

La politica internazionale delle autonomie locali. Un contributo per una «diversa» storia dell'integrazione europea

Fabio Zucca*

1. Indirizzi di ricerca

Il contributo e il ruolo degli enti territoriali al processo di costruzione di una federazione europea e della conseguente *governance* è stato solo recentemente oggetto di studi, ma l'opera degli enti locali prima all'interno del Consiglio d'Europa poi presso il Parlamento europeo eletto a suffragio universale diretto e quindi verso le Comunità e l'Unione hanno portato all'inserimento graduale del principio di autonomia locale come *self-governement* nel processo di costruzione europea.

Oggi la problematica sul futuro ruolo delle entità amministrative che si situano sotto il livello istituzionale degli Stati: comuni, province, contee, dipartimenti, regioni, *Länder* è in divenire sia verso gli Stati nazionali che nei confronti dell'Unione. Per un verso si potrebbe ipotizzare una perdita di autonomia e rappresentatività a favore di una forte autorità centrale sovranazionale, dall'altro si può concretamente cogliere una rivalutazione del loro ruolo a scapito o a completamento di quello degli Stati di appartenenza. È un fatto che gli Stati nazionali sono alle prese con crisi strutturali le quali richiedono soluzioni non soltanto a livello sovranazionale ma anche infranazionale. Alcuni, come Aldo Schiavone nel suo *Italiani senza Italia*, edito a Torino nel 1998, sono giunti a ipotizzare modelli di equilibrio unitario fra Stati regionali, altri, come hanno fatto Tony Blair in Gran Bretagna o José Luis Rodríguez Zapatero in Spagna, tentano concretamente di riformare su basi federali Stati percorsi da sempre maggiori spinte indipendentiste.

Qualunque sia la soluzione istituzionale adottata a livello sovranazionale e infranazionale, non si può prescindere dall'applicazione dell'idea democratica, ormai comunemente accettata da tutti i Paesi europei. Anche per questo aspetto si deve però decidere se sia sufficiente il solo principio supremo della legittimità

* Titolare della Cattedra Jean Monnet in Storia dell'integrazione europea presso l'Università degli Studi dell'Insubria sede di Varese e del Modulo Jean Monnet «Le autonomie locali e la costruzione dell'Europa», nel Corso di laurea specialistica in Governo e Amministrazione presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Pavia; Direttore dell'Archivio storico dell'Università di Pavia; Direttore del Centro interdipartimentale di ricerca e documentazione sulla storia del Novecento dello stesso Ateneo.

politica, ossia il suffragio universale diretto, oppure se occorra una rivoluzione democratica più ampia che preveda riforme strutturali magari sul modello elaborato da Adriano Olivetti negli anni Cinquanta.

Il dibattito politico su questi temi ha comunque contribuito a stimolare l'interesse degli storici, ma anche di alcuni politici, riguardo alla storia dell'Europa contemporanea e in particolare per quella relativa alla costruzione dell'Unione Europea e del ruolo degli enti territoriali. Il passato, le strade precedentemente intraprese possono forse dare alcune risposte su quali siano i reali problemi strutturali dei Paesi europei, sui mezzi per porvi rimedio e sulle forze: culturali, economiche, politiche e sociali di cui ci si può avvalere per favorire un processo di riorganizzazione che dia una concreta speranza al «popolo europeo». La condizione per cogliere il senso della storia e raggiungere l'auspicato obiettivo è però, come ha scritto René Girault nell'introduzione a *Europe Brisées Europe retrouvée. Nouvelles réflexions sur l'unité européenne au XX siècle* – pubblicato a cura di René Girault e Gérard Boussuat a Parigi nel 1994 – quella di studiare la realtà «sans à priori, sans mythes, sans illusions».

In questo quadro gli studi sul movimento degli enti locali europei sono gravemente carenti. Benché la storiografia abbia in parte registrato la presenza e l'azione degli enti decentrati nel processo d'unificazione europea, fanno ancora difetto lavori che affrontino in modo organico questo aspetto. In gran parte la situazione è dovuta alla presenza di una realtà documentaria abbondante, ma nel contempo di difficile lettura non solo perché dispersa a livello continentale e in gran parte disordinata, ma anche perché non decifrabile e interpretabile sulla base di una congrua bibliografia di riferimento. La necessità di evidenziare il ruolo degli enti locali nel processo di unificazione europea trova invece conferma nelle testimonianze, scritte e orali, dei protagonisti. Da queste emerge un retroterra culturale e politico che affonda le sue radici nei tentativi di proporre alternative politiche ed etiche al trionfo del nazismo e del fascismo. La Conferenza europea delle autonomie locali (CEPL), il Comitato delle Regioni, il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) e la United Cities and Local Governements sono istituzioni che non sono nate casualmente, ma grazie al lavoro di enti territoriali, uomini politici e movimenti che hanno tratto il loro agire da riflessioni spesso antiche interpretando però le esigenze del loro tempo.

Un primo confronto scientifico sul tema dei rapporti fra collettività locali e costruzione dell'unità europea ebbe luogo durante un Convegno, tenuto in occasione del primo centenario dell'Unità d'Italia, che si svolse a Torino e a Stresa il 14-18 maggio 1961. Promotori ufficiali dell'evento furono l'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica e il Presidente della Mostra delle Regioni italiane Adrio Casati, ma i veri ispiratori furono politici, storici, giuristi, economisti legati al mondo delle autonomie locali: Jean Bareth, Amedeo Peyron, Umberto Serafini, Gianfranco Miglio, Mario Bendiscioli. Il tema in discussione venne affrontato sotto diversi punti di vista: storico, giuridico-amministrativo, economico, culturale e politico. I relativi poderosi atti, editi nel 1963, sono una pietra miliare della riflessione storico-politica sul tema delle autonomie locali e dell'Europa.

Successivamente riviste di dibattito politico e scientifico, ad esempio in Italia «Comuni d'Europa», tennero aperto un confronto e accolsero riflessioni a cui parteciparono allora promettenti giovani come Dario Velo e Alberto Majocchi.

Più recentemente per dare risposte anche a questi temi sotto la guida di Giulio Guderzo e Luigi Vittorio Majocchi è stato promosso, da circa tre lustri, un programma di ricerca di base che ha permesso di individuare i principali attori e di recuperare allo studio alcuni fondi sulle autonomie locali e sui protagonisti di questa storia che altrimenti sarebbero andati irrimediabilmente dispersi. In questo ambito è stata quindi avviata un'indagine sul contributo del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE) – al momento della fondazione Consiglio dei Comuni d'Europa (CCE) – al processo d'integrazione europea negli anni Cinquanta.

Il CCRE venne fondato nel 1951 a Ginevra, il movimento rappresentava la volontà di alcuni militanti europeisti, federalisti, socialisti e cattolici di coniugare le esigenze del decentramento amministrativo con l'unione politica europea avvertita come imminente. L'organizzazione dei poteri locali si strutturò in sezioni nazionali e grazie anche all'apporto di personalità di prestigio, voglio citare ad esempio Jacques Chaban Delmas e Valéry Giscard D'Estaing nonché di militanti federalisti che l'hanno in sostanza diretto: Umberto Serafini, Jean Bareth, Thomas Philippovic, Elisabeth Gateau è diventata la maggiore organizzazione delle autonomie locali a livello europeo. Il

¹ Sulle vicende che portarono alla nascita dell'UIV nell'ambito del movimento riformista cfr. O. Gaspari, *Alle origini del movimento comunale europeo: dall'Union Internationale des Villes al Consiglio dei comuni d'Europa (1913-1953)*, in «Memoria e Ricerca. Rivista di storia contemporanea», n. 10, 1997, pp. 147-163; R. Payre, P.-Y. Saunier, *L'Union internationale des villes o l'Internazionale municipale (1913-1940)*, in «Administrare», n. 1-2, 2000, pp. 217-239; *Origini e sviluppo del movimento comunale europeo nel Novecento*, in Id. (a cura di), *L'Europa dei comuni dalla fine dell'Ottocento al secondo dopoguerra*, Roma, Donzelli, 2003, pp. 12-21. Per una visione d'insieme sul tema cfr. F. Ruggie, *Il regime delle città. Il governo municipale in Europa tra '800 e '900*, Milano, Franco Angeli, 1992. Dopo la seconda guerra mondiale l'UIV ha esteso la propria rete di associati al mondo intero. L'organizzazione è divisa in sette sezioni regionali aventi la loro sede a Quito, Giacarta, Washington, Guatemala City, Harare, Istanbul e Parigi. Dopo anni di confronti, a volte anche molto aspri, il CCRE è diventata, alla fine degli anni Ottanta, la sezione europea dell'UIV cedendo la rappresentanza mondiale delle autonomie locali all'UIV. I complessi rapporti fra IUV e CCRE devono essere ancora ricostruiti. Per gli anni precedenti all'integrazione fra le due associazioni una fonte indispensabile è costituita dalla serie documentaria *CCRE-Intenational Union of Local Authorities (1982-1997)* conservata presso gli Archivi storici dell'Unione Europea a Firenze (d'ora in poi ASUE-CCE).

² Sul pensiero di Gasser, fondamentale per comprendere il movimento delle autonomie locali in Europa cfr. sia le principali opere dello storico svizzero sul comunismo: A. Gasser, *Storia della libertà popolare e della democrazia*, Milano, La Fiaccola, 1945 (1a ed. in tedesco 1939); Id., *L'autonomia comunale è la ricostruzione dell'Europa*, Milano, La Fiaccola 1946 (1a ed. in tedesco 1943); Id., *Staatlicher Grossraum und*

CCRE, durante gli anni Ottanta del secolo scorso, è entrato poi a far parte dell'Union International des Villes (UIV) oggi meglio conosciuta con il nome inglese: International Union of Local Authorities (IULA)¹. Il movimento degli enti locali riunisce attualmente circa 100.000 enti territoriali in Europa, federati in 40 associazioni nazionali di poteri locali e regionali in 28 Paesi del nostro continente. Alle numerose azioni promosse dal CCRE hanno contribuito e partecipato nel corso degli anni decine di migliaia di amministratori locali, uomini politici e di cultura europei: Willy Brandt, Gaston Defferre, Giulio Andreotti, Altiero Spinelli fra i primi Alexandre Marc, Gaetano Arfé, Adolf Gasser², Edgard Milhaud fra gli altri. Il lavoro di ricerca illustrato si è concretizzato nel 2001 nella pubblicazione del volume *Autonomie locali e federazione sovranazionale. La battaglia del Conseil des Communes et Régions d'Europe per l'unità europea*³ nonché in successivi saggi e monografie.

Della massima importanza è stato quindi individuare e recuperare i fondi archivistici del movimento. Le funzioni degli organi internazionali del CCRE hanno avuto sede prima a Ginevra, dal 1951 al 1955, poi a Parigi. Proprio nell'area parigina, esattamente in una *garde-meuble* presso l'aeroporto Roissy Charles de Gaulle è stato individuato l'archivio storico internazionale del CCRE, sia detto per inciso praticamente dimenticato dallo stesso movimento, conservato in condizioni non certo ottimali e mancante di alcuni importanti fondi quale quello sulla fondazione del movimento.

L'archivio del CCRE è stato quindi depositato, grazie all'intervento di tecnici e docenti dell'Ateneo pavese, presso gli Archivi storici dell'Unione Europea a Firenze dove è stato ordinato e messo a disposizione degli studiosi.

Oltre a questo risultato mirato a conservare un patrimonio comune, dovere primario di ogni ricercatore, a Pavia sono stati depositati, in fotocopia, i documenti dell'archivio CCRE relativi all'attività politica svolta dall'associazione a favore del processo d'integrazione europea.

Occorre ancora sottolineare come l'attuale assetto politico-istituzionale relativo agli enti locali sia il frutto di un'evoluzione storica complessa e offra spunti per ricerche in diverse direzioni; nei paragrafi successivi si darà quindi conto di alcuni possibili percorsi.

autonome Kleinräume. Gemeindeautonomie und Partizipation (Ausgewählte Aufsätze), in P. Trappe (ed.), *Social Strategie*, vol. III, Basel, Social Strategie Publishers, 1976, sia F. Zucca, *Emile Chanoux e Adolf Gasser: ipotesi di organizzazione statale dagli anni Trenta alla Carta europea delle libertà locali*, in P. Momigliano Levi (ed.), *Emile Chanoux et le débat sur le fédéralisme*, Nice, Presses d'Europe, 1997, pp. 87-102. Un breve resoconto dell'evoluzione del pensiero europeista e comunalista all'interno della *Fédération* in J.-M. Martin, *Bilan de dix ans d'efforts 1944-1954*, in «La Fédération revue de l'ordre vivant», supplemento al n. 120, novembre 1954, pp. 1-13.

³ F. Zucca, *Autonomie locali e federazione sovranazionale. La battaglia del Conseil des Communes et Régions d'Europe per l'unità europea*, introduzione di V. Giscard d'Estaing, Bologna, il Mulino, 2001.

⁴ *1er Congrès international et exposition comparée des Villes, Gand 1913*, vol. II, Bruxelles, Union internationale des villes, 1913, p. 343.

⁵ P. Dogliani, *La sinistra europea alle origini del movimento comunale internazionale*, in *Origini e sviluppo del movimento comunale europeo nel Novecento*, cit., p. 182.

⁶ Fra i vari scritti di argomento comunale cfr. A. Schiavi, *Il comune ieri, oggi, domani*, Roma, Opere Nuove, 1956; Id., *Le piaghe d'Italia*, Roma, Opere Nuove, 1958. Su Schiavi cfr. U.S. [Umberto Serafini], *La morte di Alessandro Schiavi*, in «Comuni d'Europa», n. 6, giugno 1965, p. 3; M. Ridolfi (a cura di), *Alessandro Schiavi. Indagine sociale, culture politiche e tradizione socialista nel primo '900*, Cesena, Il ponte vecchio, 1994; P. Dogliani (a cura di), *Europeismo e municipalismo. Alessandro Schiavi nel secondo dopoguerra*, Cesena, Il ponte vecchio, 1996; A. Schiavi, *Carteggi. Tomo primo: 1826-1926*, a cura di C. De Maria, Mandria-Bari-Roma, Lacaita, 2003; C. De Maria (a cura di), *Carteggi. Tomo secondo: 1927-1965*, Mandria-Bari-Roma, Lacaita, 2004; F. Monti C. De Maria

2. I gemellaggi primo atto per una politica internazionale dei comuni

Senza risalire, per la civiltà occidentale, alla *polis* greca, è un dato di fatto come almeno a partire dal Medioevo le città europee hanno intrattenuto relazioni istituzionali fra di loro. Questi rapporti si svilupparono attraverso i commerci, le fiere, ma anche le Università e le istituzioni religiose. Furono firmate alleanze, trattati commerciali, si combatterono guerre per il controllo del territorio e dei traffici. L'avvento degli Stati nazionali accentrati ha però cancellato queste relazioni rendendole illegali. Lo Stato aveva la rappresentanza esterna esclusiva e quindi era l'unico soggetto legittimato a tenere rapporti internazionali. Fra la fine dell'Ottocento e i primi anni del Novecento furono faticosamente riprese relazioni dirette fra le amministrazioni locali in questo favorite dall'internazionalismo socialista e cattolico. I contatti trovarono una loro embrionale forma istituzionale nella fondazione, a Gand nel 1913, della prima organizzazione internazionale dei comuni, la ricordata IULA. L'associazione prendeva vita principalmente sulla base dell'esperienza riformista, ma al movimento non erano estranee altre componenti fra cui quella dei tecnici comunali desiderosi di confrontarsi per trovare soluzioni a problemi già allora avvertiti come comuni. In questo ambito ebbe un ruolo lo studioso e militante socialista Edgard Milhaud che attraverso la rivista «Annales de la régie directe», più tardi «Annales de l'économie collective», sviluppò, insieme ai suoi numerosi collaboratori di diversa provenienza nazionale, il concetto di intermunicipalità per cui i comuni dovevano collaborare per la diffusione delle conoscenze e delle esperienze in materia di progresso tecnico e sociale nell'amministrazione locale nonché per costruire una rappresentanza dei loro comuni interessi, lo studio delle questioni relative alla costruzione di città e all'organizzazione della vita comunale, la creazione e il funzionamento di istituzioni e di servizi collettivi⁴. Oltre a Milhaud, all'assemblea costitutiva dello IULA partecipò, fra gli altri, anche Alessandro Schiavi⁵ riformista e convinto comunalista. Il primo avrà un ruolo fondamentale nella costituzione del ricordato CCE il secondo in quello dell'Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni d'Europa (AICCE) di cui sarà il primo presidente⁶. Malgrado le positive premesse l'azione dello IULA non poté

(a cura di), *Inventari delle carte e bibliografia degli scritti di Alessandro Schiavi negli archivi forlivesi*, Mandria-Bari-Roma, Piero Lacaita, 2003; A. Schiavi, *Nel socialismo italiano ed europeo*, a cura di G. Silei, Mandria-Bari-Roma, Lacaita, 2005; A. Schiavi, *Diari e note sparse*, a cura di C. De Maria, D. Mantegazzi, Mandria-Bari-Roma, Lacaita, 2003; A. Ragusa, *Il manifesto elettorale. Mezzo secolo di propaganda dai fondi Schiavi di Forlì*, Mandria-Bari-Roma, Lacaita, 2004. Sulle vicende della Comunità europea di credito comunale cfr. F. Zucca, *Amedeo Peyron. Un sindaco federalista, Europeismo e federalismo in Piemonte tra le due guerre mondiali. La resistenza e i Trattati di Roma (1957)*, a cura di S. Pistone, C. Malandrino, Firenze, Olschki, 1999, pp. 278-284.

⁷ Association française pour le Conseil des Communes et des Régions d'Europe, *L'art du jumelage. Pourquoi, avec qui et comment jumeler sa commune*, s.l. [Orléans], AFCCRE, [1995?], p. 3.

⁸ Per i temi trattati durante i due Congressi cfr. *II Congrès international des villes, Amsterdam 1924*, Bruxelles, [UIV], 1924; *III Congrès international des villes, Paris 1925*, 3 voll., Paris, Union International des Villes, [1926?].

⁹ Per una rapida visione sulla nascita e sviluppo del federalismo integrale e sui suoi rapporti con l'idea dell'unificazione europea cfr. A. Marc, *Du communalisme au fédéralisme intégral*, Paris, La Fédération, s.d. [1948]; J.-L. Loubet del Bayle, *I non conformisti degli anni Trenta*, Roma, Cinque lune, 1972; A. Greilsammer, *Les mouvements fédéralistes en France de 1945 à 1974*, Nice, Presses d'Europe, 1975; B. Voyenne, *Histoire de l'idée fédéraliste*, 3 voll., Nice, Presses d'Europe, 1981; -P. Gouzy, *Alexandre Marc soixante-quinze ans de combat fédéraliste*, in «L'Europe en formation», n. 291, hiver 1993-1994, pp. 7-14; Id., *Alexandre Marc. Dictionnaire international du fédéralisme*, éd. par D. de Rougemont, F. Saint-Ouen, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 219-227; D. de Rougemont, *Ecrits sur*

svilupparsi a causa della guerra che sconvolse il continente europeo.

All'indomani della prima guerra mondiale alcuni comuni francesi, tedeschi, inglesi, belgi e lussemburghesi ripresero relazioni dirette sia per superare insieme i traumi di una guerra devastante sia perché affratellati dal ricordo di comuni tragici eventi⁷. Il secondo congresso dello IULA si tenne però ad Amsterdam solo nel 1924 e segnò la ripresa dei contatti istituzionali fra i comuni che videro la loro concretizzazione attraverso la rifondazione del movimento avvenuta a Parigi nel 1925⁸. Fra questa data e la fine degli anni Trenta l'associazione dei comuni si dedicò all'approfondimento di temi quali l'organizzazione finanziaria degli enti locali, le imprese comunali, le espropriazioni e l'urbanistica. Dopo l'avvento dei fascismi in diversi Paesi europei, allo IULA mancò progressivamente l'apporto prima degli amministratori locali italiani, poi tedeschi e quindi iberici. La sua attività andò quindi scemando sino alla vigilia della nuova guerra civile europea.

La svolta nel campo delle relazioni infracomunali si ebbe all'indomani della seconda guerra mondiale grazie all'acquisita consapevolezza, da parte di alcuni militanti federalisti integrali⁹, che per costruire la pace occorreva realizzare l'Europa dei cittadini.

Fra i principali attori di questo corso si deve annoverare il movimento federalista francese «La Fédération. Centre d'études institutionnelles pour l'organisation de la société française» che, fondato nel luglio 1944 da un gruppo di federalisti legati ai movimenti cattolici, aveva fra i principali obiettivi quello di fornire i mezzi politico-teorici per la riorganizzazione non solo dello Stato, ma anche della società francese. Ben presto i suoi aderenti si resero conto che per portare a termine i loro obiettivi di federalismo infranazionale non potevano prescindere dalla situazione internazionale e in particolare da un nuovo assetto europeo. La federazione doveva così andare «du quartier ou du village» all'Europa¹⁰. In questa prospettiva, André Voisin, leader del movimento federalista transalpino, promosse relazioni fra comuni francesi e inglesi che dovevano aiutarsi a risorgere dalle macerie della guerra ancora in corso. Successivamente si ebbero le prime unioni fra i comuni di Orléans e Dundee nel 1946, Bordeaux e Bristol, Veulettes-sur-Mer e Greenock nel 1947¹¹. In questa fase non venne prevista nessuna forma per istituzionalizzare e rendere sta-

l'Europe. Oeuvres complètes, 3 voll., Parid, Ed. de la Différence, 1994; A. Marc, *Europa e federalismo globale*, Firenze, Il ventilabro, 1996.

¹⁰ Queste tesi furono esposte da Jean Bareth, influenzato dal pensiero dello storico svizzero Adolf Gasser, in alcuni opuscoli fra il 1946 e il 1947; cfr. J. Bareth, *Le fédéralisme c'est d'abord la commune*, in «Circulaire intérieure de La Fédération», juillet-août 1946; Id., *Le fédéralisme par la commune*, Paris, La Fédération, 1946; Id., *Le fédéralisme: un principe, une action*, Paris, La Fédération, 1947.

¹¹ AFCRE, *L'art du jumelages. Pourquoi, avec qui et comment jumeler sa commune*, cit., p. 3.

¹² *Rapprochement entre deux villes du Benelux Esch-sur-Alzette et Amersfoort*, in Hubert Clément, *Un umanista du travail*, 2 voll., Esch-sur-Alzette, Imprimerie coopérative Luxembourgeoise, 1954, vol. I, pp. 141-142.

¹³ *Jumelage Troyes-Tournai*, in «Le Bulletin fédéraliste», n. 56, janvier 1952, p. 4.

¹⁴ Testimonianza resa da Jacques Jira, uno dei più attivi militanti di La Fédération, oggi conservata su nastro presso l'Archivio del Centro interdipartimentale di ricerca e documentazione sulla storia del Novecento (d'ora in poi ACRD); cfr. inoltre *Association française pour le Conseil des communes d'Europe. Commission des affaires européennes, Documents sur les jumelages*, in Archivio Association villes et communes luxembourgeoises - Lussemburgo (d'ora in poi AAVCL-Lussemburgo), c. *jumelage 1952-56*; J.-M. Martin, *Bilan de dix ans d'efforts 1944-1954*, supplemento al n. 120 di «Le XX Siècle fédéraliste», Paris, La Fédération, 1954, p. 17. La cerimonia del gemellaggio si svolse a Troyes, il 4 novembre 1951, davanti al monumento ai caduti alla presenza dei sindaci delle rispettive città che lessero il giuramento di gemellaggio. Erano inoltre presenti tutte le autorità politiche ed economiche, rappresentanti del governo francese e belga, il Presidente dell'Association des Maires de France e il Presidente del

bili i rapporti intracomunali, ma la volontà di riprendere le antiche relazioni dirette fra enti locali era ormai evidente.

Contemporaneamente a queste iniziative si svolse, il 26 aprile del 1948, nel contesto delle attività a sostegno del Benelux, un incontro fra i comuni di Amersfoort – Olanda – e Esch-sur-Alzette – Lussemburgo. Promotore fu Hubert Clément sindaco del comune lussemburghese e futuro cofondatore del CCE. Clément, legato sia ai movimenti europeisti che a quelli riformisti e internazionalisti che gravitavano intorno alla ricordata rivista «Annales», diede vita all'iniziativa convinto che per arrivare all'unione dei tre Paesi, in una prospettiva più avanzata dell'Europa, si dovesse operare a livello delle amministrazioni locali, per organizzare e favorire «les échanges d'idées entre citoyens, commerçant, employeurs, ouvriers»¹². L'idea che i comuni dovessero e potessero accompagnare la riconciliazione dei Paesi europei e quindi favorire la pace nel continente e nel mondo stava trovando le prime forme per concretizzarsi.

Nel gennaio del 1951, come ricordato, veniva fondato a Ginevra il CCE. Uno degli obiettivi che il movimento si assegnò fu quello di promuovere i *jumelages* come azione politica attraverso la quale gli amministratori locali dovevano coinvolgere i loro cittadini nel processo d'integrazione europea.

I gemellaggi diventavano così strumento per rifondare le relazioni internazionali fra i comuni nonché per promuovere la propaganda federalista ed europeista attraverso la sensibilizzazione prima degli amministratori locali poi dei cittadini.

Il primo *jumelage* ufficiale promosso dal CCE fu quello fra le città di Troyes e Tournai¹³, ma occorre sottolineare come, in realtà, fosse voluto e organizzato da La Fédération quale azione di propaganda che doveva svolgersi contemporaneamente al congresso nazionale del movimento federalista che si tenne a Troyes nel novembre 1951¹⁴. Immediatamente dopo questa iniziativa, l'Association française pour le conseil des communes d'Europe (AFCCE) organizzò a Parigi un convegno di studio sull'organizzazione dei gemellaggi fra le comunità locali dei Paesi europei. Durante questo importante dibattito furono delineati per la prima volta, in una riunione internazionale, gli scopi e le forme dei gemellaggi. La conclusione dei lavori, riassunte da Umberto Serafini, Presidente della seduta finale del convegno, indicavano chiaramente come i gemellaggi, instaurando relazioni stabili fra i comuni, dovessero favorire sia lo sviluppo delle autonomie

locali interne sia la battaglia per la federazione europea¹⁵. Questi principi furono tramutati in azione durante il secondo importante e politicamente significativo *jumelage* fra le città di Metz e Lussemburgo. L'adesione delle due città alle proposte del CCE non fu casuale poiché Raymond Mondon, sindaco del centro francese, era legato a La Fédération mentre il suo collega lussemburghese, Emile Hamilius, aveva fatto parte del comitato promotore del CCE di cui sarebbe diventato Presidente nel 1953. Egli era inoltre in stretto contatto con il ricordato Clément antesignano delle relazioni internazionali fra comuni. Le forme stabilite per questo gemellaggio, il suo modello organizzativo e lo spirito europeista che caratterizzò le manifestazioni fornirono un modello ai futuri gemellaggi organizzati dal CCE almeno per tutti gli anni Cinquanta e Sessanta. Occorre anche sottolineare come le forme codificate in quest'occasione e i testi utilizzati siano identici a quelli ancor oggi in uso. Gli obiettivi che i promotori si diedero si possono riassumere nell'azione pedagogica verso i cittadini per sensibilizzarli sia verso la necessità della costruzione europea che verso il federalismo interno nella necessità di stabilire relazioni permanenti fra le città in ambito amministrativo, commerciale, industriale, della gestione del territorio, scolastico, associativo e delle politiche sociali¹⁶. In occasione delle cerimonie che si svolsero in entrambi i centri, a Metz il 23 marzo 1952 e a Lussemburgo il 21 giugno 1953, vi fu una partecipazione straordinaria di cittadini in questo sollecitati dagli organi d'informazione e da appelli delle amministrazioni locali. I sindaci lessero, sulle pubbliche piazze, il *serment du jumelage* alla presenza di esponenti del governo francese, fra cui Robert Schuman, e di quello lussemburghese. In sintesi, il gemellaggio fu l'inizio di concreti rapporti sia fra le due città sia fra i sindaci del comprensorio della Mosella e del Lussemburgo per affrontare i comuni problemi relativi all'uso delle vie d'acqua e al controllo dello sviluppo industriale. In particolare venne ampiamente raggiunto l'obiettivo europeista così che Robert Schuman giunse a sottolineare come iniziative simili avrebbero potuto «rendre plus populaire encore l'idée d'unification européenne»¹⁷. Oggi all'interno dell'Unione Europea i gemellaggi sono finanziati da precise linee di credito che si concretizzano in bandi aperti atti a favorire la politica internazionale delle autonomie locali.

Comité d'action del CCE. Il gemellaggio aveva anche come obiettivo di «coordonner les efforts économique des deux centres et notamment de développer les échanges des jeunes apprentis et ouvriers» (*Documents sur les jumelages*, in AAVCL-Lussemburgo, c. *Jumelage 1952-56*).

¹⁵ La riunione si tenne presso la Camera di Commercio Internazionale di Parigi il 9 e 10 gennaio 1952. Vi parteciparono delegati delle sezioni nazionali del CCE di: Austria, Belgio, Francia, Germania Occidentale, Gran Bretagna, Italia, Lussemburgo, Olanda, Saar e Svizzera (*Jumelages*, in «Comuni d'Europa», n. 2-3, gennaio 1953, p. 5).

¹⁶ *Ilème Etats généraux des communes d'Europe. Les jumelages. Rapport de M. Henri Jaquet, maire du Locle (Suisse)*, p. 4, in AAVCL-Lussemburgo, c. *Jumelage 1952-56*.

¹⁷ *Le Discours de M. Robert Schuman*, in «Le Bulletin fédéraliste», n. 62, avril 1952, p. 3. Sul gemellaggio Metz-Lussemburgo, sempre citato nelle pubblicazioni divulgative del CCE sui gemellaggi, cfr. in particolare *Documents sur les jumelages* in AAVCL-Lussemburgo, c. *Jumelage 1952-56*.

3. Alle origini delle politiche finanziarie e territoriali dell'Unione: il Credito comunale europeo

Dai primi anni Cinquanta l'azione del CCRE, delle sue sezioni nazionali e poi dello IULA hanno contribuito in misura importante allo sviluppo istituzionale infra e sovranazionale delle autonomie locali anche elaborando soluzioni originali che successivamente troveranno una loro concreta applicazione. Esempio di questo proficuo lavoro è l'idea, nata agli inizi degli anni Cinquanta, di promuovere la costituzione di un credito comunale europeo, primo esempio di future istituzioni finanziarie comunitarie.

Durante gli Stati generali dei comuni d'Europa, convocati a Versailles dal 16 al 18 ottobre 1953, il presidente dell'AICCE Alessandro Schiavi, consapevole delle difficoltà che i sindaci dovevano affrontare e risolvere per assicurare condizioni di vita accettabili ai loro amministrati, propose una mozione in cui auspicava la creazione di «un Istituto di Credito Internazionale dei comuni d'Europa». L'Istituto doveva assicurare un'abitazione ai cittadini europei usciti dalla disastrosa esperienza bellica raccogliendo fondi mediante l'emissione di obbligazioni garantite dagli Stati e dai comuni. Le amministrazioni locali europee avrebbero così ottenuto «capitali a basso interesse, ed a lungo termine, favorendo [...] la costruzione di case popolari»¹⁸. Dopo una vivace discussione, l'assemblea decise di costituire una commissione di studio che avrebbe dovuto presentare un dettagliato progetto. Si avviava così il primo coraggioso tentativo di istituire un ente finanziario a livello europeo che, se concretizzato, avrebbe anticipato e integrato le funzioni di alcune delle attuali istituzioni comunitarie¹⁹.

Le mutate condizioni internazionali, a seguito della morte di Stalin, e l'evoluzione della situazione politica interna in alcuni Paesi portarono, il 30 agosto del 1954, all'affossamento da parte dell'Assemblea nazionale francese del Trattato relativo alla Comunità Europea di Difesa (CED) e con esso della Comunità Politica Europea (CPE).

Dopo la caduta della CED il CCE avviò un'ampia discussione interna sulle linee politiche da seguire. Le diverse sensibilità sul tema di un possibile rilancio dell'unità europea ebbero modo di confrontarsi durante il secondo grande raduno di sindaci aderenti al CCE²⁰ organizzato a Venezia nell'ottobre del 1954²¹. In

¹⁸ *Terza seduta plenaria al Palazzo municipale di Versaglia*, in «Nuova Rassegna», serie II, anno X, n. 12, giugno 1954, pp. 956-958.

¹⁹ Un progetto simile a quello presentato da Schiavi era stato approvato anche dall'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa, ma il Consiglio dei ministri pur riconoscendo l'importanza della raccomandazione dell'Assemblea l'aveva rinviata a una commissione di studio decretando in pratica la fine del progetto (*Terza seduta plenaria al Palazzo municipale di Versaglia*, cit.).

²⁰ Sul ruolo del CCE dopo la caduta della CED cfr. F. Zucca, *Il Conseil des communes d'Europe e il rilancio europeo di Messina*, in *Messina quarant'anni dopo. L'attualità del metodo in vista della Conferenza intergovernativa del 1996*, a cura di L.V. Majocchi, Bari, Cacucci, 1996, pp. 243-260.

²¹ *Archivio conseil des communes et régions d'Europe - Parigi garde meuble Roissy et ex Clichy* (d'ora in poi ACCRE-Roissy), c. 16, f. *Deuxième Etats Généraux Venise 1954* (ASUE-CCE).

²² Archivio movimento federalista europeo Torino (d'ora in poi AMFE-Torino, c. *Ass. int.*, f. *ass. int.* 4. Lettera riservata di Umberto Serafini ad Altiero Spinelli in data 1 settembre 1954. Per dare rilievo alla posizione federalista Serafini invitò Spinelli a tenere un intervento «accanto a una comunicazione del nemico, il gollista Chaban Delmas».

²³ AMFE-Torino, c. *Ass. int.*, f. *ass. int.* 4. Lettera di Umberto Serafini a Dieter Roser in data 1° ottobre 1954.

²⁴ *Le risoluzioni di Venezia*, in «Comuni d'Europa», supplemento al n. 1, gennaio 1955, p. 3.

²⁵ ASUE-CCE, c. 223. Resoconto di Alessandro Schiavi, datato 10 maggio 1955.

²⁶ A.P., *L'istituto europeo di credito comunale*, in «Bollettino Associazione nazionale dei comuni italiani», n. 4, aprile 1958, p. 3.

²⁷ *Un primo resoconto del congresso di Forlì*, in «Comuni d'Europa», n. 4, aprile 1955, pp. 1-3.

²⁸ ASUE-CCE, c. 223. *Procès verbal de la réunion de l'assemblée générale du comité directeur de la Communauté européenne de crédit communal*, Ginevra 1° dicembre 1956, p. 2.

²⁹ In particolare le speranze degli amministratori locali erano riposte nella creazione della Banque européenne d'investissement. L'art. 130 dei Trattati di Roma, precisava però che i finanziamenti potevano essere concessi: per lo sviluppo delle regioni depresse, per la ristrutturazione o creazione di attività industriali nell'ambito del mercato comune, per la realizzazione di progetti comuni fra più Paesi. Dalle attività della banca erano in particolare esclusi i prestiti per lavori pubblici come la costruzione di scuole, strade locali, quindi delle infrastrutture che più avrebbero interessato le amministrazioni locali. Il CCE e la CECC iniziarono un'azione di sensibilizzazione delle istituzioni europee affinché i Trattati di Roma non fossero applicati alla lettera, ma nel loro spirito di fattiva collaborazione allo sviluppo. Questa impostazione trovò però degli interlocutori sensibili solamente nel

questa occasione la componente federalista del movimento pianificò un'azione attraverso la quale intendeva rafforzare la propria presenza all'interno del CCE offrendo «in un momento delicato» una tribuna internazionale alle forze federaliste²² affinché potessero reclamare l'elezione «au suffrage universel [...] d'une Assemblée Constituante»²³.

Attraverso un aspro confronto in sede di commissione le diverse componenti del CCE giunsero a elaborare documenti di sintesi a carattere europeista. In questo dibattito fu impegnato anche Amedeo Peyron, sindaco di Torino, il quale rinunciò a un ruolo ufficiale per dirigere i lavori della Commissione per il credito comunale europeo che approvò la costituzione²⁴ della *Communauté européenne de crédit communal* (CECC)²⁵.

Anche dopo la risoluzione di Venezia la CECC, pensata come un organismo di studio volto a favorire e promuovere la creazione di un Istituto Europeo di Credito Comunale, continuò a trovare ostacoli organizzativi e politici²⁶. Per tentare di superarli Amedeo Peyron, il quale nel frattempo – marzo 1955 – era stato eletto alla vicepresidenza dell'AICCE²⁷, accettò la presidenza della CECC e ne favorì il trasferimento a Torino dotando l'istituzione di una sede a Palazzo Reale²⁸.

Avvertendo la possibilità che le trattative per un rilancio europeo e la successiva firma dei Trattati di Roma (25 marzo 1957) potessero aprire uno spiraglio per la realizzazione dell'Istituto Europeo di Credito Comunale²⁹ Peyron si adoperò al fine di promuovere un dibattito internazionale. Egli era convinto infatti che «la Comunità Europea di Credito Comunale» potesse «suggerire una strada di singolare efficacia per quel piano europeo di investimenti che la realizzazione di un mercato comune inevitabilmente» avrebbe «comportato»³⁰.

Questo stesso indirizzo fu seguito dal CCE che per riuscire a sensibilizzare i governi europei pose il problema della creazione del credito comunale europeo durante la prima sessione della Conferenza europea dei poteri locali (CEPL) – organismo del Consiglio d'Europa –, di cui Peyron venne eletto Vicepresidente³¹. La Conferenza, convocata a Strasburgo nel gennaio 1957, sostenne la necessità di creare un istituto di credito comunale a livello europeo³². Le risoluzioni della Conferenza vennero successivamente adottate dall'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa, ma data l'impotenza politica di questa Assemblea³³ la proposta non ebbe un seguito concreto³⁴. Rendendosi conto

1967 quando a Bruxelles venne creato un intergruppo di studio sui problemi regionali e locali che doveva abbozzare una prima politica regionale europea.

³⁰ Il discorso del Sindaco Peyron alla Paulskirche, in «Comuni d'Europa», n. 11, dicembre 1956, p. 2. Il discorso fu tenuto da Peyron in occasione dei terzi Stati generali dei comuni d'Europa che ebbero luogo a Francoforte sul Meno fra il 5 e il 7 ottobre 1956.

³¹ Archivio Association française pour le Conseil des communes et des régions d'Europe Orléans (d'ora in poi AFCCRE-Orléans), c. *listes diverses*, f. *listes CCE 1956-1958*. *Membres du bureau de la Conférence européenne des pouvoirs locaux, décembre 1957*. Secondo Peyron era necessario che il CCE partecipasse in modo attivo alla CEPL affermando i suoi principi europeisti «soprattutto attraverso» le iniziative «concrete per es. la CECC e i jumelages» (*Riunione del Consiglio Direttivo dell'A.I.C.C.E. (Roma, 28 settembre 1956)*), in «Comuni d'Europa», n. 9, ottobre-novembre 1956, p. 3).

³² Conferenza europea dei poteri locali. Strasburgo 12-13-14 gennaio, in «Comuni d'Europa», n. 1, gennaio 1957, p. 3.

³³ Sul Consiglio d'Europa si vedano in particolare le testimonianze non sempre univoche di F. Dehousse, *L'Europe et le Monde. Recueil d'études, de rapports et de discours 1945-1960*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1960; A. Spinelli, *La nascita del Consiglio d'Europa (febbraio 1949)*, in *L'Europa non cade dal cielo*, Bologna, il Mulino, 1960; K. Adenauer, *Erinnerungen 1945-1953*, München-Wien, Deutsche Verlags-Anstalt, 1966, trad. it. a cura di E. Cicogna, *Memorie 1945-1953*, Milano, A. Mondadori, 1966; J. Monnet, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, trad. it. a cura di E. Tessadri, *Cittadino d'Europa. 75 anni di storia mondiale*, Milano, Rusconi, 1978; cfr. inoltre P. Duclos, *La réforme du Conseil de l'Europe*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1958; Id., *Le Conseil de l'Europe*, Paris, Presses univ. de

dell'inefficacia dell'azione di Strasburgo Peyron convocò a Torino due Assemblee generali della CECC. Durante queste riunioni si procedette a un esame del progetto³⁵ che venne presentato a Torino, fra il 21 e il 23 novembre 1957, ai rappresentanti dei governi e a quelli delle istituzioni europee³⁶. Peyron, dopo una disamina delle diverse posizioni e difficoltà emerse nel corso di un dibattito ormai pluriennale, indicava come obiettivo del «Congrès d'Experts» quello di fornire ai governi interessati all'istituzione gli elementi di valutazione necessari per arrivare alla sua costituzione³⁷.

Se lo scopo politico di mettere i governi dinnanzi a una scelta fu raggiunto, non altrettanto positivo fu il risultato delle iniziative promosse da Peyron. Nell'agosto del 1958 il ministero degli Interni della Repubblica federale di Germania inviava a Peyron una lettera sul problema «de la fondation d'un Istitut Européen de crédit communal» in cui, sulla base di una serie di osservazioni avanzate dai tecnici di vari organismi finanziari e amministrativi tedeschi, si affermava che «le moment ne parait pas encore mûr pour la création d'une telle institution»³⁸. Questi giudizi erano in gran parte fondati sul rischio di cambio dato dall'instabilità delle monete e su un «sacro» egoismo nazionale di chi già disponeva di efficaci strumenti deputati a finanziare le opere pubbliche dei comuni.

Ancora una volta, come spesso è accaduto e accade nella storia dell'integrazione europea, il parere dei tecnici contribuì in modo determinante a far naufragare l'iniziativa politica³⁹. Del generoso tentativo di creare la prima istituzione finanziaria a livello europeo rimase comunque memoria sia fra i federalisti che fra i politici impegnati a livello europeo costituendo così una prima traccia per le successive azioni politiche prima a livello di Comunità e poi di Unione Europea.

4. La prima rappresentanza dei poteri locali presso le istituzioni europee: la Conferenza europea dei poteri locali

Un'altra chiave di lettura del ruolo internazionale svolto dalle autonomie locali nell'ambito della storia dell'integrazione europea è l'analisi del contributo che il CCE diede affinché si giungesse all'elezione a suffragio universale diretto di un Parlamento

France, 1964; U. Leone, *Le origini diplomatiche del Consiglio d'Europa*, Milano, Giuffrè, 1966; *Il Consiglio d'Europa*, Roma, Segretariato generale del Consiglio d'Europa, 1971; J.-L. Burban, *Le Conseil de l'Europe*, Paris, Presses univ. de France, 1993; M.-T. Bitsch (éd.), *Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe*, Bern, Peter Lang, 1997.

34 A.P., *L'Istituto europeo di credito comunale*, cit., p. 3.

35 Le riunioni si svolsero presso il municipio di Torino nel marzo e nel maggio 1957 (ASUE-CCE, c. 223. *Projet de procès-verbal des seances de l'assemblée générale de la Communauté européenne de crédit communal*, Turin les 30 et 31 mai 1957; A.P., *L'Istituto europeo di credito comunale*, cit., p. 3).

36 Al convegno parteciparono i rappresentanti ufficiali di: Austria, Italia, Germania e Svizzera. Altri quattro Stati inviarono osservatori: Belgio, Francia, Gran Bretagna e Paesi Bassi. L'Organizzazione europea di cooperazione economica, la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, il Consiglio d'Europa e la Banca internazionale dei pagamenti inviarono delegati (*Convegno della Comunità europea di credito comunale*, in «24 Ore», n. 275, 22 novembre 1957, p. 4).

37 ASUE-CCE, c. 223. *Communauté européenne de crédit communal. Discours prononcé par l'Avocat Amedeo Peyron... à l'occasion de l'ouverture des travaux du «Congrès international des experts sur le Crédit Communal Européen»*. Peyron espone tre possibili soluzioni emerse durante i lavori preliminari: a) la creazione di un'istituzione a livello europeo doveva essere preceduta dalla costituzione di fondazioni analoghe a livello nazionale, b) la realizzazione dell'Istituto europeo di credito comunale doveva essere accompagnata dalla costituzione di «une organisation économique européenne des Institutions locales, dont l'institut de Crédit devrait être une des branches», c) le istituzioni locali dovevano trovare nel Mercato Comune Europeo gli strumenti

europeo e della necessità di ottenere una rappresentanza all'interno degli organismi europei. Per il primo tema mi basti affermare come all'interno del movimento la battaglia per l'elezione diretta di un Parlamento europeo caratterizzò l'azione internazionale sino al 1979. Questa battaglia fu intimamente legata a quella della rappresentanza dei poteri locali presso le istituzioni europee, un'istanza, questa, emersa già durante la sua assemblea costitutiva. Queste due posizioni presupponevano diverse sensibilità rispetto al problema dell'integrazione e dei meccanismi indispensabili a garantirne gli assetti democratici. L'enfaticizzazione dell'una o dell'altra richiesta era sintomo di una dialettica interna.

Fra il 12 e il 14 gennaio 1957, veniva convocata a Strasburgo, presso il Consiglio d'Europa, la prima Conferenza europea dei poteri locali (CEPL)⁴⁰. Ufficialmente, la riunione doveva permettere ai rappresentanti degli enti locali di partecipare all'attività dell'Assemblea consultiva quando quest'ultima avesse affrontato temi relativi alle competenze comunali o regionali⁴¹. Veniva così accettato, per la prima volta, il principio per cui le istituzioni internazionali non erano legittimate a prendere provvedimenti concernenti le amministrazioni decentrate senza che i comuni o i loro rappresentanti venissero preventivamente consultati. In questo senso la CEPL costituiva una netta affermazione del CCE che, come ricordato, nell'assemblea costitutiva aveva posto fra gli scopi dell'associazione quello di assicurare la partecipazione e la rappresentanza degli enti locali nelle istituzioni europee. L'aver ottenuto la convocazione di una Conferenza presso l'Assemblea consultiva poteva anche costituire la premessa per la creazione di un'analogo istituzione presso la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) e le future istituzioni europee, la CEPL era però un organismo consultivo, creato per esprimere pareri a un'Assemblea consultiva priva di qualsiasi potere reale. Essa non era perciò che una pallida immagine dell'Assemblée représentative des communes et collectivités locales che i promotori del CCE avrebbero voluto affiancare, in parte sul modello della Repubblica federale di Germania, a un Parlamento europeo liberamente eletto.

L'idea di richiedere una rappresentanza dei poteri locali presso l'Assemblea di Strasburgo era stata avanzata da Jacques Chaban-Delmas, uno dei padri fondatori del CCE, contro l'iniziale parere di André Voisin⁴², probabilmente per guadagnarsi un

economici e finanziari necessari ai loro bisogni, d) i comuni dovevano quindi rivolgersi alla «Banque d'Investissements».

³⁸ ASUE-CCE, c. 223. Traduzione francese della lettera inviata ad Amedeo Peyron dal Ministero federale tedesco agli Interni in data 11 agosto 1958.

³⁹ Nonostante non si riuscisse nel breve periodo a giungere alla fondazione dell'Istituto di credito comunale europeo, la CECC non venne soppressa e continuò a occuparsi dei problemi finanziari dei comuni europei. La sua sede fu mantenuta a Palazzo Reale finché, dopo la morte di Peyron, l'interesse intorno alla sua attività scomparve.

⁴⁰ Archivio Conseil de l'Europe - Strasburgo (d'ora in poi ACE-Strasburgo), dossier 0901, v. 4, 1954-1956-1957. *Assemblée Consultative. Conférence européenne des pouvoirs locaux. Annuaire Janvier 1957*. Sulla CEPL cfr. Conseil de l'Europe, *La Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe*, Strasburgo, Strasburgo, Conseil d'Europe, 1980; M.-A. Clotet y Miró, *La cooperacion internacional de los municipios en el marco del Consejo de Europa*, Madrid, Civitas, 1992, pp. 97-185. Il lavoro della Clotet y Miró si limita agli aspetti organizzativi della CEPL.

⁴¹ ACE-Strasburgo, *Assemblée consultative, dossier 406, projet de résolution, 10 octobre 1955*, p. 2.

⁴² Successivamente La Fédération appoggiò l'azione di Chaban-Delmas volta a creare prima una Commissione speciale per gli affari comunali e regionali e quindi una Conferenza permanente presso il Consiglio d'Europa perché così si sarebbe portato il «problème communal» a livello internazionale (*L'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe crée une Commission des affaires communales et régionales*, in «Le Bulletin fédéraliste», n. 72, octobre 1952, p. 4).

⁴³ ACE-Strasburgo, *Assemblée consultative. Texte adopté pendant la 4 Session Ordinaire (Deuxième partie). Résolution 20 tendant à la création d'une commission spéciale des Affaires communales et régionales*.

ruolo politico a livello europeo. Chaban-Delmas, a pochi mesi dalla fondazione del movimento delle autonomie locali europee, aveva domandato – novembre del 1951 – all'Assemblea consultiva di iscrivere all'ordine del giorno una proposta volta a favorire la creazione di una Commissione speciale per gli affari comunali e regionali. Nelle motivazioni che accompagnavano l'istanza, si faceva esplicito riferimento alla fondazione del movimento dei comuni europei e alle risoluzioni adottate durante l'assemblea costitutiva. A suo avviso, il fatto che i comuni si fossero dati un'organizzazione a livello europeo dimostrava la volontà dei poteri locali di partecipare attivamente al processo d'integrazione ed evidenziava la possibilità di coinvolgere nuove forze nella lotta per l'unità del continente. La sua richiesta ebbe l'appoggio della presidenza dell'Assemblea che portò alla conseguente approvazione, il 20 settembre 1952, della risoluzione n. 20, presentata sempre da Chaban-Delmas, con cui veniva costituita la Commissione speciale per gli affari comunali e regionali. Ufficialmente essa aveva il compito di studiare l'impatto che le decisioni prese a livello europeo avevano sulle realtà locali e, per questo, fu autorizzata a prendere contatto con gli organismi governativi e con quelli comunali⁴³.

Questa prima vittoria del sindaco di Bordeaux, eletto nel frattempo alla presidenza della Commissione, fu accolta con un certo disappunto almeno da una parte del CCE. Durante l'Assemblea costitutiva, infatti, era stato deciso di operare affinché i poteri locali europei ottenessero la rappresentanza presso tutte le istituzioni europee. Jacques Chaban-Delmas, quale presidente del Comitato d'azione europeo del movimento, aveva invece agito solamente nei confronti del Consiglio d'Europa. Le divergenze emersero chiaramente, in assenza peraltro di Chaban-Delmas, durante la seconda sessione del Comitato esecutivo del movimento tenutosi a Palermo dal 30 gennaio al 1° febbraio 1953. In quell'occasione furono presentate ben quattro risoluzioni sui rapporti fra CCE, Commissione speciale per gli affari comunali e regionali e Assemblea di Strasburgo. La prima, espressione della delegazione francese, accettava in sostanza l'operato del sindaco di Bordeaux; le altre, elaborate dalla delegazione italiana guidata da Umberto Serafini, segretario della sezione italiana del CCE, ne disapprovavano l'azione basandosi sullo statuto e sui documenti programmatici⁴⁴. Le diverse posizioni trovarono composizione in un documento unitario che

44 Archivio Conseil des comune d'Europe - Parigi (d'ora in poi ACCRE-Parigi), *armoire D, c. Reunions statutaires, procès verbaux, 1951 à 1971. Ilème session du comité exécutif, Palerme 30 janvier-1 février 1953. Procès-verbal*, p. 2.

45 ACE-Strasburgo, *Conseil de l'Europe, Assemblée consultative, dossier 0902-364. Commission speciale des affaires communales et régionales, Strasburg, le 27 juin 1953*. Copia della lettera inviata da Jacques Chaban-Delmas a Heinrich von Brentano in data 22 giugno 1953.

46 In particolare Chaban-Delmas pose i problemi dei mezzi idonei per assicurare una collaborazione fra amministrazioni periferiche e nuove istituzioni europee (ACE-Strasburgo *Assemblée consultative, documents de seance, quatrième session ordinaire, dossier 91*, p. 949; *Ibidem, cinquième session ordinaire, dossier 135*, p. 391).

47 ACE-Strasburgo, *Assemblée consultative, dossier 0902-363. Commission spéciale des affaires communales et régionales. Memorandum sur les contacts établis entre le Secrétariat Général et les organisations internationales et nationales de collectivités locales ainsi que certaines de ces collectivités locales, Strasbourg le 20 avril 1953*.

48 Alle riunioni della Commissione furono invitati come osservatori un rappresentante del CCE e uno dell'UIV (ACCRE-Roissy, c. 18, *divers CCE 1950 à '54. Compte-rendu. Commission des affaires régionales et communales du Conseil de l'Europe*). Successivamente le due organizzazioni chiesero, ottenendolo, lo statuto di ente consultivo di categoria A presso il Consiglio d'Europa. Questo riconoscimento giuridico consentiva sia al CCE che all'UIV di avanzare direttamente proposte alle istituzioni di Strasburgo, nonché l'obbligo di una loro consultazione sui problemi relativi agli enti locali (ACE-Strasburgo, *dossier 0902-366*. Lettere dell'UIV al segretario generale del Consiglio d'Europa in data 12 giugno 1954).

accoglieva alcune osservazioni dei federalisti italiani. Chaban-Delmas fu così invitato ad agire anche nei confronti dell'Assemblea *ad hoc* che in quel momento era incaricata di redigere il progetto di Statuto dell'autorità politica europea. Egli scelse di operare ancora una volta nell'ambito del Consiglio d'Europa allungando così i tempi dell'intervento. Fu infatti solamente dopo aver ottenuto un mandato formale, da parte della Commissione speciale per gli affari comunali e regionali, che il sindaco di Bordeaux, il 22 giugno 1953, scrisse una lettera al presidente della Commissione costituzionale dell'Assemblea *ad hoc* invitandolo a considerare la possibilità di studiare le forme per assicurare la rappresentanza «des collectivités locales dans les futures institutions européennes et notamment dans celles de la Communauté européenne»⁴⁵. Se le modalità dell'intervento erano ineccepibili, va osservato che l'azione era stata condotta in grave ritardo rispetto a quanto richiestogli nel mandato di Palermo e alle vicende dell'Assemblea *ad hoc*. Come noto, lo Statuto della CPE era stato approvato da questa il 10 marzo 1953 e il relativo testo fu oggetto di dibattito durante le successive conferenze intergovernative. L'unico risultato raggiunto durante questi incontri politici al massimo livello fu la decisione di convocare, fra il settembre e l'ottobre 1953, una conferenza di supplenti ed esperti con il compito di esaminare lo Statuto. Non dobbiamo perciò stupirci se nel testo originario e nelle successive modifiche non vi è traccia che possa far supporre l'intenzione di concedere una rappresentanza ai poteri locali.

Fra il 1952 e il 1954 Jacques Chaban-Delmas portò, sia in sede di dibattito presso l'Assemblea consultiva, sia nell'ambito della Commissione da lui presieduta, i temi peculiari del CCE⁴⁶. Il Consiglio d'Europa non poteva d'altronde ignorare l'attività del movimento degli enti locali europei dopo che, nel marzo 1953, lo stesso Consiglio e il movimento delle autonomie locali avevano dato l'avvio a relazioni formali⁴⁷, preludio alla partecipazione dei rappresentanti del CCE, in veste di osservatori, alle riunioni della Commissione speciale per gli affari comunali e regionali⁴⁸. Continuando la propria opera, volta a legare il CCE al Consiglio d'Europa, il sindaco di Bordeaux organizzò anche la partecipazione di un gruppo di lavoro della Commissione speciale agli Stati generali di Versailles – ottobre 1953 – e successivamente convocò una seduta della stessa Commissione durante lo svolgimento dei secondi Stati generali dei comuni

d'Europa – ottobre 1954 –. Grazie a queste iniziative, furono inviate ufficialmente al Consiglio d'Europa le relazioni e le risoluzioni degli Stati generali⁴⁹. Fra queste, particolare rilievo politico aveva la risoluzione con cui gli Stati generali di Venezia chiedevano al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa la trasformazione della Commissione speciale in «Commission de plein exercice» e la costituzione di «un Groupe de travail permanent où les délégués des organisations communales et internationales pourraient collaborer étroitement»⁵⁰. Il documento s'inseriva nella controversia, aperta nel settembre 1953, fra l'Assemblea consultiva e il Comitato dei ministri. L'organo parlamentare aveva infatti chiesto ai rappresentanti dei governi europei di costituire un gruppo di lavoro permanente formato dai membri della Commissione speciale per gli affari comunali e regionali e dai «représentants des associations nationales des pouvoirs locaux». Tale gruppo si sarebbe riunito con una periodicità annuale, in un'unica sessione di due giorni, e doveva essere composto da «une vingtaine des personnes». La proposta della Commissione speciale era quindi estremamente circoscritta anche se il suo accoglimento avrebbe sancito il principio della rappresentanza dei poteri locali presso l'Assemblea di Strasburgo. Il Comitato dei ministri, cogliendo il senso politico della proposta, respinse la raccomandazione «au moins pour l'instant», ufficialmente per non favorire la proliferazione di organismi internazionali. In particolare il governo britannico riteneva che la partecipazione dei rappresentanti delle due maggiori organizzazioni internazionali dei comuni, il CCE e l'UIV, ai lavori della Commissione speciale fosse sufficiente a garantire la collaborazione fra enti locali e Consiglio d'Europa.

Ancora una volta su proposta di Chaban-Delmas⁵¹ l'Assemblea consultiva prese l'iniziativa per uscire dalla situazione di stallo. Usando il proprio diritto di consultare esperti, deliberò, il 14 ottobre 1955, di procedere alla convocazione di «une conférence des représentants de toutes les associations nationales qualifiées de pouvoirs locaux des pays membres».

Nonostante la presa di posizione formale dell'Assemblea il Comitato dei ministri continuò nella sua politica di rifiuto. Su questa linea i rappresentanti dei governi avevano trovato alleati anche fra alcune organizzazioni degli enti locali. Dall'esame dei documenti risulta infatti che l'UIV aveva espresso scetticismo riguardo all'idea di una rappresentanza diretta dei comuni negli

⁴⁹ ACE-Strasburgo, *Assemblée consultative, dossier 0902-366, Commission spéciale des affaires communales et régionales. Compte rendu des Etats généraux des communes d'Europe réunis à Versailles les 16, 17 et 18 octobre 1953, auxquels participait un Groupe de travail délégué par la Commission spéciale des Affaires communales et régionales. Strasbourg, le 15 mars 1953* – la data esatta è «15 mars 1954».

⁵⁰ ACE-Strasburgo, *Assemblée consultative, dossier n. 0901, années 1956-1957-1958. Commissions des pouvoirs locaux. Conférence européenne des pouvoirs locaux, Strasbourg, le 17 octobre 1957*, pp. 1 ss. per le successive citazioni.

⁵¹ ACE-Strasburgo, *Comité des ministres, dossier 0902-368, Assemblée consultative, dossier 0902-368*. Il sindaco di Bordeaux, sulla scorta delle precedenti delibere e raccomandazioni, fece adottare, all'unanimità, dalla Commissione speciale un progetto di risoluzione che prevedeva la convocazione annuale di una Conferenza di rappresentanti delle associazioni nazionali dei poteri locali.

⁵² ACE-Strasburgo, *dossier 0902-366, Assemblée consultative, Commission spéciale des affaires communales et régionales. Etudes*

des moyens propres à assurer la représentation des collectivités locales dans les institutions européennes. Premières réponse reçues des Associations de pouvoirs locaux au questionnaire relatif au problème de la représentation des collectivités locales dans les institutions européennes, Strasbourg, le 22 avril 1954. Fra le risposte rinvenute vi è anche quella dell'UIV che sottolineava come l'istituzione di un'Assemblea europea delle collettività locali e la creazione di una rappresentanza speciale degli interessi decentrati presso il Consiglio d'Europa sollevavano «un certain nombre de difficultés, d'ordre juridique aussi bien que pratique» (*ibidem*, p. 9).

⁵³ ACE-Strasburgo, dossier 0902-366, *Assemblée consultative, Réponse complémentaire reçue de l'Association française pour le Conseil des Communes d'Europe, Strasbourg, le 8 mai 1954.*

⁵⁴ La decisione fu presa durante la riunione del *Bureau international* svoltosi a Metz dal 21 al 22 gennaio 1956 (*L'action du C.C.E. en faveur de la Conférence européenne des pouvoirs locaux*, in «Communes d'Europe», n. 3, mars 1956, p. 12).

⁵⁵ ACCRE-Roissy, c. *Bureau international, f. bureau international 1956*. Copia della lettera inviata da Emile Hamilius a Gaetano Martino, in data 9 aprile 1956. Il Presidente del CCE chiedeva un incontro ufficiale al Ministro degli Affari Esteri italiano per discutere dei rapporti fra CCE, Commissione speciale degli affari comunali e regionali e Consiglio d'Europa.

⁵⁶ Joseph-Jean Merlot intervenne presso Paul Henri Spaak, Henry Cravatte fu ricevuto da Joseph Bech, Umberto Serafini si rivolse a Gaetano Martino, Heinz Hoose, segretario del Rat der Gemeinden Europas, intervenne sul governo tedesco mentre Gaston Defferre, allora Presidente dell'AFCCCE, si rivolse sia al governo francese che agli organi istituzionali del Consiglio d'Europa.

⁵⁷ ACE-Strasburgo, doc. 527, *Assemblée consultative, huitième session ordinaire, 18 juillet 1956*, pp. 1-3.

organismi europei compreso il Consiglio d'Europa con cui intendeva però collaborare.

Le Associazioni nazionali dell'UIV come quelle danese, inglese e svedese ritenevano l'iniziativa prematura o poco interessante, mentre quella norvegese faceva dipendere la sua posizione dall'atteggiamento del governo⁵², dimostrando così quale abisso vi fosse fra la realtà politica, strettamente controllata dai governi e dalle forze politiche nazionali, e la posizione che voleva i comuni impegnati in una strenua lotta per la conquista delle loro libertà a livello nazionale e internazionale. I più decisi assertori della necessità di una rappresentanza degli enti locali furono l'Association des maires de France, influenzata dalle idee di La Fédération e l'AFCCCE.

Dalle associazioni degli enti locali non veniva più domandata la costituzione di una commissione di lavoro composta da venti esperti, ma la convocazione di un'Assemblea dei poteri locali europei, possibile modello di un Senato europeo, formato dai rappresentanti dei comuni e delle regioni⁵³.

Il CCE, in stretta collaborazione con Chaban-Delmas tornato a ricoprire un incarico ministeriale nel febbraio 1956, impegnò la sua organizzazione internazionale e le sue sezioni nazionali per far mutare l'atteggiamento dei governi europei⁵⁴. Fra il gennaio e il marzo 1956 furono esercitate pressioni su Spaak, Bech, Martino⁵⁵ il governo tedesco e quello francese⁵⁶. Grazie a questa azione, Jacques Chaban-Delmas, nella sua veste di Presidente del Comitato d'azione europeo del CCE, fu ricevuto, il primo marzo, dal Comitato dei ministri a Strasburgo. In quella sede il ministro francese ottenne un radicale cambiamento nell'atteggiamento del Comitato che, pur rinviando ancora la decisione sull'erogazione dei fondi necessari per la convocazione della Conferenza, abbandonò la precedente posizione pregiudizialmente negativa. Indubbiamente il clima politico internazionale, di nuovo favorevole ad accordi fra gli Stati in campo europeo (i Trattati di Roma furono firmati il 25 marzo 1957) agevolò il lavoro di *lobby* che il CCE svolse nei confronti dei governi i cui rappresentanti approvarono il principio della convocazione di una «conférence des représentants des associations nationales des pouvoirs locaux des pays membres, proposée par la Résolution 76 (1955) de l'Assemblée Consultative»⁵⁷. Anche in questo caso si esplicitarono le note opposizioni, in parte superate grazie all'appoggio di Fernand Dehousse allora Presidente dell'Assem-

⁵⁸ Dehousse intervenne, insieme a Bareth, per convincere l'UIV a modificare il suo atteggiamento nei riguardi della convocazione di una Conferenza dei poteri locali. Il Presidente dell'Assemblea iniziò così una stretta collaborazione con il CCE e Chaban-Delmas. Quest'ultimo lo ringraziò ufficialmente in occasione della prima sessione della CEPL (ACE-Strasburgo, *dossier 0901, année 1956-1957-1958, CEPL, Strasbourg, le 17 janvier 1957, compte rendu des débats de la CEPL, 1ère séance*, p. 12).

⁵⁹ ACE-Strasburgo, doc. 527, *Assemblée consultative, huitième session ordinaire, 18 juillet 1956*, p. 2.

⁶⁰ Per il CCE la CEPL era la «première institution communale européenne» (Conférence européenne des pouvoirs locaux, in «Communes d'Europe», n. 13, janvier 1957, p. 2).

⁶¹ ACE-Strasburgo, *dossier 0901*. Il CCE cercò di assicurare alle proprie sezioni nazionali un'adeguata rappresentanza. La sua azione si scontrò con quella dell'UIV che a sua volta cercava di influenzare la formazione delle delegazioni.

⁶² Alois Larcher, dirigente della CEPL presso il Consiglio d'Europa, fu tra i collaboratori di Jacques Chaban-Delmas (testimonianza resa a Strasburgo il 17 marzo 1995. Il resoconto è conservato presso ACRD, c. Larcher).

⁶³ Nel 1957 la Commissione speciale per gli affari comunali e regionali era stata trasformata, come richiesto dal CCE, in Commissione permanente e la sua denominazione era stata mutata in Commissione dei poteri locali (ACCRE-Roissy, c. 16. *Projet de procès verbal du Conseil de présidence, Luxembourg les 4 et 5 mai 1957*, p. 3). Secondo Larcher il fatto che nella nuova denominazione non si facesse più alcun riferimento alle regioni non nascondeva nessuna scelta politica, ma fu frutto di una dimenticanza burocratica che non si volle correggere (Alois Larcher, testimonianza del 17 marzo 1995 cit.). Come sempre in questa prima fase della storia dei rapporti fra enti locali e istituzioni di Strasburgo se l'azione ebbe un esito positivo larga

blea di Strasburgo⁵⁸. I residui atteggiamenti sfavorevoli fecero sì che la Conferenza non avesse carattere permanente e l'ordine del giorno fosse vincolato alla trattazione dei temi concernenti «les intérêts régionaux et locaux dans le cadre de la construction européenne»⁵⁹.

La Conferenza tenne la sua prima sessione fra il 12 e il 14 gennaio 1957 e alla sua presidenza venne eletto, su proposta del CCE, Jacques Chaban-Delmas, il cui ruolo nella vicenda non sfuggiva a nessuno. Il significato politico della CEPL sopravanzò quello originariamente assegnatogli di gruppo di lavoro permanente⁶⁰. La Conferenza era composta da 135 membri⁶¹, lo stesso numero dell'Assemblea consultiva, designati dalle Associazioni nazionali e internazionali dei poteri locali, nonché dall'Assemblea di Strasburgo. Se ufficialmente aveva il compito di occuparsi delle problematiche relative agli enti decentrati, nessuno poteva impedire all'assemblea dei poteri locali di affrontare le questioni relative all'unità europea. Nel primo ordine del giorno vennero infatti iscritti temi già oggetto di ampio dibattito all'interno del CCE: la necessità di creare un istituto di credito comunale a livello europeo, i rapporti fra enti locali e CECA, la difesa e lo sviluppo dell'autonomia comunale e la partecipazione dei poteri locali alla propaganda a favore dell'integrazione europea. Alle istanze avanzate dalla CEPL, l'Assemblea di Strasburgo avrebbe dovuto dare, secondo la concezione di Chaban-Delmas, risposte concrete, cosa assai difficile a realizzarsi considerando l'impotenza dell'Assemblea consultiva. Secondo la testimonianza di Alois Larcher⁶² pare che lo stesso Presidente della CEPL si rendesse conto dell'impossibilità di trasformare in tempi brevi la Conferenza in un Senato europeo dotato di poteri, ma avesse proseguito la sua azione per creare un precedente istituzionale. Per il sindaco di Bordeaux la decisione di dar vita a un Senato composto anche dai rappresentanti delle amministrazioni decentrate doveva comunque essere presa a livello governativo e rientrare in un quadro di accordi internazionali. Dopo la convocazione della prima sessione, la sua azione si fece perciò meno decisa anche a causa dei suoi impegni governativi nazionali. Fu compito del federalista italiano Natale Santero, membro della Commissione dei poteri locali dell'Assemblea consultiva⁶³, proporre e ottenere⁶⁴, in collaborazione con il CCE⁶⁵, l'istituzionalizzazione della CEPL che, dotata di un proprio statuto il 13 settembre 1961⁶⁶, ha continuato fino a oggi i suoi incontri.

parte del merito va a Chaban-Delmas. Egli fece pressioni sul suo «cher Ami» Fernand Dehousse affinché l'Assemblea consultiva approvasse la trasformazione della Commissione nel senso voluto dal CCE (ACE-Strasburgo, *dossier 02514, année 1952-1957*. Lettera di Jacques Chaban-Delmas a Fernand Dehousse in data 27 avril 1957).

⁶⁴ Nell'aprile 1957 Natale Santero, a nome della Commissione dei poteri locali, presentò all'Assemblea consultiva un progetto di raccomandazione in cui veniva richiesta la convocazione della CEPL nel 1958. Dopo lo svolgimento della seconda sessione della Conferenza, Santero avanzò di nuovo la richiesta per la convocazione della CEPL nel 1959 (ACE-Strasburgo, doc. 637, *Assemblée consultative, rapport sur la représentation des pouvoirs locaux au sein des institutions européennes, 11 avril 1957*).

⁶⁵ Dopo le iniziali perplessità tutto il CCE appoggiò l'esperienza della CEPL che divenne, nei progetti del movimento, il possibile modello di una rappresentanza dei poteri locali presso le future istituzioni europee. Così dopo la convocazione della prima Conferenza l'organizzazione dei comuni iniziò un'azione volta a ottenere la convocazione della seconda sessione (ACCRES-Roissy, c. 16. *Projet de procès verbal du Conseil de présidence, Luxembourg les 4 et 5 mai 1957*, p. 4).

⁶⁶ I delegati dei Ministri, «rendant hommage aux résultats obtenus par les conférences européennes ad hoc des pouvoirs locaux qui se sont réunis jusqu'à ce jour», adottarono la *Charte de la Conférence européenne des pouvoirs locaux* il 13 settembre 1961. Il documento prevedeva la costituzione della CEPL «sur une base biennale» (ACE-Strasburgo, *dossier 0901 1956-1962, Comité des ministres, résolution (61) 20 adoptée par les délégués des ministres le 13 septembre 1961*).

⁶⁷ Consiglio delle Comunità europee, Commissione delle Comunità europee, *Trattato sull'Unione europea*, Lussemburgo, Commissione delle Comunità europee, 1992, p. 14.

È indubbio che, nonostante l'impossibilità di incidere direttamente sulla realtà, la costituzione della CEPL, la sua trasformazione in organo permanente di consultazione, i rapporti che essa permise fra il CCE e le altre istituzioni europee – CECA, CEE, EURATOM – abbiano nel tempo favorito la percezione della necessità di non escludere le amministrazioni locali dalle strutture europee. Non sembra perciò azzardato affermare che è anche grazie all'esistenza della CEPL, all'opera del CCE e al suo ruolo a favore, prima dell'elezione diretta del Parlamento europeo poi, come vedremo, della sua azione costituente, se il Trattato sull'Unione Europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, ha previsto che il Consiglio e la Commissione fossero assistiti anche da un Comitato delle Regioni con compiti consultivi⁶⁷.

Gemellaggi, storia dei movimenti delle autonomie locali, loro influenza sul processo d'integrazione europea, istituzioni europee sia presso il Consiglio d'Europa che presso le Comunità prima e l'Unione poi sono alcuni dei temi di ricerca che vanno affrontati per comprendere le dinamiche che hanno portato oggi alla costituzione di strumenti d'azione a livello europeo a favore degli enti territoriali nonché di un forte senso di *self-government* locale. Come premesso gran parte di questa storia è da ricostruire, ma le prime ricerche, brevemente indicate in questo lavoro, hanno evidenziato un quadro storico di straordinario interesse che dimostra la vitalità di una politica internazionale dei comuni che pochi forse potevano supporre.