

Ciampi, Carlo Azeglio

C. (Livorno 1920 – Roma, 16 settembre 2016) studiò presso l'istituto dei gesuiti San Francesco Saverio. Nel 1941 conseguì la laurea in Lettere e il diploma della Scuola Normale di Pisa. Durante gli anni della Normale entrò in contatto con gli ambienti antifascisti. In particolare, fu allievo di uomini quali Luigi Russo, critico letterario e fra i maggiori esponenti dello storicismo, il filosofo Guido Calogero, fondatore del movimento liberal-socialista, che confluirà nel partito d'azione, e il marxista Cesare Luporini, filosofo della scienza. Chiamato alle armi, nel 1942 fu inviato in Albania come sottotenente dell'esercito. L'8 settembre 1943 si trovava in licenza in Italia. Rifiutò di aderire alla Repubblica di Salò e si diede alla macchia, rifugiandosi a Scanno, in Abruzzo, dove raggiunse il suo maestro Calogero, che ivi era stato confinato dal regime, col quale riprese le discussioni sulla «ricetta per agire da antifascista senza diventare per forza comunista» (intervista con Mario Pirani su "La Repubblica" del 3 marzo 2001). Dopo sei mesi tra i monti d'Abruzzo, riuscì a passare le linee del fronte sulla Majella per arrivare a Bari e arruolarsi nelle file del rinato esercito italiano. A Bari C. prese contatti anche con Michele Cifarelli, azionista pugliese e in seguito del Partito repubblicano italiano, e si iscrisse al Partito d'azione. Finita la guerra, nel 1946 Ciampi conseguì una seconda laurea, in Giurisprudenza, presso l'Università di Pisa. Nello stesso anno, dopo aver vinto un concorso, entrò come funzionario alla Banca d'Italia, ove sarebbe rimasto per i successivi 47 anni, 14 dei quali da governatore.

All'avvio della sua carriera presso la Banca centrale, C. prestò servizio presso alcune filiali, svolgendo attività amministrativa e ispettiva di aziende di credito. Nel 1960 fu chiamato all'amministrazione centrale della Banca d'Italia, presso il Servizio studi, una struttura che conobbe in quegli

anni, durante il governatorato di Guido Carli, un forte sviluppo. Dopo essere divenuto capo del settore del Servizio studi che si occupava di economia reale, operando in questa veste affinché nelle "Considerazioni finali" venisse stabilmente inserito un capitolo autonomo sull'occupazione, nel luglio 1970 C. assunse la direzione di tutto il Servizio. In questa veste C. si impegnò per realizzare una maggiore integrazione funzionale dei vari uffici che componevano il Servizio, inserendovi il neonato Ufficio ricerche econometriche, creato, a partire dalla fine degli anni Sessanta, in collaborazione con Franco Modigliani. Grazie a queste modifiche strutturali, il Servizio studi completò un processo di crescita che lo portò a diventare il vero centro operativo di elaborazione delle politiche della Banca centrale.

Nel 1973 C. fu nominato segretario generale della Banca d'Italia, nel 1976 vice direttore generale e nel 1978 direttore generale. In questa posizione C. svolse un ruolo di rilievo nel corso dei negoziati che diedero vita al Sistema monetario europeo (SME) nella seconda metà del 1978. Insieme al ministro del Tesoro Filippo Maria Pandolfi, a Renato Ruggiero, rappresentante del ministero degli Esteri, al governatore della Banca d'Italia Paolo Baffi e a Rainer Masera del Servizio studi, fu uno dei membri del gruppo negoziale cui il Presidente del Consiglio Giulio Andreotti affidò la conduzione delle trattative. In questa veste partecipò alla stesura del piano di risanamento economico e finanziario dell'economia italiana noto come Piano Pandolfi, reso pubblico alla fine dell'agosto 1978 e presentato al Parlamento nel febbraio successivo. Insieme a Ruggiero, fece parte del comitato ristretto presieduto dal tedesco Hans Tietmeyer incaricato dal Consiglio europeo di Brema di studiare le misure necessarie a rafforzare le economie più deboli in previsione dell'adesione allo SME.

Nell'ottobre 1979 C. successe a Baffi come governatore della

Banca d'Italia e presidente dell'Ufficio italiano cambi, funzioni che assolse fino al 28 aprile 1993. Nel periodo trascorso come governatore C. ricoprì numerosi incarichi di rilevanza internazionale, tra cui quello di presidente del Comitato dei governatori della Comunità economica europea e del Fondo europeo di cooperazione monetaria (nel 1982 e nel 1987).

Alla guida della Banca centrale, C. portò a compimento il processo, iniziato dal governatore Carli e proseguito da Baffi, di rafforzamento dell'indipendenza della Banca dal potere politico. Nel luglio del 1981 si compì, infatti, il "divorzio" tra il ministero del Tesoro, guidato in quel periodo da Beniamino Andreatta, e la Banca d'Italia che risultò così svincolata da ogni obbligo di acquisto dei titoli di Stato non collocati sul mercato. Tale modifica produsse effetti graduali ma sensibili: mentre nel 1978 oltre il 27% del debito totale del settore pubblico era verso la Banca d'Italia, tale percentuale nel 1994 era scesa al 6,7%. Inoltre cambiò il criterio ispiratore della politica monetaria, passando dal controllo sul credito totale interno al controllo diretto della massa monetaria, fatto che, accoppiato al "divorzio" dal Tesoro, era destinato a lasciare libere maggiori risorse per il finanziamento del settore privato.

In generale il governatorato di C. sfruttò l'appartenenza dell'Italia alle istituzioni economiche europee (v. anche Istituzioni comunitarie) per tentare di imporre, in un quadro di stabilità valutaria, un vincolo all'indisciplina monetaria che aveva caratterizzato il paese nel decennio precedente. L'aggancio al vincolo esterno sembrò funzionare e nella seconda metà degli anni Ottanta la lira venne gradualmente sottoposta a una rigida disciplina che consentì un rientro dagli alti tassi di inflazione del decennio precedente. Tappe importanti di questo percorso – al quale C. partecipò da protagonista – furono l'entrata in vigore del cosiddetto Accordo di Basilea/Nyborg del 1987, stipulato durante la

presidenza italiana del Comitato dei governatori di Basilea, che prevedeva, come contropartita all'estensione delle disponibilità creditizie per le monete deboli, l'impegno da parte dei paesi membri di ridurre al minimo i riallineamenti all'interno dello SME; nel 1990 l'ingresso della lira nella banda ristretta di oscillazione dello SME; infine, nello stesso anno, l'attuazione da parte italiana della Direttiva comunitaria del 1988 sulla liberalizzazione dei capitali e dei mercati finanziari (v. anche Libera circolazione dei capitali).

In questo periodo C. ebbe un ruolo di rilievo nella fase di definizione del Trattato di Maastricht sull'Unione economica e monetaria (UEM). Entrò infatti a far parte, insieme a Tommaso Padoa-Schioppa, all'epoca vicedirettore generale della Banca d'Italia, del Comitato Delors (v. Delors, Jacques), creato dal Consiglio europeo di Hannover del giugno 1988, con l'incarico di studiare e proporre un percorso che portasse alla UEM). In seno al comitato l'azione di C. si distinse per il forte accento posto su un approccio di tipo "istituzionalista", definito anche "monetarista" nel dibattito comunitario, che sosteneva la necessità di dare vita, come perno centrale dell'UEM, ad un'istituzione comune, indipendente dal potere politico e con piena capacità di controllo sulla politica monetaria dei paesi partecipanti, e si opponeva all'introduzione di regole vincolanti di tipo quantitativo per il passaggio da una fase all'altra della UEM, in contrasto con le posizioni dei cosiddetti "economisti" che sostenevano la necessità di un processo di Armonizzazione delle politiche economiche e finanziarie dei paesi partecipanti prima di dare vita alla moneta unica. L'approccio "monetarista" si espresse in un documento preparato da C. in collaborazione con Fabrizio Saccomanni e Francesco Papadia intitolato *An Operational framework for an integrated monetary policy in Europe*, che sarà alla base della strategia italiana durante i negoziati che porteranno alla firma del Trattato di Maastricht.

Dopo la firma del Trattato di Maastricht, nei suoi ultimi mesi come governatore, C. dovette fare fronte ad una profonda crisi valutaria che portò in piena luce l'incompatibilità tra il perseguimento della stabilità valutaria e una politica di bilancio poco attenta al contenimento della spesa. Nella seconda metà degli anni Ottanta si era venuta a creare una discrasia tra l'andamento inflazionistico interno, che, pur se sotto controllo, rimaneva comunque più elevato di quello della nazione leader, la Germania, e il valore esterno della lira. Il costo dell'irrigidimento del meccanismo di cambio dello SME si rivelò nella progressiva perdita di competitività delle esportazioni italiane, penalizzate dalla rivalutazione della lira in termini reali. La contraddizione esplose nel settembre 1992, quando, in seguito a ripetuti attacchi speculativi la lira fu costretta a svalutare e dopo pochi giorni ne fu annunciata in pratica l'uscita dal sistema. Nei mesi precedenti C. si era impegnato, per evitare la crisi che si andava profilando, affinché si addivenisse a una rivalutazione del marco, misura che però aveva incontrato l'ostilità del governo francese, mentre i responsabili della Bundesbank rifiutarono, in contraddizione con gli impegni presi con l'Accordo Basilea/Nyborg, di concedere sostegno alla lira per timore di suscitare una fiammata inflazionistica interna. Tra il giugno e il settembre 1992 la Banca d'Italia tentò con ogni mezzo di evitare la svalutazione, impegnando 53.000 miliardi di lire delle riserve, mentre il tasso di sconto, costretto a seguire l'andamento crescente del tasso tedesco, arrivò al 15%. C. infine accettò le misure proposte dal governo di Giuliano Amato a condizione che si avviasse una politica di severo rigore di bilancio e di contenimento dell'inflazione per evitare che, in seguito alla svalutazione, l'economia cadesse in una spirale costi-prezzi.

Dopo la crisi del governo Amato, il Presidente della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro affidò il 26 aprile 1993 l'incarico di Presidente del Consiglio a C. Il governo C., che sarebbe rimasto in carica fino al maggio 1994, nasceva in un

momento difficile della vita del paese, scosso dalle vicende note come "tangentopoli". Il particolare momento politico se da un lato rendeva più fragile il governo, data la mancanza di una chiara sponda politica che ne potesse sostenere l'azione (significativo a questo proposito l'elevato numero di "tecnici" presenti nella compagine governativa) dall'altro consentì al Presidente del Consiglio di godere di un'indipendenza senza precedenti dalle tradizionali alchimie di partito che negli ultimi anni erano andate sclerotizzandosi in bizantini equilibri di potere tra partiti e tra correnti all'interno di essi.

Per quanto concerne la politica comunitaria, il ministero C. diede priorità all'opera di risanamento economico necessaria per non finire marginalizzati nel sistema economico-finanziario europeo. In questa ottica è da ricordare l'accordo governo-parti sociali del luglio del 1993, che pose fine ad ogni meccanismo di indicizzazione ed individuò nel tasso di inflazione programmata il parametro di riferimento per i rinnovi contrattuali. Con ciò, sulla scia dell'accordo sul costo del lavoro tra governo, sindacati e imprenditori, siglato un anno prima sotto il governo Amato e fortemente sostenuto da C., che aveva decretato la fine del meccanismo della scala mobile, si erano poste le basi per il contenimento dell'inflazione in un quadro di concertazione. Proseguendo l'opera del governo Amato, il governo C. si impegnò nel risanamento del bilancio con una manovra da 22.000 miliardi varata appena insediato e con la finanziaria per il 1994 che prevedeva una riduzione del fabbisogno tendenziale per circa 38.000 miliardi; inoltre, nel giugno 1993 veniva avviato un vasto programma di privatizzazioni. Le dismissioni effettuate durante il gabinetto C. riguardarono in particolare il settore bancario (Credito italiano, Banca commerciale italiana, IMI). Il boom delle esportazioni provocato dalla svalutazione della lira e il conseguente avanzo della bilancia commerciale, uniti al contenimento dell'inflazione e non ultimo anche al prestigio di cui C. godeva negli ambienti finanziari

internazionali il Presidente del Consiglio, consentirono, a partire dall'autunno, di stabilizzare la valuta al livello di 950 lire per marco, ponendo così le basi per un rientro nello SME, che si sarebbe realizzato però solo nel 1996, e di ridurre sensibilmente il differenziale nei tassi di interesse con la Germania.

Terminata, a causa del progressivo logorarsi del quadro politico nazionale, l'esperienza da Presidente del Consiglio, negli anni seguenti C. rivestì importanti incarichi a livello internazionale: vicepresidente della Banca dei regolamenti internazionali (dal 1994 al 1996); presidente del Gruppo consultivo per la competitività in seno alla Commissione europea (dal 1995 al 1996).

Dopo la vittoria della coalizione di centrosinistra alle elezioni politiche del 1996, C. tornò al governo come ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, nel ministero Prodi (v. Prodi, Romano) (dall'aprile 1996 all'ottobre 1998) e in quello D'Alema (dall'ottobre 1998 al maggio 1999). In questa veste C. dato diede un contributo determinante al raggiungimento dei parametri previsti dal Trattato di Maastricht, permettendo così la partecipazione dell'Italia alla moneta unica europea sin dalla sua creazione. Mentre in un primo momento si era pensato ad un ingresso differito nell'UEM, per non sottoporre l'economia italiana a una cura troppo drastica, nel settembre 1996, dopo un incontro a Valencia con il premier spagnolo José María Aznar che chiarì l'intenzione del suo governo di entrare da subito nell'UEM, il Presidente del Consiglio Romano Prodi, in accordo con C., annunciò che l'Italia avrebbe fatto ogni sforzo per aderire alla moneta unica con la prima ondata. Conseguentemente, a fine settembre, la legge finanziaria per il 1996 passò dai 32.500 miliardi di lire previsti inizialmente a 62.500 miliardi, consentendo così un abbattimento di oltre 4 punti percentuali del rapporto di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni rispetto al PIL. Nel corso di questi

anni venne portato a termine, a prezzo di dolorosi sacrifici, un processo di risanamento macroeconomico di cui richiamiamo brevemente alcuni dati: l'inflazione scese tra il 1992 e il 1998 dal 5,6% al 2,5%, il deficit pubblico dal 9,6% al 2,6%, il debito pubblico, dopo il picco del 125% sul PIL registrato nel 1994, cominciò un lento ma costante declino. Tra il 1996 e il 1998, inoltre, continuò il processo di privatizzazione con la vendita di aziende quali SME, Telecom, Enichem. C. inoltre fu promotore, insieme al direttore generale del Tesoro Mario Draghi, della legge 94 del 1997 che portò a una profonda semplificazione della struttura del documento di bilancio.

Il 13 maggio del 1999 C. fu eletto, in prima votazione, decimo **Presidente della Repubblica italiana** con 707 voti di preferenza, 33 in più del quorum richiesto. È stato il terzo capo dello Stato nella storia della Repubblica a essere eletto al primo scrutinio dopo Enrico De Nicola e Francesco Cossiga. In una fase storica in cui la sempre più accentuata globalizzazione si è venuta a palesare sia come occasione di sviluppo ma anche, minando alla base i sistemi di welfare nazionali e accentuando la concorrenza internazionale, come fonte di insicurezza personale, la presidenza C. si è caratterizzata per l'accento posto sul recupero del senso di appartenenza nazionale, un recupero che passa attraverso una valorizzazione della memoria del Risorgimento e della Resistenza e la costruzione di un "patriottismo costituzionale", e al contempo per il forte richiamo alla necessità dell'integrazione europea (v. Integrazione, teorie della; Integrazione, metodo della), in una visione unitaria di tali processi, considerati parte di un continuum in cui si coniugano processo di unificazione nazionale, affermazione dei diritti di cittadinanza, unione tra i popoli europei: «I padri del Risorgimento non considerarono mai la conquista dell'unità come disgiunta dalla conquista dei diritti civili, delle libertà costituzionalmente garantite. Da questo punto di vista, la nostra Costituzione è conseguenza e completamento del Risorgimento. E l'unità d'Italia è concepita nel quadro

più ampio della storia europea. Si pensi a Mazzini, che fonda la Giovine Italia e insieme la Giovine Europa. Anche per questo a Novara visiterò il cimitero dove i caduti italiani sono sepolti fianco a fianco con i loro coetanei austriaci» (intervista pubblicata su “La Stampa”, 1° novembre 2001). L'integrazione viene vista come l'irrinunciabile quadro dello sviluppo della penisola, garanzia di convivenza pacifica e unico mezzo per far sentire la voce degli Stati europei sullo scenario mondiale. In questa prospettiva C. si è in più occasioni dichiarato favorevole alla costituzione di un'Europa «federazione di Stati nazione» (dichiarazione di Ciampi all'ISPI di Milano, riportata ne “Il Sole 24 Ore”, 5 luglio 2001) (v. Federalismo), che, attraverso l'approvazione di una Costituzione europea, completi il processo di annullamento del Deficit democratico, veda ampliate le proprie competenze in materia di politica estera e di difesa (v. Politica estera e di sicurezza comune; Politica europea di sicurezza e difesa) e dia vita a un sistema di governo dell'economia che affianchi la Banca centrale europea.

Francesco Petrini (2009)

CIG

Conferenze intergovernative (CIG)

CIME

Consiglio Italiano del Movimento Europeo (CIME)

Cipro

Alla fine della Seconda guerra mondiale la popolazione di Cipro, all'epoca colonia britannica, si aspettava l'applicazione del diritto di autodeterminazione, con l'obiettivo manifesto di raggiungere l'unificazione dell'isola con la Grecia. Il governo di Ankara si opponeva a tale eventualità che riteneva contraria ai propri interessi e a quelli della popolazione turca dell'isola, discendente dai funzionari ottomani o dai greci islamizzati nel periodo di occupazione ottomana (1571-1878). Durante la lotta anticoloniale degli anni 1955-59 l'organizzazione segreta Ethniki organosis Kyprion agoniston (EOKA), composta da greco-ciprioti, combatté contro gli inglesi usando armi importate clandestinamente dalla Grecia per ottenere l'unione con la madrepatria (*enosis*). Molti turco-ciprioti furono astutamente impiegati dalle forze coloniali inglesi nei ranghi della polizia con l'incarico di identificare i guerriglieri catturati e torturarli per ottenere informazioni sull'organizzazione dell'EOKA. Ciò fu alla base dell'aumento nella tensione fra le due comunità cipriote, quella greca, a cui apparteneva l'82% della popolazione, e la restante minoranza turca. Da parte turca, nel 1958 venne fondata l'organizzazione per la resistenza turca Türk mukavemet teskilati (TMT) con l'obiettivo di contrastare gli intenti dell'EOKA e di agire in favore della divisione dell'isola fra la Grecia e la Turchia (*taksim*), un'ambizione della seconda nota dagli anni Quaranta. Tuttavia, dal momento che i turco-

ciprioti erano sparsi in tutta l'isola, l'opzione di una provincia esclusivamente turco-cipriota non sembrava possibile senza trasferimenti di popolazione.

Neppure in sede ONU la soluzione dell'unione con la Grecia risultò condivisibile, perciò l'arcivescovo Makarios, il leader dei greco-ciprioti, accettò la proposta inglese di indipendenza, soprattutto perché sia gli inglesi che i turco-ciprioti minacciavano l'alternativa della divisione dell'isola tra greci e turchi, con i conseguenti spostamenti di popolazione. L'11 febbraio 1959 a Zurigo fu siglato l'accordo fra Grecia e Turchia sul futuro di Cipro, mentre il 19 febbraio gli stessi paesi, insieme con il Regno Unito e i rappresentanti delle comunità greca e turca dell'isola, decisero, durante la Conferenza di Londra, l'istituzione di una Repubblica Cipriota (RC) indipendente, la cui costituzione sarebbe stata preparata da un esperto svizzero imparziale, includendo la clausola che sia l'unione con la Grecia che quella con la Turchia, nonché la divisione dell'isola, sarebbero state proibite. Tre ulteriori trattati furono incorporati negli articoli della Costituzione: un patto di garanzia con il quale Gran Bretagna, Grecia e Turchia dichiaravano di agire come garanti dell'indipendenza cipriota; un trattato di istituzione che sancì la presenza di basi militari (a Dhekelia e Episkopi) e altri privilegi per gli inglesi a Cipro; un trattato di alleanza che prevedeva la presenza sull'isola di forze militari greche e turche. L'indipendenza di Cipro fu quindi proclamata il 16 agosto 1960. Il nuovo Stato ebbe una nuova bandiera, ma non un proprio inno nazionale.

Durante i primi due anni dell'indipendenza la normale funzione della RC fu ostacolata dalla mancanza di intesa e cooperazione fra le politiche dei greci e dei turchi che partecipavano al governo e all'amministrazione in proporzioni che non corrispondevano a quelle effettive delle due comunità nella popolazione. Nonostante i turco-ciprioti costituissero il 18%

della popolazione contro l'82% dei greco-ciprioti, ai primi la Costituzione riservava il 30% dei seggi parlamentari e degli incarichi nell'amministrazione pubblica e addirittura il 40% nelle forze dell'ordine e in quelle armate. La RC doveva avere un presidente greco e un vice-presidente turco, entrambi eletti a suffragio universale dalle rispettive comunità, per la durata di cinque anni. Nel 1963 Makarios, eletto come primo Presidente, propose al vicepresidente turco Fazil Küçiük 13 emendamenti alla Costituzione per facilitare l'assunzione di decisioni a livello amministrativo, fra cui l'abolizione del diritto di veto presidenziale e vicepresidenziale che ostacolava la legislazione, l'introduzione del voto a maggioranza congiunta nella legislatura, l'unificazione delle municipalità e del sistema giudiziario, la rettifica delle proporzioni di partecipazione comunitaria all'amministrazione. La Turchia condannò le proposte, minacciando un'azione militare se queste fossero state introdotte, provocando così la ripresa degli scontri fra EOKA e TMT. Come conseguenza, i turco-ciprioti abbandonarono il governo e le cariche che ricoprivano nella pubblica amministrazione e nella polizia, per istituire un'amministrazione parallela a Nicosia nord. Da allora solo cittadini greco-ciprioti partecipano alle istituzioni statali. Con la mediazione inglese fu decisa una tregua agli scontri armati tra i due movimenti di guerriglia e la costruzione di una barriera fra il quartiere greco e quello turco della capitale, conosciuta come "linea verde". Il 4 marzo 1964 venne costituito un corpo militare internazionale dell'ONU (UNFICYP) con l'incarico di salvaguardare la pace sull'isola. Il mandato iniziale sarebbe dovuto durare sei mesi, ma da allora a oggi è sempre stato rinnovato. Nonostante la presenza del contingente ONU sull'isola, nei primi sei mesi del 1964 le reciproche aggressioni causarono 600 vittime complessive tra greci e turchi.

Intanto la Turchia si serviva dell'enclave turca di Kokkina, cittadina sulla costa nord-ovest dell'isola, per sbarcare armi e provviste per i guerriglieri della TMT. In conseguenza di

ciò, nell'agosto del 1964, Kokkina fu attaccata dalla Guardia nazionale di Cipro, composta esclusivamente da greco-ciprioti, e per rappresaglia alcuni giorni dopo aerei turchi bombardarono pesantemente con il napalm i vicini villaggi greci. La guerra fra Grecia e Turchia fu evitata a stento grazie all'intervento dell'ONU, ma ogni residua fiducia tra le due comunità era ormai perduta. Nel 1968 iniziarono negoziati intercomunitari sotto la direzione dell'ONU, che si trascinarono fino al 1974. Il 15 luglio 1974 la giunta dei colonnelli, al potere dal 1967 ad Atene, organizzò un colpo di Stato per destituire Makarios e annettere Cipro alla Grecia. Cinque giorni dopo, le forze militari di Ankara misero in atto l'invasione di Cipro che provocò l'immediato spostamento di 165 mila greco-ciprioti dal nord al sud e di 45 mila turco-ciprioti nella direzione opposta. In una seconda avanzata, conclusa alla fine di agosto del 1974, le truppe turche arrivarono ad occupare il 37% del territorio di Cipro. Al nord rimasero 20 mila greci a cui vennero negati i basilari diritti di libertà di movimento, culto, istruzione e lavoro (oggi ne permangono solo circa 600). L'invasione turca realizzò così la divisione della popolazione creando due parti omogenee in quanto a nazionalità degli abitanti, progetto alla base dei piani espansionistici turchi.

Nel febbraio 1975, nel territorio occupato dalle forze militari turche, fu proclamato lo Stato federato turco di Cipro; nel novembre 1983, unilateralmente e senza alcun riconoscimento internazionale, eccetto che quello della Turchia, fu proclamata la Repubblica turca di Cipro del Nord (RTCN), un modo per mascherare la diretta responsabilità della Turchia come forza di occupazione militare e di controllo effettivo di una parte della legittima RC. Intanto il governo della RC protestava nei consessi internazionali contro le procedure seguite dai turchi per l'espulsione dei greco-ciprioti rimasti al nord, contro l'insediamento di numerosi turchi anatolici nella cosiddetta RTCN, fatto che stava modificando l'equilibrio demografico complessivo dell'isola, e

contro gli atti vandalici a danno degli edifici religiosi cristiani nei territori occupati. Dal 1974 numerose risoluzioni dell'ONU e di altre organizzazioni internazionali, compresa la Comunità economica europea (CEE), chiedevano l'immediato ritiro delle truppe turche dal territorio cipriota, il ritorno dei profughi alle loro proprietà, chiarezza sulla sorte delle persone disperse durante l'invasione turca e il ripristino dell'autorità della RC su tutta l'isola. Tuttavia, molte potenze internazionali continuano a considerare il problema della divisione di Cipro come una disputa intercomunitaria fra i greco-ciprioti e i turco-ciprioti e non come una situazione di illegittima invasione e occupazione di una parte dello Stato cipriota dalla Turchia.

L'occupazione militare del 37% del complessivo territorio cipriota privò l'economia dell'isola del 70% della sua capacità produttiva nell'agricoltura, nell'industria, nelle risorse minerarie e negli stabilimenti turistici. Tuttavia, durante il primo decennio seguito ai tragici avvenimenti dell'estate del 1974, la RC riuscì a far resuscitare la propria economia, arrivando nel 1988 al superamento della soglia indicata dalla Banca mondiale come indicatore delle economie ad alto reddito pro capite (v. Christodoulou, 1992, p. 287), sebbene lo sviluppo politico ed economico di Cipro inciampasse spesso sul problema costituzionale, ostacolando molti tentativi di riforma e di modernizzazione. Oggi l'economia cipriota è basata prevalentemente sul settore terziario.

Il 19 dicembre 1972 la RC firmò un accordo di associazione con la CEE, entrato in vigore il primo giugno 1973. L'obiettivo era l'istituzione di un'unione doganale in due fasi in un periodo di dieci anni: durante la prima fase avvenne la graduale diminuzione delle imposte doganali sui prodotti agricoli e industriali scambiati fra Cipro e CEE. Tuttavia l'invasione turca e la conseguente divisione dell'isola

provocarono l'adozione di una politica molto cauta da parte della CEE per l'inaugurazione della seconda fase, causando una tensione nelle relazioni tra RC e CEE (v. Kranidiotis, 1992, pp. 168-170). La situazione cominciò a mutare con l'entrata nella CEE, nel 1981, della Grecia, che appoggiava il progresso nei rapporti di Cipro con la Comunità europea (CE). Dal 1983 la CEE divenne l'acquirente della maggior parte dei prodotti dell'isola e il suo più grande fornitore. Dal 1977 la RC e la CEE avevano sottoscritto diversi protocolli di collaborazione economica e tecnica finalizzati alla fornitura di prestiti, finanziamenti e contributi per lo sviluppo di fondi idrici ed elettrici, al sostegno e alla ristrutturazione di aree urbane a ridosso di entrambi i lati della linea verde di Nicosia, al rinforzo della competitività dell'impresoria cipriota, ecc. Infine, grazie alla pressione greca, l'unione doganale fu firmata nell'ottobre 1987.

La domanda di adesione alla CEE fu presentata da Cipro il 4 luglio 1990. Già nel 1988 il governo della Grecia aveva esortato Cipro a depositare la domanda, ma la Gran Bretagna e gli Stati Uniti avevano esposto parere sfavorevole. L'avis positivo della Comunità fu pubblicato nel 1993. Un anno prima era stata istituita una commissione composta da 12 membri del Parlamento europeo e da 12 membri del Parlamento cipriota con l'obiettivo dell'avvicinamento e del rafforzamento dei rapporti e della comprensione fra le due parti. Nel frattempo la RC partecipava, quale paese associato alla CE, ai programmi europei: MEDA, LIFE, SYN-ERGY, BC-NET e BRE, COST, Leonardo, Programma Socrates, Gioventù per l'Europa, MEDIA, e altri.

Nel 1995 fu decisa l'apertura dei negoziati di adesione con Cipro. La conferma della candidatura cipriota, accompagnata dalla dichiarazione che le trattative per l'adesione sarebbero state condotte solo con il governo legittimo della RC e che non sarebbero state subordinate a una soluzione del problema politico di Cipro, provocò la reazione della parte turca e lo stallo nel dialogo fra le due comunità per una soluzione al

problema della divisione dell'isola. Nel luglio 1997, inoltre, la Turchia minacciò di procedere all'annessione della parte nord dell'isola in caso di adesione di Cipro alla CE senza la partecipazione dei turco-ciprioti. Tuttavia, sebbene la RC avesse proposto la partecipazione ai negoziati di una delegazione mista greco-cipriota e turco-cipriota, le autorità turche si erano opposte a questa soluzione. Per l'Unione europea (UE), comunque, l'adesione di Cipro avrebbe dovuto essere valutata sulla base dei criteri posti a tutti i candidati membri in relazione alla presenza di una democrazia stabile, di un'economia forte, di un'amministrazione rispettosa dei diritti dell'uomo e dei progressi effettuati nell'adeguamento all'*Acquis* comunitario, e non in base alla politica di un terzo paese, cioè la Turchia, che tentava di tenere Cipro in stallo bloccando la risoluzione del problema della divisione dell'isola. Il Consiglio europeo di Copenaghen (dicembre 2002) dichiarò conclusi i negoziati di adesione e il 16 aprile 2003 fu firmato ad Atene il Trattato di adesione di Cipro all'UE, che sarebbe diventata effettiva a partire dal primo maggio 2004.

Parallelamente agli ultimi negoziati fra la RC e l'UE, si svolgevano i tentativi dell'ONU di elaborare un piano complessivo di soluzione della questione cipriota che entrasse in vigore prima del 2004, nel tentativo di evitare l'adesione all'UE da parte di un paese occupato militarmente da un altro paese che a sua volta aspirava a diventare membro dell'UE. La volontà di arrivare a un compromesso fra le due comunità cipriote prima del maggio 2004, sulla base di diversi piani proposti dall'ONU, fu però ripetutamente bloccata dalla parte turca. Il quarto Piano Annan, che prevedeva due Stati costituenti una "Repubblica di Cipro unita", fu sottoposto il 24 aprile 2003 a referendum simultaneamente presso le due comunità cipriote: quella turca si esprime a favore, mentre la comunità greca votò contro. Il rifiuto popolare greco-cipriota era rivolto al contenuto del piano e non alla riunificazione in sé che, se sulla base delle risoluzioni

dell'ONU, continua a essere l'obiettivo della diplomazia greco-cipriota. Il giorno prima del referendum l'amministrazione turco-cipriota aveva annunciato la parziale rimozione delle restrizioni che impedivano la libera circolazione dei cittadini da una parte all'altra dell'isola aprendo due varchi ad accesso regolato. L'iniziativa, pur nella diffusa gioia dei greco-ciprioti di rivedere nuovamente a distanza di 30 anni le proprie terre, seppure occupate dai militari turchi, non mancò di destare la preoccupazione che fosse orientata a cementare una presunta sovranità separata nei territori sotto occupazione turca, poiché ai greco-ciprioti che si recavano al nord veniva chiesto di esibire il proprio passaporto e ricevere un permesso vistato dalla RTCN come se entrassero in uno Stato estero. Da parte greco-cipriota, il governo della RC annunciò il 30 aprile 2003 la revoca delle restrizioni commerciali esistenti dal 1983, permettendo ai prodotti turco-ciprioti l'esportazione verso l'UE. Queste iniziative politiche furono accolte con entusiasmo dalla popolazione, che iniziò a fare pressione sul mondo politico per indirizzare la propria posizione verso la soluzione della situazione di stallo che tiene divisa l'isola.

La popolazione cipriota è generalmente persuasa che, in qualità di membro dell'UE, Cipro assumerà maggior visibilità politica garantendo così lo sviluppo dell'economia dell'isola, ma anche una possibile soluzione diplomatica dell'occupazione turca. L'opinione pubblica, da parte sia greco-cipriota che turco-cipriota, confida ormai più nell'UE che nell'ONU per trovare una strategia di riunificazione che non abbia come modello il già rifiutato Piano Annan, né altra soluzione che preveda due entità statuali separate. Parallelamente alle trattative per l'adesione turca all'UE, la RC cerca di ottenere il suo riconoscimento politico da parte della Turchia, l'allontanamento dei coloni e dei militari turchi e l'instaurazione di uno Stato unitario composto da greco-ciprioti e turco-ciprioti. Inoltre, si moltiplicano le iniziative per facilitare la reciproca conoscenza culturale,

soprattutto fra i giovani di entrambe le comunità nazionali cipriote, tramite la realizzazione di incontri intercomunitari e la comune partecipazione di giovani greco-ciprioti e turco-ciprioti a eventi culturali e sportivi, a livello sia locale che internazionale.

Cipro è considerata membro dell'UE nella sua interezza, sebbene le politiche comunitarie siano sospese, finché l'occupazione turca persista, nei territori non soggetti al controllo della RC in seguito all'invasione turca del 1974. Tuttavia, finanziamenti europei vengono devoluti anche alla parte turco-cipriota allo scopo di diminuire la disparità nello sviluppo economico fra le due parti e per facilitare l'eventuale futura unione dell'isola. La RC partecipa alle istituzioni dell'UE con un membro nella Commissione europea, sei europarlamentari, quattro voti nel Consiglio dei ministri UE, sei rappresentanti nel Comitato delle regioni, sei nel Comitato economico e sociale, un membro nella Corte dei conti e un giudice nella Corte di giustizia dell'Unione europea. Inoltre, dal 1° gennaio 2008, l'economia cipriota è entrata nell'area monetaria dell'Euro, elemento che ha portato stabilità economica, trasparenza nei prezzi, eliminazione delle commissioni di cambio e aumento degli investimenti in capitale nel mercato finanziario cipriota.

Evangelia Skoufari (2009)

Cittadinanza europea

Il termine cittadinanza esprime il legame giuridico e politico tra l'individuo e lo Stato: lo status di cittadino conferisce all'individuo la titolarità di diritti e doveri che definiscono la sua appartenenza e permettono la sua

partecipazione alla comunità politica dello Stato (il popolo), conferendo a quest'ultimo la legittimità necessaria all'esercizio della sua autorità sui suoi membri. Il concetto moderno di cittadinanza è nato con la Rivoluzione francese, si è affermato contemporaneamente alla democrazia e si è fuso con l'idea di nazione, in base alla quale lo Stato definisce i criteri di cessione e di perdita della cittadinanza in funzione di una pretesa uniformità etnica e culturale della sua comunità politica. Il concetto di cittadinanza, legato a quello di nazionalità, è dunque inclusivo, in quanto attribuisce diritti e doveri ai membri della nazione consentendone la partecipazione alla sovranità dello Stato, ma anche esclusivo, in quanto li nega agli stranieri, cioè a coloro che della nazione non fanno parte.

L'applicazione di questa formula all'Unione europea presenta qualche peculiarità, dato che essa non è uno Stato nazionale, ma un'organizzazione internazionale di Stati con crescenti elementi di statualità e composta da diversi popoli. La cittadinanza europea si è sviluppata in corrispondenza dell'acquisizione graduale, da parte della Comunità europea (CE) prima e dell'Unione europea (UE) poi, di caratteristiche di uno Stato federale e multinazionale.

Già i Trattati istitutivi delle Comunità europee (v. Trattato di Parigi; Trattati di Roma) posero le basi di una cittadinanza europea, esprimendo nel preambolo l'obiettivo di «porre le fondamenta per un'unione sempre più stretta tra i popoli europei» e indirizzando dunque il processo di integrazione europea verso l'unificazione politica e la statualità; inoltre, essi prevedevano già un primo nucleo di diritti che, diretti per lo più non all'individuo in quanto membro della *polis* europea, ma in quanto e solo se attore economico – coerentemente con la strada funzionalista intrapresa dall'integrazione europea (v. Integrazione, metodo della) – davano forma ad una cittadinanza definita “incipiente”: il principio di non discriminazione in base alla

nazionalità e la Libera circolazione delle persone per i lavoratori subordinati, i lavoratori autonomi (libertà di stabilimento) (v. Libertà di circolazione e di soggiorno e diritto alla parità di trattamento dei cittadini dell'Unione europea), i prestatori di servizi (v. anche Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea). A questi si aggiunge la possibilità di ricorso alla Corte di giustizia dell'Unione europea e di accedere a incarichi politici e burocratici comunitari.

Solo con il Trattato di Maastricht, tuttavia, venne formalmente istituita una cittadinanza europea, dopo che fin dal Vertice di Parigi del 1972 era emerso chiaro l'approccio che i paesi membri avevano scelto di perseguire: non la previsione di un'ampia gamma di diritti fondamentali e di doveri per una nascita Comunità politica europea, operazione che avrebbe comportato una decisa costituzionalizzazione della costruzione comunitaria, ma il riconoscimento di alcuni limitati "diritti speciali" civili e politici, che potessero rendere il cittadino europeo uno "straniero privilegiato" in un paese della Comunità diverso dal proprio.

I capi di Stato e di governo hanno così inserito formalmente nel Trattato, disciplinandolo nel titolo II, l'istituto della cittadinanza europea, stabilendo in primo luogo che è cittadino dell'UE «chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro» (art. 17); il Trattato di Amsterdam ha poi precisato che la cittadinanza europea è aggiuntiva e complementare rispetto a quella nazionale, che non ne viene perciò sostituita e rimane quella primaria. Ciò implica che le condizioni di riconoscimento e perdita della cittadinanza europea sono stabiliti, al pari della cittadinanza nazionale, dai paesi membri.

Quanto ai suoi contenuti, vi è in primo luogo l'affermazione che i cittadini europei godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti dal Trattato CE, ribadendo così l'essenza

della cittadinanza, declinata a livello sopranazionale, che lega l'individuo (il cittadino) all'autorità politica e lo rende destinatario dei diritti e doveri da essa posti. Successivamente, il Trattato di Maastricht individua, tuttavia, un insieme di diritti specifici, in assenza dei quali il nuovo istituto sarebbe rimasto solo una mera affermazione di principi.

L'art. 18 riconosce la Libertà di circolazione e di soggiorno e dritto alla parità di trattamento dei cittadini dell'Unione europea nei territori degli Stati membri a tutti i cittadini dell'UE, disancorando finalmente tale possibilità dalla loro capacità economica e lavorativa. Ciò porta con sé l'abolizione di qualsiasi controllo ai confini tra i paesi membri dell'Unione, anche quello della semplice identità personale, il che è stato pienamente raggiunto solo con la comunitarizzazione del Trattato di Schengen, avvenuta con il Trattato di Amsterdam. Tale diritto incontra espressamente alcuni limiti: il cittadino ne è titolare «fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal presente Trattato e dalle disposizioni adottate in applicazione dello stesso». Si tratta, innanzitutto, delle limitazioni derivanti da particolari motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica, nonché da limiti discendenti da eventuali accordi intergovernativi, ad esempio in materia di Giustizia e affari interni.

L'art. 19 prevede i diritti di elettorato attivo e passivo al Parlamento europeo (PE) e nelle elezioni comunali per il cittadino europeo residente in uno Stato membro diverso da quello di nazionalità, che li può esercitare nello Stato di residenza alle stesse condizioni previste da quest'ultimo per i propri cittadini. Per quanto riguarda le elezioni del PE, dopo l'istituzione del suffragio universale diretto nel 1979 (v. Elezioni dirette del Parlamento europeo), il riconoscimento di tale diritto, che produce una scissione tra rappresentanza al PE e cittadinanza nazionale, costituisce un

passo ulteriore nella formazione di un popolo multinazionale europeo composto dai cittadini dell'UE e rappresentato in un comune Parlamento. Quanto alle elezioni amministrative, grazie a tale diritto tutti i cittadini dell'UE possono votare e candidarsi alla carica di consigliere comunale e a quella di sindaco del proprio comune di residenza.

Sia con riferimento alle elezioni europee che con riferimento alle elezioni municipali, la direttiva di attuazione del 6 dicembre del 1993 n. 93/109 stabilisce che il beneficiario del diritto può scegliere se esercitare il diritto di voto nel paese d'origine o in quello di residenza, e il diritto deve essere fatto valere dall'interessato attraverso un'esplicita manifestazione di volontà. Disposizioni derogatorie sono state previste per l'esercizio del diritto di voto in quei paesi, come il Lussemburgo, dove risiede un numero di cittadini comunitari superiore al 20% degli aventi diritto.

L'art. 20 assicura al cittadino dell'UE la protezione diplomatica, stabilendo che nel territorio di un paese terzo in cui lo Stato di cittadinanza non è rappresentato, esso gode della tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni da questo riservate ai propri cittadini. Il Trattato non prevede dunque, come pure era stato proposto dalla Commissione europea e dal governo spagnolo, la possibilità di una protezione diplomatica diretta e unitaria da parte dell'UE, che avrebbe visto rafforzata la propria identità; piuttosto, esso istituisce una tutela diplomatica mediata e sussidiaria, cioè non esercitata dall'UE, ma dai suoi Stati membri e solo in caso di mancanza di strutture diplomatiche dello Stato di cittadinanza.

L'art. 21 del Trattato prevede il diritto di proporre petizioni al PE (v. Diritto di petizione) e quello di ricorrere al Mediatore europeo. Entrambi gli istituti mirano ad allargare il sistema di tutela non giurisdizionale per i cittadini dell'Unione e sono legati al PE quale principale organo di rappresentanza e controllo democratico

dell'UE. La petizione è uno strumento attraverso il quale il PE viene investito di una domanda politica da parte di uno o più cittadini, con obiettivi diversi: la cosiddetta petizione-reclamo sollecita l'intervento del PE a tutela degli interessi di qualcuno, in genere il firmatario dell'atto, mentre la petizione-auspicio richiede la sua presa di posizione circa un tema o un problema di carattere generale. I seguiti più importanti di una petizione sono l'istituzione di una commissione di inchiesta da parte del PE o una sua risoluzione che può influire sulle attività e orientamenti delle altre istituzioni o degli altri organi dell'UE. Oltre che uno strumento di tutela degli interessi e dei diritti del cittadino europeo, l'istituto rappresenta dunque anche una via di partecipazione democratica alla vita dell'UE attraverso il Parlamento. Il diritto di ricorrere al Mediatore europeo, che rappresenta una novità assoluta per l'UE, consente al singolo cittadino di presentare un ricorso circa episodi di cattiva amministrazione da parte delle Istituzioni comunitarie o degli organi comunitari, ad eccezione della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado, quando non esistano rimedi giurisdizionali o quando semplicemente il cittadino ad essi preferisca il ricorso al Mediatore. Questo è nominato dal PE e ad esso deve presentare una relazione per ogni caso trattato e annualmente sulla sua attività; se a ciò si aggiunge che il Mediatore può essere adito dai cittadini anche tramite membri del Parlamento, e che esso può agire anche di propria iniziativa, si evince che l'istituto costituisce, al pari della petizione, uno strumento che rafforza il controllo del PE sulle altre istituzioni comunitarie, il suo legame con i cittadini europei e dunque l'intero istituto della cittadinanza dell'UE.

L'elenco dei diritti che formalmente identificano lo status di cittadino europeo è aperto: l'art. 22 stabilisce infatti che il Consiglio dei ministri, deliberando all'unanimità (v. Voto all'unanimità,) su proposta della Commissione e previa consultazione del PE (v. Procedura di consultazione), possa

adottare disposizioni intese a prevedere nuovi diritti, di cui raccomanderà l'adozione da parte degli Stati membri. Questa previsione riconosce il carattere necessariamente dinamico della cittadinanza europea, suscettibile di espandersi con il progredire del processo di integrazione europea e con l'acquisto graduale da parte dell'UE di nuovi elementi di statualità.

Con la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, approvata dal Consiglio europeo XX di Nizza del dicembre 2000 e tuttora non vincolante per i paesi membri (v. anche Trattato di Nizza), l'UE rafforza il concetto di cittadinanza europea e abbandona il prudente approccio, seguito fin dal 1972, del mero riconoscimento al cittadino europeo di alcuni "diritti speciali": ora il contenuto della cittadinanza europea viene dilatato e ancorato, come in qualsiasi Stato democratico, ai Diritti dell'uomo (civili, politici, economici, sociali, culturali, di nuova generazione), che diventano uno strumento fondamentale di legittimazione dell'autorità politica europea. Così, nel più ampio contesto della Carta, i tradizionali diritti speciali riconosciuti dal Trattato di Maastricht vengono richiamati dal capo V dedicato espressamente alla cittadinanza (artt. 39-46), intesa quindi nel suo usuale (per l'UE) e più ristretto significato di status politico; ad essi la Carta ne aggiunge di nuovi: il diritto ad una buona amministrazione e il diritto d'accesso ai documenti del PE, del Consiglio e della Commissione.

Giovanni Finizio (2007)