



Anno LXII - n. 30 nuova serie - dicembre 2014

**Rivista dell'Aiccre, Associazione italiana
per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa**

Testata iscritta al n. 1041 del Registro degli Operatori della Comunicazione (Roc)

Presidente **Michele Picciano**

Vicepresidenti: **Carla Rey** (vicario), **Marco Flavio Cirillo**, **Nadia Ginetti**,
Giuseppe Magni, **Giuseppe Pagano**, **Fiorenzo Silvestri**, **Giovanni Speranza**

Segretario generale: **Vincenzo Menna**

Segretario generale aggiunto: **Emilio Verrengia**

Direttore responsabile: **Giuseppe Viola**

Responsabile editoriale: **Giuseppe D'Andrea**

In redazione: **Lucia Corrias**, **Anna Pennestri**

Piazza Fontana di Trevi, 86 - 00187 Roma

tel. 06.69940461 - fax 06.6793275 -

www.aiccre.it - comunieuropa@aiccre.it

Registrato al Tribunale di Roma n. 4696 dell'11-6-1955

Comuni d'Europa è edito in collaborazione con il Centro Interdipartimentale di Ricerca e Documentazione sulla Storia del Novecento dell'Università degli Studi di Pavia ed è inserito nella collana "Storia del Novecento", diretta da Fabio Zucca.

L'Aiccre edita Comuni d'Europa, la rivista telematica www.euoparegioni.it e il sito www.aiccre.it. Per ogni iniziativa ed informazione si può corrispondere con il Direttore responsabile viola@aiccre.it.

Impaginazione: EDIZIONI UNICOPLI Stampa: EB.O.D. S.A.S. ISSN 0010-4973

Questo numero è andato in stampa nel dicembre 2014

Editoriale

di *Giuseppe Viola* p. 3

Dalle autonome comunità a misura d'uomo agli Stati uniti d'Europa

di *Michele Picciano* p. 5

Una storia in divenire: i gemellaggi e l'Unità europea

di *Fabio Zucca* p. 7

Campagna "1000 Consigli per l'Europa"

p. 46

**Una unica e coerente battaglia per il riordino dei poteri regionali
e locali e per una unione europea federale**

di *Gabriele Panizzi* p. 49

Le risoluzioni politiche degli organi nazionali

p. 57

Risoluzioni politiche (1988-2014)

p. 59

Campagna adesioni 2015

p. 157

EDITORIALE

di **Giuseppe Viola**

Direttore responsabile «Comuni d'Europa»

Un numero particolare che chiude un anno speciale (elezioni europee, semestre europeo a guida italiana, la conferenza europea delle città gemellate Ccre-Aiccre), questa è la premessa del n. 30 di Comuni d'Europa; è l'occasione per riproporre le posizioni politiche, le persone, la storia e il futuro dell'impegno federalista dell'Associazione italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (Aiccre). L'inizio è quello di una storia in divenire, come viene descritta nella prima parte della rivista, dove i gemellaggi e l'Unità europea rappresentano oggi ancor più di ieri l'oggetto e l'obiettivo di persone che trovano nell'Europa quel valore aggiunto della propria vita, un'Europa che la burocrazia non riuscirà ad abbattere, una speranza per noi e per i nostri figli di

un domani che non può essere così cupo come molti dicono e scrivono, affinché si consolidi un'immagine di Europa come "città" che racchiude il proprio quartiere e quindi la casa e la comunità dove si è nati e vissuti, un nuovo grande spazio, dove già oggi un terzo dei neo laureati va in cerca di lavoro, dove il mare che ci circonda non è un confine ma una pianura liquida che collega i continenti, e potremmo continuare ancora senza che un'obiezione possa bloccarci e far venir meno il desiderio di vedere il bicchiere mezzo pieno e quindi il perché vale la pena di parlare di Europa e delle persone che continuano a costruirla. Da qui nasce un rinnovato impegno, che viene affrontato nella seconda parte del nostro lavoro, per una unione europea federale, dentro la battaglia

per il riordino dei poteri regionali e locali, attraverso le tante risoluzioni politiche che gli organi associativi dell'Aiccre hanno prodotto dal 1988 al 2014, che collocano le problematiche dei diversi livelli istituzionali in un quadro di riferimento che abbraccia quello spazio di politica nazionale che sempre più è

una derivazione di quella europea, con la consapevolezza di chi sa che il nostro destino è sempre più legato gli uni agli altri senza confini politici e geografici e sempre meno nazionale e quindi locale; proprio nell'idea che siamo un "bel quartiere" di una "città" che si chiama Europa.

DALLE AUTONOME COMUNITÀ A MISURA D'UOMO AGLI STATI UNITI D'EUROPA

di **Michele Picciano**
Presidente AICCRE

La coerenza e la continuità dell'impegno per la costruzione di una *Europa federale* fondata sul *sistema dei poteri regionali e locali* sono requisiti fondamentali per rilanciare l'azione dell'AICCRE nel CCRE e con il CCRE per stimolare i soggetti istituzionali dell'Unione Europea (a partire dal Parlamento) e degli Stati nazionali (a partire dai Governi) a rompere gli indugi per le riforme istituzionali (*l'assetto federale* dell'Unione) e quelle politiche conseguenti (bancaria/finanziaria, fiscale, del lavoro, esteri/difesa) senza le quali sarà difficile uscire dalla crisi economica e sociale, dal 2008 divenuta più profonda e strutturale, e svolgere un ruolo di rilievo nel contesto internazionale per assicurare al pianeta Terra un ordinamento di pace fondato sulla libertà, sul rispetto della

persona umana, sulla democrazia, sulla giustizia e sulla solidarietà.

Quest'anno 2014 è denso di ricordi: da quello dei *nazionalismi europei* che scatenarono la prima guerra mondiale (alla quale fece seguito la seconda, anche a causa della inadeguatezza della Società delle Nazioni fondata sulla intangibilità della *sovranità assoluta* degli Stati nazionali) al progetto politico-istituzionale del *Manifesto federalista di Ventotene* (richiamato nello Statuto dell'AICCRE) al quale si ispirò il *Progetto di Trattato che istituisce l'Unione Europea, dalla caduta della CED* e del contestuale tentativo di costruire una Comunità Politica fra i sei Stati europei che avevano dato luogo alla CECA alla *caduta del muro di Berlino* che ha trovato impreparati gli Stati occidentali (a partire

da quelli europei) a sostituire alla *guerra fredda* una politica planetaria di cooperazione attraverso adeguati istituti soprannazionali.

Agli accennati (e ad altri) ricordi vogliamo aggiungere due modesti che riguardano il CCRE e l'AICCRE, in occasione della Conferenza Europea su Cittadinanza e Gemellaggi che si terrà a Roma i prossimi 15 e 16 dicembre.

Il saggio di Fabio Zucca ci consente di ripercorrere e approfondire il *significato politico dei gemellaggi* come furono concepiti da Jean Bareth e come furono condotti dall'AICCRE di Umberto Serafini e Gianfranco Martini. Quello dei gemellaggi è ormai un patrimonio politico e civile che concorre a fondare il processo di integrazione europea sulla consapevolezza dei cittadini europei di una comune tra-

dizione intellettuale e culturale che si può sintetizzare nel concetto di *cittadinanza europea*, contestuale alla cittadinanza locale e nazionale di ciascuno.

La raccolta delle risoluzioni politiche dell'AICCRE (da quelle del 1988 e del 1992 alle più recenti, a partire dal 2001) è utile per confermare la coerenza e la continuità dell'impegno dell'azione politica accennate all'inizio.

La costruzione del futuro richiede una chiara strategia, supportata da valori ideali e morali, traducibile in coerenti azioni politiche: i documenti riportati in questo numero di «Comuni d'Europa» possono costituire un riferimento e uno stimolo.

UNA STORIA IN DIVENIRE: I GEMELLAGGI E L'UNITÀ EUROPEA

di **Fabio Zucca**

Università degli Studi dell'Insubria

È con grande piacere, ma anche con profonda consapevolezza politica, dovuta alla mia militanza federalista e al ruolo di amministratore locale, che in occasione della nostra *Conferenza europea sulla cittadinanza e i gemellaggi* che si svolge a Roma il 15-16 dicembre 2014, ho aderito all'idea di pubblicare questo saggio che in parte riassume, ma anche rielabora precedenti lavori di ricerca in una prospettiva di futura azione a favore dell'unità europea e per una cittadinanza attiva.

L'attuale rimodulazione politica ed istituzionale dell'Unione europea coinvolge gli enti locali ad ogni livello di rappresentatività, mentre la crisi globale che investe pesantemente, con la moneta unica, l'assetto delle istituzioni europee insieme ai livelli di vita dei cittadini, evidenzia la necessi-

tà di superare l'attuale incapacità dei governi nazionali, anche per mancanza di una classe politica all'altezza, di rispondere in modo adeguato al cambiamento. La soluzione non può però essere il ritorno ad un nazionalismo antistorico; gli Stati nazionali europei, accentrati e sovrani, sono infatti granelli di sabbia che si devono confrontare a livello mondiale con potenze subcontinentali. Occorre viceversa una maggior integrazione politica continentale per rispondere alle sfide sociali, economiche: in sintesi geopolitiche che vanno governate e non subite.

In questa prospettiva sono anche le città e gli enti intermedi il campo in cui sempre di più si giocano le sfide dell'Europa politica. Per questo, il ruolo svolto dalle autorità territoriali nella costruzione europea deve diventare sempre

più forte per favorire un'efficace collaborazione tra i diversi livelli, da quello europeo a quello locale, coinvolti nella realizzazione di politiche e interventi che promuovano un approccio sostenibile sul piano economico, ambientale e sociale. In questo senso le discussioni sul futuro della politica di coesione dell'Unione europea entrano in una nuova fase. L'intervento dei sindaci e dei Presidenti di regione ha fornito alla Quinta relazione sulla coesione un *feedback* locale con precise indicazioni basate sull'esperienza acquisita grazie all'amministrazione diretta dei cittadini. Il risultato è stato il rafforzamento del Fondo di coesione quale strumento di intervento per lo sviluppo territoriale non solo sino al 2013, ma anche per gli anni successivi. Il 16 giugno 2011, i leader degli enti locali e regionali europei esortarono José Manuel Barroso, Presidente della Commissione europea, a dotare l'Unione europea di un bilancio "ambizioso" che tenesse conto del loro ruolo nella strategia Europa 2020 perché, per stimolare l'economia, occorre dare alle regioni e ai comuni un ruolo attivo sia nella programmazione sia destinando loro una quota consistente dei prossimi bilanci dell'Unione per raggiungere gli obiettivi della politica di coesione europea. Oggi

il tema è di nuovo oggetto di discussione e confronto fra il Comitato delle Regioni e la nuova Commissione.

In questa prospettiva, che stimola la ricerca storica, è di qualche utilità proporre alcune riflessioni che trovano le loro radici in un ventennale lavoro di ricerca che ha avuto come ultima tappa la pubblicazione, nel novembre 2012, presso la casa editrice P.I.E. Peter Lang di Bruxelles, del volume *The International Relations of Local Authorities. From Institutional Twinning to the Committee of the regions: Fifty Years of European Integration History*. Esaurita quindi la prima edizione in lingua inglese è parso opportuno rieditare, aggiornandolo, il volume, nel 2013 presso la casa editrice Piero Lacaita Editore, con il titolo *Le relazioni internazionali degli enti locali. Dai gemellaggi al Comitato delle Regioni: cinquant'anni di storia dell'integrazione europea*. I libri ricostruiscono l'azione degli amministratori locali a favore dell'integrazione europea ponendo particolare attenzione al ruolo dei gemellaggi come motore di un mondo politico locale pronto a rispondere alle sfide dell'innovazione politiche riscoprendo le proprie tradizioni più profonde.

Le radici

Le città europee hanno intrattenuto nel corso dei secoli relazioni istituzionali che possiamo definire internazionali. 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'evoluzione dell'economia e della conseguente organizzazione politica territoriale, stimolata da quegli stessi fecondi rapporti, determinò, a partire almeno dal secolo XVI, la rovina dell'indipendenza delle città. L'avvento degli Stati nazionali accentrati, che corrispondeva al bisogno di organizzare economicamente e socialmente lo sviluppo raggiunto in ampie e coese aree territoriali, cancellò le relazioni fra enti territoriali rendendole nel tempo illegali. Lo Stato moderno si assumeva la rappresentanza esterna esclusiva e quindi era l'unico soggetto legittimato a tenere rapporti internazionali regolandoli e a volte totalmente impedendoli sino alla crisi del sistema europeo degli Stati nazionali accentrati sovrani

che sarà del tutto evidente con la seconda guerra mondiale¹.

Fra la fine dell'Ottocento e i primi anni del Novecento furono fatico-

¹ Per una visione generale dell'orientamento storiografico che pone la crisi dello Stato nazionale sovrano al centro delle proprie riflessioni cfr. Philip H. Kerr Marquis of Lothian, *The Prevention of War*, in Philipp H. Kerr Marquis of Lothian - Lionel Curtis, *The Prevention of War*, New Haven, Yale University Press for the Institute of Politics of Williamstown, 1923, (traduzione italiana in: Philipp H. Kerr Marquis of Lothian, *Il pacifismo non basta*, Bologna, Il Mulino, 1986); Idem, *Pacifism is not enough, nor patriotism either. Being the Burge memorial lecture for the year 1935*, Oxford, The Clarendon press, 1935 (traduzione italiana in: Philipp H. Kerr Marquis of Lothian *Il pacifismo non basta*, cit.); Lionel Robbins, *Economic Planning and International Order*, Londra, MacMillan, 1937 (traduzione italiana: Lionel Robbins, *Il federalismo e l'ordine economico internazionale*, Bologna, Il Mulino, 1985); Luigi Einaudi, *La guerra e l'unità europea*, Bologna, Il Mulino, 1986; Ludwig Dehio, *Gleichgewicht oder Hegemonie. Betrachtungen über ein Grundproblem der neuen Staaten-geschichte*, Krefeld, Scherpe, 1948 (traduzione italiana: Ludwig Dehio, *Equilibrio o egemonia. Considerazioni sopra un problema fondamentale della storia politica moderna*, Bologna, Il Mulino, 1988); Idem, *Deutschland und die Weltpolitik im XX Jahrhundert*, Monaco, Oldenbourg, 1955 (traduzione italiana: Ludwig Dehio, *La Germania e la politica mondiale del XX secolo*, Milano, Edizioni di Comunità, 1962); Altiero Spinelli - Ernesto Rossi, *Problemi della federazione europea*, con prefazione di Eugenio Colorni, Roma, Edizioni del Movimento italiano per la Federazione europea, 1944; Mario Albertini, *Lo Stato nazionale*, Milano, Giuffrè, 1960; *Politica di potenza e imperialismo. L'analisi dell'imperialismo alla luce della dottrina della ragion di Stato*, a cura di Sergio Pistone, Milano, Franco Angeli, 1973; Sergio Pistone, *Ragion di Stato, relazioni internazionali, imperialismo. Corso di storia del pensiero politico contemporaneo a.a. 1983-1984*, Torino, Celid, 1984; Lucio Levi, *Il federalismo*, Milano, Franco Angeli, 1987.

samente riprese relazioni dirette fra le amministrazioni locali, in questo favorite dall'internazionalismo socialista e cattolico nonché dalla volontà di singoli amministratori e funzionari di confrontare le diverse esperienze gestionali a livello nazionale ed europeo. Venne così costituendosi una rete che si fece movimento prima di confronto amministrativo poi politico. I contatti trovarono una loro embrionale forma istituzionale nella fondazione, a Gand nel 1913, della prima organizzazione internazionale dei comuni l'*International Union of Local Authorities* (IULA) – allora più nota nella denominazione francese di *Union internationale des villes* (UIV)² –. L'associazione

² Sulle vicende che portarono alla nascita dell'UIV nell'ambito del movimento riformista cfr. Oscar 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», v.s., 10 (1997), pp. 147-163; Renaud Payre - Pierre-Yves Saunier, *L'Union internationale des villes o l'Internazionale municipale (1913-1940)*, in «Amministrare. Rivista quadrimestrale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione pubblica», 1-2 (gennaio-agosto 2000), pp. 217-242; l'introduzione *Origini e sviluppo del movimento comunale europeo nel Novecento* di Patrizia Dogliani e Oscar Gaspari al volume *L'Europa dei comuni. Origini e sviluppo del movimento comunale europeo dalla fine dell'Ottocento al secondo dopoguerra*, a cura di Patrizia Dogliani e Oscar Gaspari, Roma, Donzelli, 2003, pp. 7-28. Per una visione d'insieme sul tema cfr. Fabio Rugge, *I regimi delle città. Il governo municipale in Europa tra '800 e '900*, Milano, Franco Angeli, 1992. Dopo la seconda

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 comuni³. In questo ambito ebbe un ruolo lo studioso e militante socialista Edgard Milhaud⁴ che oltre ad aver ricoperto importanti incarichi

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, Djakarta, 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 ad essa la rappresentanza mondiale delle autonomie locali. I complessi rapporti fra UIV 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-International Union of local Authorities (1982-1990)* conservata presso gli Archivi storici dell'Unione europea a Firenze.

³ Nell'UIV si concretizzarono le ricordate esigenze dei tecnici comunali, desiderosi di trovare un confronto internazionale sui diversi metodi di gestione amministrativa, le aspirazioni del mondo internazionalista e utopico nonché della massoneria (Patrizia Dogliani, *La sinistra europea alle origini del movimento comunale internazionale*, in *L'Europa dei comuni*, cit., pp. 167-200).

⁴ Edgard Milhaud (1873-1965). Nell'archivio Milhaud, conservato presso l'Archivio di Stato della Repubblica e Cantone di Ginevra, sono conservate alcune sue notizie biografiche usate per le sue candidature al premio Nobel, cfr. inoltre Edgard Milhaud, *Au seuil de la 50e Année des «Annales». Un regard en arrière. Quelques grandes heures des «Annales» et du Ciriec*, in «Annales de l'Économie collective», 46 (1958), pp. 1-6; Antony Babel, *À la mémoire du professeur Edgard Milhaud*, in «Le Coopérateur Suisse», 57 (1965), 39, pp. 506-509.

all'interno del Partito socialista francese (SFIO) aveva collaborato con vari gabinetti governativi sia come esperto che come consigliere economico. Milhaud fondò e diresse la rivista «Annales de la Régie directe», più tardi «Annales de l'Économie collective», edita in diverse lingue europee, che utilizzò per sviluppare, insieme ai suoi numerosi collaboratori di diversa provenienza nazionale, il concetto di intermunicipalità⁵. Oltre a Milhaud, all'assemblea costitutiva dell'UIV partecipò, fra gli altri, anche Alessandro Schiavi⁶, socialista e convinto comunalista. Il primo avrà un ruolo fondamentale nella costituzione del movimento delle autonomie locali europee nel secondo dopoguerra, il secondo in quello della sezione italiana del movimento europeo delle autonomie locali di cui sarà primo presidente⁷. Schiavi peraltro costituisce

uno dei punti di congiunzione fra i socialisti municipalisti italiani e il movimento comunalista europeo di cui Milhaud era uno dei principali esponenti.

Il congresso di Gand elesse alla segreteria generale dell'UIV il riformista e massone Émile Vinck⁸ che, nello stesso anno – il 1913 – promosse la fondazione dell'*Union des villes et communes belges*. Vinck

ciale, culture politiche e tradizione socialista nel primo '900, a cura di Maurizio Ridolfi, Cesena, Il ponte vecchio, 1994; *Europeismo e municipalismo. Alessandro Schiavi nel secondo dopoguerra*, a cura di Patrizia Dogliani, Cesena, Il ponte vecchio, 1996; Alessandro Schiavi, *Carteggi*. I. 1892-1926, a cura di Carlo De Maria, Manduria - Bari - Roma, Lacaita, 2003; Idem, *Carteggi*. II. 1927-1965, a cura di Carlo De Maria, Manduria - Bari - Roma, Lacaita, 2004; *Inventari delle carte e bibliografia degli scritti di Alessandro Schiavi negli archivi forlivesi*, a cura di Fabrizio Monti e Carlo De Maria, Manduria, Lacaita, 2003; Alessandro Schiavi, *Diari e note sparse (1894-1964)*, a cura di Carlo De Maria e Stefano Mengozzi, Manduria, Lacaita, 2003; Andrea Ragusa, *Il manifesto elettorale. Mezzo secolo di propaganda dai fondi Schiavi di Forlì*, Manduria - Bari - Roma, Lacaita, 2004; Alessandro Schiavi, *Nel socialismo italiano ed europeo*, a cura di Gianni Silei, Manduria, Lacaita, 2005. Sulle vicende della Comunità europea di credito comunale cfr. Fabio Zucca, *Amedeo Peyron. Un sindaco federalista*, in *Europeismo e federalismo in Piemonte tra le due guerre mondiali. La Resistenza e i Trattati di Roma (1957). Atti del Convegno tenuto presso la Fondazione Luigi Einaudi, Torino, 9 e 10 ottobre 1997*, a cura di Sergio Pistone e Corrado Malandrino, Firenze, Olschki, 1999, pp. 278-284.

⁸ Émile Vinck (1870-1950), socialista, svolse la professione forense e fu legale presso la Corte d'appello belga. Venne eletto consigliere comunale di Ixelles dal 1904 al 1941 quindi senatore dal 1912 al 1946 (*L'Europa dei comuni* cit., p. 15).

⁵ *Premier Congrès international et exposition comparée des Villes, organisé sous le Haut Patronage et avec le concours de la Ville de Gand, à l'occasion de l'Exposition Universelle, en cette ville, 1913, et sous les auspices de l'Union des villes et communes belges*. II. *Organisation de la vie communale*, Bruxelles, Union internationale des villes, 1913, p. 343.

⁶ Patrizia Dogliani, *La sinistra europea alle origini del movimento comunale internazionale*, in *L'Europa dei comuni* cit., p. 182.

⁷ Alessandro Schiavi (1872-1965). Su Schiavi cfr.: U.S. [Umberto Serafini], *La morte di Alessandro Schiavi*, in «Comuni d'Europa», 6 (giugno 1965), p. 3; Alessandro Schiavi, *Indagine so-*

mantenne la presidenza dell'UIV dal 1913 al 1948, periodo fra i più travagliati dell'ormai lunga storia dell'organizzazione. L'appartenenza di Vinck alla loggia *Les Amis Philanthropes* ha fatto ipotizzare l'influenza e l'appoggio della massoneria, oltre che del movimento socialista e poi del movimento cattolico, nella costruzione della prima embrionale rete di rapporti internazionali fra enti locali europei⁹.

Sempre nel 1913 venne fondata l'*International Garden Cities and Town Planning Association* – successivamente *International Federation for Housing and Planning* (IFHP) – che, pur volendo organizzare e in qualche modo guidare gli enti territoriali europei, non si diede obiettivi politici, ma indirizzi di aggiornamento e approfondimento a carattere tecnico-professionale.

L'esistenza dell'UIV sollecitò la nascita di organizzazioni nazionali corrispondenti fra enti locali che, a loro volta, contribuirono a rafforzare la coscienza di possibili relazioni infra e sovranazionali fra enti territoriali. All'inizio del Novecento in Europa si andava così creando, sul modello dei grandi

movimenti politici di massa che si erano affacciati alla storia politica, l'Internazionale delle municipalità¹⁰.

Malgrado le positive premesse, l'azione dell'UIV non poté svilupparsi a causa della guerra che sconvolse il continente europeo. All'indomani della prima guerra mondiale alcuni comuni francesi, tedeschi, inglesi, belgi e lussemburghesi, stimolati dalla stessa classe dirigente che aveva diretto l'UIV agli inizi del Novecento, ripresero relazioni dirette sia per superare insieme i traumi di una guerra devastante sia perché affratellati dal ricordo di comuni tragici eventi¹¹. Il secondo congresso dell'UIV si tenne però ad Amsterdam, quindi in un Paese a suo tempo neutrale, 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 1925¹². Da allora e sino alla fine degli anni

¹⁰ Renaud Payre - Pierre-Yves Saunier, *L'Union internationale des villes*, cit.

¹¹ Association française du 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.

¹² Per i temi trattati durante i due Congressi cfr. *Ile Congrès international des Villes, Amsterdam 30 juin et 1 juillet 1924, Bruxelles, Union internationale des villes, 1924; Ile Congrès international des villes, Paris 28 septembre - 4 octobre 1925, Parigi, Union internationale des villes, [1925?], 3 v.*

⁹ Oscar Gaspari, *L'Italia dei municipi. Il movimento comunale in età liberale (1879-1908)*, Roma, Donzelli, 1998, pp. 78-81.

Trenta l'associazione dei comuni si dedicò all'approfondimento di temi quali l'organizzazione finanziaria degli enti locali, le imprese comunali, le espropriazioni, l'urbanistica, lo studio dei fenomeni economici locali, nazionali e internazionali attraverso l'utilizzo della statistica. Allo stato attuale delle ricerche non sembra che in questo periodo si siano concretizzate iniziative riconducibili, nella forma e nella sostanza, ai gemellaggi o che possano far presumere l'intenzione di dar vita a organismi europei che andassero al di là degli usuali incontri o congressi internazionali. Dopo l'avvento dei fascismi in diversi Paesi europei, all'UIV 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.

In questo periodo la riflessione sul ruolo degli enti locali nella storia dell'Europa non venne comunque abbandonata. L'esempio più illuminante, che concretamente contribuì nel dopoguerra alla rinascita del movimento delle autonomie locali a livello europeo nonché alla formazione dell'idea di gemellaggio fra i comuni, è dato dallo storico e attivista politico svizzero

Adolf Gasser¹³. Egli frequentò le Università di Heidelberg e Zurigo dove conseguì la laurea con una tesi che aveva come tema lo studio delle costituzioni delle antiche libertà locali svizzere¹⁴. La sua dissertazione fu pubblicata nel 1927 e costituì il fondamento sul quale lo storico svizzero avrebbe elaborato il proprio pensiero e la propria azione comunalista che vide, prima, la sua adesione al movimento Paneuropa del conte Richard Coudenhove-Kalergi, poi, la sua compartecipazione, nel 1934, alla fondazione del movimento federalista *Europa-Union: Schweizerische Bewegung für die Einigung Europas*¹⁵. La nuova organizzazio-

¹³ La biografia di Gasser (1903-1985) è ancora da approfondire e il lavoro risulta oltremodo difficile a causa della perdita del suo archivio personale. Cfr. *Von der freien Gemeinde zum föderalistischen Europa, Festschrift für Adolf Gasser zum 80. Geburtstag*, a cura di Fried Esterbauer et al., Berlino, Duncker & Humblot, 1983, pp. 9-42; Adolf Gasser, *Ausgewählte historische Schriften, 1933-1983*, Basilea, Helbing & Lichtenhahn, 1983; Fabio Zucca, *Émile Chanoux e Adolf Gasser: ipotesi di organizzazione statale dagli anni Trenta alla Carta europea delle libertà locali*, in *Émile Chanoux et le débat sur le fédéralisme*, a cura di Paolo Momigliano Levi, Nizza, Presses d'Europe, 1997, pp. 87-102.

¹⁴ Staatsarchiv Basel, *Sammlung biographischer Zeitungsausschnitte, Adolf Gasser (1903-1985)*, a cura di Markus Mattmüller, Basilea, 41/1985, p. 1.

¹⁵ Walter Lipgens, *A History of European Integration*. I. *The Formation of the European Unity Movement 1945-1947*, Oxford, Clarendon Press, 1982, p. 117; Lubor Jilek, *L'esprit européen en Suisse de 1860 à 1940*, Ginevra, Cahiers d'Histo-

ne si prefiggeva lo scopo di mobilitare l'opinione pubblica a favore di una federazione europea in cui ogni Stato, o meglio ogni comunità, potesse mantenere le proprie peculiarità culturali e politiche. Nell'ambito di questa nuova organizzazione Gasser rivestì il ruolo di membro del Comitato centrale¹⁶ oltre a quello, ben più importante, di teorico del movimento. Egli fornì infatti a *Europa-Union* la coscienza di una interpretazione storica che poneva l'esperienza dei cantoni svizzeri, quindi della libertà comunale e individuale, come

base per la ricostruzione di un'Europa democratica¹⁷. Nell'inverno dell'anno accademico 1938-1939 Gasser tenne presso l'Università di Basilea sedici lezioni¹⁸ in cui, per la prima volta, enunciava in modo sufficientemente organico, anche se ancora non completo, il proprio concetto etico politico della storia. Le prolusioni vennero raccolte, nel 1939, in un volume edito con il significativo titolo *Geschichte der Volksfreiheit und der Demokratie*¹⁹. Queste considerazioni servirono a Gasser per redigere, probabilmente nello stesso 1939, il preambolo alle *Unser Leitsätze für das neue Europa*, adottate il 4 febbraio 1940 da *Europa-Union*. In questo breve scritto sintetizzava alcuni aspet-

ire Contemporaine, 1990, pp. 57-59. Il movimento all'inizio poteva contare su circa venti sezioni distribuite principalmente nella Svizzera tedesca; cfr. Lubor Jilek, *L'Union européenne à Bâle entre 1938 et 1946: pôle helvétique et versant mondial dans les projets d'une association européeniste, in Plans des temps de guerre pour l'après-guerre 1940-1947. Actes du colloque de Bruxelles, 12-14 mai 1993*, a cura di Michel Dumoulin, Bruxelles, et al., Bruylant et al., 1995, p. 278. Nonostante la scissione dall'UPE, negli anni 1943-1944, *Europa-Union* era percepita dagli attivisti federalisti italiani rifugiati nella Confederazione come la sezione svizzera del movimento di Coudenhove-Kalergi (Archivio storico dell'Università degli Studi di Pavia – d'ora in poi ASUPv –, Fondi aggregati, Fondo Guglielmo Usellini, c. X, f. 1, relazione "Gli attuali movimenti federalisti"). Questo fatto può far supporre che nonostante l'attività propagandista svolta *Europa-Union* non fosse riuscita a diffondere in modo esaustivo la sua immagine e il suo pensiero al di là degli ambienti culturali e politici della Svizzera tedesca.

¹⁶ Francesca Pozzoli, *Il federalismo europeo organizzato in Svizzera 1943-1945*, tesi di laurea discussa presso la Facoltà di Lettere e Filosofia, Università degli Studi di Pavia, relatore prof. Luigi Vittorio Majocchi, a.a. 1994-1995, p. 22.

¹⁷ Anche Walter Lipgens, analizzando gli articoli apparsi in «Der Europäer», avverte che Gasser fu il principale *leader-writer* di *Europa-Union*. Cfr. *Documents on the History of European Integration. I. Continental Plans for European Union 1939-1945*, a cura di Walter Lipgens, Berlino - New York, Walter de Gruyter, 1985, p. 768.

¹⁸ Adolf Gasser, *Storia della libertà popolare e della democrazia*, Milano, La Fiaccola, post 1939 (edizione clandestina), p. 5; Idem, *Storia della democrazia*, in «La vetrina libraria», 2, (febbraio 1946), p. 3; Idem, *L'autonomie communale et la reconstruction de l'Europe. Principes d'une interprétation éthique de l'histoire*, Neuchâtel, Éditions de la Baconnière, 1946, p. 5.

¹⁹ Adolf Gasser, *Geschichte der Volksfreiheit und der Demokratie*, Aarau, Verlag Sauerländer, 1939 (traduzione italiana: *Storia della libertà popolare*, cit.). Il libro, considerato un pericoloso strumento di propaganda sovversiva, venne messo al bando in Germania nel 1940 (cfr. Staatsarchiv Basel, *Sammlung biographischer*, cit., p. 1).

ti del proprio pensiero per cui individuava nell'unione volontaria dei liberi comuni, alla cui base si trovavano i valori della libertà individuale e dell'amore cristiano, la strada per la ricostruzione dell'Europa²⁰ su basi federali.

L'itinerario intellettuale dello storico basilese giunse al suo pieno sviluppo dopo queste riflessioni e trovò la sua completa enunciazione nel volume *Gemeindefreiheit als Rettung Europas. Grundlinien einer ethischen Geschichtsauffassung* edito a Basilea nel 1943²¹. Le idee ivi espresse avevano come principale base di riflessione il federalismo svizzero²² e le opere di Alexis de Tocqueville.

²⁰ Cfr. *Documents on the History of European Integration. I. Continental Plans for European Union 1939-1945*, cit., pp. 753-754. Il preambolo non è firmato, ma per i suoi contenuti è sicuramente attribuibile a Gasser. Cfr. anche Lubor Jilek, *L'idée d'Europe devant la guerre: les exilés et le fédéralisme européen en Suisse, 1938-1945*, in *The federal idea. II. The history of federalism since 1945*, a cura di Andrea Bosco, Londra - New York, Lothian Foundation Press, 1992, p. 27. La restante parte delle *Leitsätze* è attribuita a un Comitato d'azione diretto da Hans Bauer. Cfr. *Documents on the History of European Integration. I. Continental Plans for European Union 1939-1945*, cit., p. 753.

²¹ Adolf Gasser, *Gemeindefreiheit als Rettung Europas. Grundlinien einer ethischen Geschichtsauffassung*, Basilea, Verlag Bucherfreunde, 1943, da me consultato nell'edizione italiana tradotta da Adelaide Koller con il titolo *L'autonomia comunale e la ricostruzione dell'Europa*, Milano, La Fiaccola, 1946.

²² Sulla base di questi principi lo storico svizzero accoglieva la critica allo Stato assolutista e

Queste sue idee lo porteranno a lavorare, tra il 1944 e il 1949, per la diffusione in Europa del suo pensiero "comunista" nell'accezione di una riforma amministrativa interna degli Stati usciti dal conflitto mondiale che ponesse il comune al centro dell'azione nazionale e internazionale.

In questa operazione Gasser fu favorito dallo straordinario successo che conobbe il suo volume sull'autonomia comunale. Lo scritto, edito nel 1943 in tedesco, fu pubblicato nel 1946 anche in francese e italiano ottenendo un'ampia diffusione a livello continentale.

La svolta nel campo delle relazioni intracomunali si ebbe però con tutta evidenza all'indomani della seconda guerra mondiale grazie all'acquisita consapevolezza, da parte di alcuni militanti federalisti integrali²³ che, influenzati anche

accentratore espressa da Tocqueville nella *Démocratie en Amérique* e sviluppata in particolare nell'*Ancien régime et la révolution* penetrando però in modo più approfondito nell'analisi della struttura degli Stati europei (Adolf Gasser, *Storia della libertà popolare*, cit., pp. 46-47, 108-110, 156-157; Idem, *L'autonomia comunale*, cit., pp. 64-71). Nei suoi scritti i riferimenti ad autori di storia svizzera sono ovviamente numerosi e indicativi di una simile percezione della realtà storica (Idem, *Storia della libertà popolare* cit., p. 48; Idem, *L'autonomia comunale* cit. pp. 66-69).

²³ Per una rapida visione sulla nascita e sviluppo del federalismo integrale e sui suoi rapporti con l'idea dell'unificazione europea cfr. Alexandre Marc, *Du communalisme au fédéralisme intégral*, Parigi, La Fédération, [1948]; Jean-Louis

Loubet del Bayle, *I non conformisti degli anni Trenta*, Roma, Edizioni Cinque Lune, 1972 (edizione francese *Les non-conformistes des années 30: une tentative de renouvellement de la pensée politique française*, Parigi, Seuil, 1969); Alain Greilsammer, *Les mouvements fédéralistes en France de 1945 à 1974*, Nizza, Presses d'Europe, 1975; Bernard Voyenne, *Histoire de l'idée fédéraliste*, Nizza, Presses d'Europe, 1973-1981, 3 v.; Jean-Pierre Gouzy, *Alexandre Marc soixante-quinze ans de combat fédéraliste*, in «L'Europe en formation», 291 (inverno 1993-1994), pp. 7-14; Idem, *Alexandre Marc*, in *Dictionnaire international du fédéralisme*, a cura di François Saint-Ouen, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 219-227; Denis de Rougemont, *Oeuvres complètes de Denis de Rougemont*. III. *Écrits sur l'Europe*. Parigi, Éditions de la différence, 1994; Alexandre Marc, *Europa e federalismo globale*, Firenze, Il ventilabro, 1996. Esiste anche una variante del federalismo infranazionale che, nell'ambito di una possibile unità europea, prevede di realizzare l'autonomia più ampia possibile delle minoranze culturali, etniche e linguistiche. In questa prospettiva è auspicata una riorganizzazione su base regionale, etnica o linguistica degli attuali Stati nazionali europei. Per una introduzione all'argomento cfr.: Denis de Rougemont, *Vers une fédération des Régions*, in *Naissance de l'Europe des Régions*, Ginevra, Institut universitaire d'Études européennes, 1968; Guy Héraud, *Peuples et Langues d'Europe*, Parigi, Denoël, 1968; Sergio Salvi, *Le nazioni proibite. Guida a dieci colonie "interne" dell'Europa occidentale*, Firenze, Vallecchi, 1973; Guy Héraud, *L'Europe des ethnies*, Parigi - Nizza, Presses d'Europe, 1974; *Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktreglung*, a cura di Fried Esterbauer, Guy Héraud, Peter Pernthaler, Vienna, Braumüller, 1977; Andrea Chiti-Batelli, *La dimensione europea delle autonomie e l'Italia. Regione, ente intermedio, autonomie nella prospettiva federalista*, Milano, Franco Angeli, 1984; Idem, *Regionalismo, federalismo, razzismo*, Roma, presso l'autore, 1994; Sergio Salvi, *L'Italia non esiste*, Firenze, Camunia, 1996; *Quale federalismo per quale Europa. Il contributo della tradizione cristiana*, a cura di Ferdinando Citterio e Luciano Vaccaro, Brescia, Morcelliana, 1996; Andrea Chiti-Batelli, *Oltre il sistema rappresentativo? Per un superamento della democrazia partitica alla luce della propo-*

dal pensiero di Adolf Gasser, percepivano come per arrivare alla pace occorresse realizzare l'Europa dei cittadini che aveva nel comune la sua cellula organizzativa di base.

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 personalisti, aveva fra i principali obiettivi quello di fornire i mezzi politico-teorici per la riorganizzazione non solo dello Stato, ma anche della società francese²⁴.

sta di Adriano Olivetti in un ambito federale europeo. *Materiali per un dibattito*, Milano, Franco Angeli, 2006.

²⁴ Per inserire la storia de *La Fédération* nel quadro complessivo della storia dei movimenti per l'unità europea cfr. Alain Greilsammer, *Les mouvements fédéralistes en France de 1945 à 1974*, cit.; Bernard Voyenne, *Histoire de l'idée fédéraliste*, cit.; Jean-Pierre Gouzy, *I movimenti per l'unità europea in Francia*, in *I movimenti per l'unità europea dal 1945 al 1954. Atti del convegno internazionale, Pavia 19-21 ottobre 1989*, a cura di Sergio Pistone, Milano, Jaca Book, 1992, pp. 61-89; Idem, *I movimenti per l'unità europea in Francia*, in Idem, *I movimenti per l'unità europea 1954-1969. Atti del convegno internazionale, Genova 5-6-7 novembre 1992*, a cura di Sergio Pistone, Pavia, Pime, 1996, pp. 55-69. Sulla nascita e il primo sviluppo de *La Fédération* rimando al mio *Autonomie locali e federazione sovranazionale. La battaglia del Conseil des Communes et Régions d'Europe per l'unità europea*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 68-75 e pp. 114-28.

Ben presto i suoi aderenti si resero conto che per portare a termine i loro obiettivi di federalismo internazionale, o almeno di riforma in senso decentrato dello Stato francese, 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'Europa così come ebbe modo di scrivere Jean Bareth²⁵, fra i fondatori del *La Fédération*, in questo direttamente influenzato dal pensiero di Adolf Gasser²⁶.

²⁵ Jean Bareth (1912-1969) fu, insieme a Umberto Serafini, l'anima del movimento degli enti locali europei occupandosi sia della parte organizzativa che di quella politica del movimento. A oggi manca una sua biografia; per ricostruire le sue idee politiche cfr. Jean Bareth, *Le fédéralisme c'est d'abord la commune*, in «Circulaire intérieure de la Fédération», (luglio-agosto 1946); Idem, *Le fédéralisme par la commune*, Parigi, La Fédération, 1946. Su di lui cfr. anche Gaston Defferre, *Depuis Genève, le C.C.E. fut son oeuvre*, in «Communes d'Europe», n.s., 68 (dicembre 1969), p. 3; Alain Poher, *L'Europe, cette commune patrie à laquelle Jean Bareth a tant rêvé*, in ivi, pp. 6-7; Lucien Sergent, *Nous poursuivrons sa tâche*, in ivi, p. 9; Umberto Serafini, *Jean Bareth*, in «Comuni d'Europa», 12, (dicembre 1969), p. 2 e pp. 7-10.

²⁶ 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. Jean Bareth, *Le fédéralisme c'est d'abord la commune*, cit.; Idem, *Le fédéralisme par la commune*, cit.; Idem, *Le fédéralisme: un principe, une action*, Parigi, La Fédération, 1947. Un breve resoconto dell'evoluzione del pensiero europeista e comunalista all'interno de *La Fédération* in Jean-Maurice Martin, *Bilan de dix ans d'efforts 1944-1954*, in «La Fédération. Revue de

Fra il 28 e il 30 gennaio 1951 veniva fondato a Ginevra il CCE – movimento che solo dal 1984 ha preso il nome di *Conseil des communes et des régions d'Europe* coinvolgendo così ufficialmente le regioni nella battaglia per gli Stati Uniti d'Europa –. All'assemblea costitutiva parteciparono cinquantanove persone, in maggioranza sindaci e amministratori locali di nove Paesi dell'Europa occidentale legati ai movimenti federalisti, comunalisti e all'internazionalismo socialista e cattolico. Analizzando la composizione delle diverse delegazioni che parteciparono alla riunione di fondazione, risulta evidente la prevalenza numerica di quella francese, ma anche dal punto di vista politico l'importanza delle personalità francesi presenti è immediatamente constatabile. Fra i partecipanti vi erano infatti Pierre Trémentin, presidente dell'*Association des maires de France*, Joseph Lassalarié, presidente dell'*Association des présidents des Conseils généraux*, André Voisin, segretario de *La Fédération - Centre d'études institutionnelles pour l'organisation de la société française* nonché il sindaco

l'ordre vivant», supplemento al n. 120 (novembre 1954), pp. 1-13.

di Bordeaux Jacques Chaban-Delmas²⁷.

Le altre delegazioni, pur contando personalità politiche di primo piano, non erano in grado di garantire, attraverso il possibile sostegno di organizzazioni di enti locali già ampiamente strutturate a livello nazionale, un'immediata, massiccia adesione di comunità locali al nuovo progetto come invece avvenne in Francia, dove all'indomani della costituzione dell'associazione, si ebbero, in pochi mesi, circa undicimila adesioni su un totale europeo di ventiduemila.

Risulta dunque evidente come l'ambiente politico francese fosse almeno preparato a discutere, se non ad accogliere completamente, la proposta di costituire a livello europeo un'associazione dei poteri locali che operasse per il decentramento interno e per una forma d'unione europea. L'iniziativa di fondare un tale movimento non fu però francese, pur trovando in

Francia i necessari supporti politico-organizzativi, ma partì da Alida de Jager²⁸ sindacalista esule tedesca in Svizzera la quale credeva che l'unità dell'Europa e la pace nel mondo si sarebbero raggiunte soltanto attraverso un'iniziativa partita dalla cellula base della struttura statale: il comune. Fra il 1949 e il 1950 la De Jager si recò a Parigi per avviare contatti diretti con *La Fédération* al preciso scopo di creare un'organizzazione internazionale che si battesse per la collaborazione degli enti locali e la costruzione di un'Europa unita. La sua idea trovò la massima disponibilità da parte degli uomini de *La Fédération*, che garantirono il loro appoggio politico²⁹.

²⁸ Alida De Jager (1890-1976). Come mi è stato confermato dalla figlia Alida Ewald De Jager i suoi archivi non sono stati conservati, tranne pochi fogli, così che una fondamentale testimonianza sulle vicende dell'idea comunalista nell'ottica socialista è venuta a mancare. Le notizie riportate sono state quindi dedotte da Fondation Archives Européennes, Ginevra (d'ora in poi FAE, Ginevra), AA6, c. *Alida de Jager*, da vari documenti sparsi rinvenuti nei diversi archivi del CCRE, in particolare in quelli parigini, e dalle testimonianze di Umberto Serafini e Umberto Rossi che registrate su audiocassetta sono oggi conservate presso ASUPv, Fondi aggregati, Testimonianze orali. Inoltre l'unica biografia di Alida De Jager è quella redatta, nel 1988, dalla figlia Alida Ewald De Jager (testo dattiloscritto depositato presso FAE, Ginevra, AA7, *Conseil des communes et des régions d'Europe*).

²⁹ Jean Bareth, *J'étais à Seelisberg*, in «Communes d'Europe», n.s., 15 (marzo-aprile 1961), p. 11.

²⁷ Sul ruolo di Chaban-Delmas all'interno del movimento delle autonomie locali europee cfr. Fabio Zucca, *L'Europe des communes et des régions à travers l'action de deux de ses acteurs principaux: Jacques Chaban-Delmas et Umberto Serafini*, in *Quelles architectures pour quelle Europe? Des projets d'une Europe unie à l'Union européenne (1945-1992). Actes des deuxième journées d'étude de la Maison de Robert Schuman. Metz, 9, 10 et 11 mai 2010*, a cura di Sylvain Schirmann, Bruxelles, Peter Lang, 2011, pp. 93-111.

Le radici di questa positiva accoglienza sono da ricercare anche nell'interesse che gli scritti di Gasser avevano suscitato nel gruppo di federalisti integrali francesi. Nel 1948 Alexandre Marc, principale teorico del federalismo integrale, dopo aver letto i libri dello storico svizzero, sentì il bisogno di pubblicare, nella collana de *La Fédération*, il volume: *Du communalisme au fédéralisme intégral* in cui, sottolineando gli aspetti positivi del pensiero "comunista", individuati nella critica allo Stato nazionale accentrato e nel ruolo positivo dei comuni, ne evidenziava alcuni limiti rispetto al federalismo integrale³⁰.

La diffusione del pensiero di Gasser lo aveva anche messo in relazione con Alida De Jager. Gasser e la De Jager cominciarono a operare all'unisono per sensibilizzare alle loro idee le forze politiche e i movimenti che si andavano ricostituendo a livello europeo. In particolare l'interesse suscitato in Francia stimolò alcuni contatti tra personalità d'Oltralpe come: Jacques Chaban-Delmas, André Voisin, Jean Bareth con Alida De Jager e Adolf Gasser. Da questi incontri

scaturì l'idea di costituire, a livello europeo, un movimento di comuni che operasse a favore sia del decentramento amministrativo che dell'unità europea³¹. Allo stato attuale delle ricerche possiamo affermare che sicuramente l'esperienza internazionale dell'UIV contribuì a fornire se non un modello almeno una traccia su cui lavorare per costruire comunque un nuovo movimento di enti locali. A questo riguardo Milhaud propose, durante la conferenza costitutiva del CCE il 30 gennaio 1951, di adottare, pur con percentuali diverse, il sistema di quote di adesione dell'UIV per finanziare il nuovo movimento³².

La responsabilità organizzativa e politica della costituzione del movimento degli enti locali europei fu lasciata comunque interamente alla De Jager, riservandosi *La Fédération*, quindi gli uomini politici ad essa legati, un ruolo d'indirizzo generale. La De Jager, con la collaborazione di Edgard Milhaud, organizzò una prima riunione, in Svizzera a Seelisberg, nell'autunno del 1950. La riunione, precedu-

³⁰ Alexandre Marc, *Du communalisme au fédéralisme intégral*, cit. Il volume fu significativamente pubblicato nella collana del movimento federalista francese *La Fédération*.

³¹ ASUPv, Fondi aggregati, Fondo Umberto Rossi, c. Riunioni di esecutivo del C.C.E., lettera del *Comité d'initiative pour le Conseil des communes d'Europe*, datata 15 dicembre 1950.

³² ASUPv, Fondi aggregati, Fondo Umberto Rossi, c. Riunioni di esecutivo del C.C.E., *Conférence constitutive du Conseil des communes d'Europe, Précis 30/1/1951*.

ta da studi preliminari, portò all'individuazione del nome dell'associazione, *Conseil des communes d'Europe*, e alla decisione, che individuava chiaramente la collocazione politica dell'associazione nel contesto internazionale, della preclusione verso le istituzioni locali dei Paesi dell'Est europeo. Al termine della riunione fu deciso di costituire un *Comité d'initiative européen* che, avvalendosi della collaborazione di analoghi comitati nazionali, doveva organizzare la conferenza costitutiva del movimento³³. In Francia, data la coincidenza fra gli obiettivi interni e internazionali de *La Fédération*, bastò mobilitare gli aderenti e simpatizzanti al movimento federalista francese per ottenere l'adesione di personalità politiche di notevole rilievo e delle organizzazioni nazionali degli eletti locali.

Da un documento "confidentiel" stilato prima dell'assemblea che vedrà la costituzione del CCE, apprendiamo che nella delegazione francese era stato incluso anche Édouard Herriot, sindaco di Lione e seconda più alta carica dello Stato, che si schierava a favore dei

progetti de *La Fédération*. Herriot, pur non partecipando alla riunione di fondazione, favorì concretamente il successivo sviluppo del CCE divenendo presidente dell'*Association française pour le conseil des communes d'Europe* (AFCCE)³⁴.

Il particolare clima politico culturale favorevole a iniziative europeiste, sviluppatosi fra la fine degli anni Quaranta e l'inizio degli anni Cinquanta nei Paesi dell'Europa Occidentale, consentì quindi l'elaborazione del progetto che prevedeva la costituzione di una grande associazione di comuni europei operante a favore della costruzione di un'Europa democratica. I promotori del CCE decisero, dopo la riunione di Seelisberg, di raccogliere adesioni all'assemblea costitutiva programmata per il gennaio 1951.

In Italia la situazione fu all'inizio particolarmente articolata. Grazie ad un accordo fra Adriano Olivetti ed Altiero Spinelli, il federalista Umberto Serafini, allora segretario dell'Istituto italiano per i Centri comunitari di Roma³⁵, venne incaricato di organizzare la partecipazione italiana all'assemblea

³³ Archives d'État de la République et Canton de Genève (d'ora in poi AEG), Papiers Edgard Milhaud, c. XV 1948-1961, *Déclaration de principes. Réunion de maires de l'Europe occidentale, Seelisberg 1er octobre 1950*.

³⁴ AEG, Papiers Edgard Milhaud, c. XV 1948-1961, *Liste de la délégation française à la conférence constitutive*.

³⁵ Cronaca del Movimento, in «Rivista del Movimento Comunità», 13 (gennaio 1952), p. 2.

costitutiva del CCE³⁶. Su Umberto Serafini gravò quindi il compito di sostenere direttamente l'iniziativa. Serafini si preoccupò di allargare il consenso cercando l'appoggio dei cattolici impegnati in politica³⁷. Egli chiese a Luigi Sturzo un incontro che avvenne nel convento romano di via Mondovì. Dalla testimonianza di Serafini risulta evidente come lo scambio di idee fra il vecchio leader cattolico e il giovane comunitario, pur utile dal punto di vista dell'approfondimento culturale, portò al coinvolgimento di soli due amministratori locali di orientamento sturziano: il sindaco di San Donà di Piave e senatore democristiano Celeste Bastianetto, convinto federalista, e l'assessore regionale siciliano Giuseppe d'Angelo. Un segnale di possibile apertura del mondo cattolico all'iniziativa venne anche da una lettera che Sturzo scrisse a Celeste Bastianetto in occasione dell'assemblea costitutiva del CCE e che, tradotta in francese, fu ampiamente divulgata a livello internazionale³⁸. Insieme

alla ristretta componente democristiana, la delegazione italiana venne integrata dal costituzionalista Massimo Severo Giannini in rappresentanza, ufficiosa, dell'Associazione nazionale comuni d'Italia (ANCI)³⁹.

In Italia l'iniziativa rimase sostanzialmente circoscritta agli ambienti legati al Movimento Comunità⁴⁰. Lo stesso Movimento non ritenne però opportuno inviare all'assemblea costitutiva nessuna persona che ricoprisse in quel momento incarichi ufficiali significativi al suo interno. Neppure Serafini partecipò infatti alla riunione. Fu così di fatto adottata una posizione di notevole cautela nei confronti del nuovo movimento di cui non si co-

Communes d'Europe 1951, copia della lettera di Luigi Sturzo a Celeste Bastianetto.

³⁹ AEG, Papiers Edgard Milhaud, c. DOC. EM. *Procès-verbaux des six séances de la conférence constitutive du Conseil des communes d'Europe. Genève 28-30 janvier 1951. Deuxième séance plénière, dimanche 28 janvier*, p. 4. Lo stesso Massimo Severo Giannini affermò nella sua allocuzione che, pur essendo il rappresentante dell'ANCI, egli partecipava all'assemblea costituente del CCE senza aver potuto preventivamente consultare gli organi dirigenti dell'Associazione dei comuni italiani. Oltre a Massimo Severo Giannini gli altri partecipanti furono Franco Ferrarotti e Alberto Quaroni.

⁴⁰ Secondo la testimonianza dello stesso Serafini fu diramato un breve manifesto a circa quattrocento enti locali che avevano in precedenza aderito ad iniziative federaliste. Di queste solo cinquantasette dichiararono il loro interesse (Edmondo Paolini, *Il Consiglio dei Comuni d'Europa*, in *I movimenti per l'unità europea dal 1945 al 1954*, cit., p. 210).

³⁶ Umberto Serafini, *Adriano Olivetti e il Movimento Comunità: una anticipazione scomoda, un discorso aperto*, Roma, Officina, 1962, p. 215.

³⁷ Idem, *Quarant'anni di storia, X Congresso nazionale AICCRE, Roma 7-9 marzo 1991*, in «Comuni d'Europa», 3 (marzo 1991), p. 2.

³⁸ Archivio Association villes et communes luxembourgeoises, Lussemburgo (d'ora in poi Archivio AVCL, Lussemburgo), c. *Conseil des*

gliavano ancora pienamente la fisionomia e le possibili opportunità.

Il chiarimento all'interno dei movimenti federalisti italiani fu avviato all'indomani della costituzione del CCE. In un articolo apparso su «Europa Federata», giornale del MFE, nel febbraio del 1951⁴¹, l'anonimo editorialista affermava come occorresse pensare a una federazione europea che doveva però promuovere al proprio interno anche le autonomie locali. Veniva così evidenziato il problema del ruolo degli enti locali nel processo d'unificazione europea. Il CCE si poneva come elemento potenzialmente in grado di superare la dicotomia fra tendenza autonomista infranazionale e federalismo sovranazionale e pertanto l'occasione andava raccolta.

Tra la fine di luglio e i primi di agosto del 1951 i federalisti italiani, con l'esplicito consenso del leader federalista Altiero Spinelli, si dichiararono disponibili a cogliere gli elementi innovativi dell'associazione comunale e inserirono la sua creazione nell'ambito delle iniziative promosse dal MFE.

Grazie all'azione di Umberto Serafini, alla sezione italiana del CCE aderirono, entro il mese di aprile

1952, duecentoventotto consigli comunali, giunte e singoli sindaci contro i ricordati undicimila francesi. Era anche diverso l'obiettivo finale fra le due associazioni nazionali: federalista europeo quello dell'associazione italiana, più legata al decentramento amministrativo, mentre più orientato a una generica azione a favore dell'unità europea quello dell'associazione francese⁴².

Le discordanti posizioni culturali non impediranno comunque alle diverse componenti del movimento delle autonomie locali di collaborare nel promuovere la nascita del CCE. Le differenti linee politiche dei partecipanti provocheranno però un confronto, a volte molto aspro ma sempre costruttivo, all'interno dell'associazione dei poteri locali europei. Già durante l'assemblea costitutiva, l'associazione si diede precisi obiettivi, in gran parte indicati dalla delegazione francese, solo dopo una serie complessa di interventi da parte di tutte le delegazioni presenti. Fu chiarito come il contesto internazionale eccezionale giustificava

⁴¹ *Il Consiglio dei Comuni d'Europa*, in «Europa Federata», 40 (febbraio 1951), p. 4.

⁴² Sulla costituzione dell'AICCE cfr. Fabio Zucca, *L'azione di Luciano Bolis per la costituzione dell'Associazione italiana per il Consiglio dei Comuni d'Europa*, in *Dalla Resistenza all'Europa. Il Mondo di Luciano Bolis*, a cura di Daniela Preda e Cinzia Rognoni Vercelli, Pavia, TCP, 2001, pp. 249-270.

la riunione costitutiva. I comuni e i popoli dell'Europa democratica dovevano infatti riunirsi per difendersi non solamente dal centralismo statale, ma principalmente dal totalitarismo comunista. L'Europa, il suo ruolo, le sue strutture erano ancora tutti da definire. Il CCE doveva perciò darsi due obiettivi: il primo era quello di permettere il confronto fra i comuni sui problemi concreti e aiutarli a risolverli, in questo inserendosi nella tradizione di associazioni come l'UIV del primo dopoguerra o dell'IFHP, il secondo era la costruzione europea. In questa nuova Europa gli enti locali dovevano avere una loro rappresentanza. L'organizzazione si impegnava così a partecipare al dibattito aperto dalle proposte Schumann e Pleven e a porre, in tale prospettiva, il problema della rappresentanza delle collettività locali. Lo Statuto accoglieva anche pienamente le teorie di Gasser, ponendo al primo punto l'obiettivo di ottenere e difendere l'autonomia comunale.

Il CCE si dotava anche di una Commissione per l'autonomia comunale che riceveva il preciso incarico di redigere la Carta europea delle libertà locali, documento fondamentale del movimento nel quale dovevano essere sanciti in modo solenne il lavoro teorico e i fini po-

litici dell'organizzazione. La Carta, alla cui redazione partecipò Gasser nella veste di consigliere scientifico del CCE, fu approvata a Versailles nell'ottobre 1953 ai primi Stati Generali dell'organizzazione. Vennero così definite le assemblee internazionali degli amministratori locali europei nel quadro delle iniziative politiche promosse da *La Fédération*⁴³. Il testo adottato fu però frutto di un lungo confronto tra chi vedeva nella federazione europea il naturale alleato delle rivendicazioni locali e chi, come Gasser, affermava la priorità di una riorganizzazione interna degli Stati su basi le più decentrate possibili⁴⁴. In effetti, se escludiamo il preambolo in cui il richiamo all'unità europea è esplicito, la Carta recepiva le riflessioni elaborate da Gasser durante gli anni Trenta e Quaranta.

⁴³ ASUPv, Fondi aggregati, Fondo Umberto Rossi, c. Riunioni di esecutivo del CCE, *Bureau du CCE les 14/15 avril 1951, Statuts adoptés par l'Assemblée constituante*, p. 5 e lettera datata 20/12/1952 sull'ordine del giorno della seconda sessione del comitato esecutivo del CCE (Palermo, 30 gennaio-1° febbraio 1953); *Primo progetto di una Carta delle libertà comunali e regionali*, in «Comuni d'Europa», 1 (aprile 1952), p. 10; *Carta europea delle libertà locali*, in «Comuni d'Europa», 2-3 (gennaio 1953), p. 3; *Ratificare la "Carta" e aderire al Consiglio dei Comuni d'Europa: questi sono i compiti immediati*, in «Comuni d'Europa», 1 (febbraio 1954), p. 1.

⁴⁴ *Autonomie e Stato*, in «Comuni d'Europa», 2-3 (gennaio 1953), pp. 3-4.

Dopo l'approvazione della Carta europea delle libertà locali, l'azione del CCE verrà comunque svolta su due fronti: quello delle riforme costituzionali degli Stati dell'Europa occidentale, volte a garantire il decentramento amministrativo e l'autonomia locale, e quello internazionale tendente a favorire la costituzione della federazione europea, anche se, con l'andare degli anni, l'obiettivo internazionale tenderà a prevalere rispetto a quello più strettamente legato alla promozione delle riforme amministrative.

Si avviava comunque una nuova stagione di rapporti internazionali fra enti territoriali che avrà conseguenze importanti nell'attuale assetto istituzionale dell'Unione europea.

I gemellaggi strumento per una politica europeista

Il lavoro di ricerca sui gemellaggi risulta di non facile scavo perché condotto su materiali e archivi di difficile reperimento, dispersi a livello internazionale. La considerazione vale in maggior misura per gli archivi pubblici italiani che, a dispetto delle precise quanto disattese norme e buone intenzioni, sono spesso consultabili solo grazie alla disponibilità di singole persone o

in altri casi volutamente resi inaccessibili⁴⁵. Enti pubblici territoriali che, se da un lato non ottemperano ai dettami legislativi concernenti i versamenti di documenti presso gli archivi storici, peraltro spesso carenti di spazi e personale, dall'altro dimostrano in alcuni fortunati casi una spiccata sensibilità verso la ricerca.

Fonte primaria per questo lavoro risulta comunque il fondo CCRE collocato, dopo che chi scrive lo recuperò in un capannone-deposito all'aeroporto parigino Charles de Gaulle, presso gli Archivi storici dell'Unione europea a Firenze. Il fondo contiene preziosi materiali per una prima visione d'insieme sul tema dei gemellaggi, ma non è esaustivo sia in riferimento alle origini delle prime relazioni internazionali fra enti locali sia per tutta la complessa tematica legata agli "affratellamenti", così vennero inizialmente chiamati, in quanto ogni gemellaggio ha una sua storia legata alle condizioni politiche in

⁴⁵ Nel caso dell'Archivio civico del comune di Milano non è stato possibile accedere alla corrispondenza dell'ex sindaco Aldo Aniasi e ai verbali della Giunta comunale degli anni Sessanta e Settanta, esclusi dalla consultazione da parte del pubblico per arbitraria decisione del comune. Occorre solo sperare che l'attuale nuova amministrazione, fra i diversi problemi che deve affrontare, ponga anche mano alla soluzione di questi aspetti assurdi e palesemente in contrasto con la normativa vigente.

cui si trovano i comuni interessati, all'azione delle sezioni nazionali del movimento delle autonomie locali europee, al momento politico nazionale e internazionale nel cui contesto viene realizzato nonché al ruolo di singole personalità politiche e amministrative.

Gli studi storici con cui confrontarsi risultano sostanzialmente assenti con alcune circoscritte eccezioni come la ricerca condotta da Antoine Vion sul tema della *Constitution des enjeux internationaux dans le gouvernement des villes françaises*⁴⁶ o il suo saggio *Superare i conflitti: il gemellaggio tra città europee dopo la seconda guerra mondiale*, in cui però l'autore non coglie l'origine politica europeista dell'idea dei gemellaggi⁴⁷.

⁴⁶ Antoine Vion, *La constitution des enjeux internationaux dans le gouvernement des villes françaises (1947-1995)*, tesi di dottorato in Scienze politiche, Università di Rennes 1, 2001. Un'altra tesi di laurea sul tema dei gemellaggi è stata elaborata da una studentessa transalpina che si è avvalsa dei documenti conservati presso gli Archivi storici dell'Unione europea a Firenze, ma la stessa non risulta essere stata, a oggi, depositata (questa informazione mi era stata fornita dall'allora direttore degli Archivi Jean Marie Palayret). Per un elenco delle tesi di laurea o di dottorato sull'argomento cfr. Antoine Vion, *Europe from the Bottom Up: Town Twinning in France during the Cold War*, in «Contemporary European history», XI (novembre 2002), p. 623.

⁴⁷ Antoine Vion, *Superare i conflitti: il gemellaggio tra città europee dopo la seconda guerra mondiale*, in *L'Europa dei comuni*, cit., pp. 249-272.

La parola gemellaggio, definita negli anni Cinquanta come azione dell'accoppiamento di oggetti, è oggi intesa, anche nell'uso comune, con il significato di «atto simbolico con cui due città o paesi appartenenti a nazioni diverse stabiliscono di istituire e sviluppare fra loro legami di stretta fraternità a scopi culturali, economici o politici»⁴⁸. Il principale attore di questo cambiamento è indubbiamente stato il CCRE, che già aveva promosso all'inizio di questo nuovo millennio più di ottomila gemellaggi fra comuni europei⁴⁹ per ar-

⁴⁸ La definizione è riportata in *Vocabolario della lingua italiana*, Roma, Istituto della enciclopedia italiana, 1987, vol. II, p. 589. Il *Nouveau petit Larousse* in un'edizione degli anni Cinquanta definiva il *jumelage* come l'azione «dell'accoppiare longitudinalmente pezzi di legno» o «cannoni di una torretta»; Jean Bareth, *46 Comuni francesi sono affratellati con altre città europee*, in «Comuni d'Europa», 2 (febbraio 1956), p. 1.

⁴⁹ Il dato è riferito al 2001 ed è stato ulteriormente incrementato dalla politica di promozione dei gemellaggi nei Paesi dell'Est europeo riguadagnati alla democrazia (Valéry Giscard d'Estaing, *Prefazione. Il CCRE: cinquant'anni al servizio degli enti locali e regionali europei*, in Fabio Zucca, *Autonomie locali e federazione sovranazionale*, cit., p. 13; Commissione delle Comunità europee, *I comuni e l'Europa. Guida pratica dei gemellaggi*, Bruxelles-Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1992, p. 10). Si tenga anche conto che fino al 1983 erano stati realizzati circa 5.600 gemellaggi fra comuni europei. Di questi 2.000 coinvolgevano comuni della Repubblica federale di Germania, 1.700 comuni francesi, 270 erano stati portati a termine in Italia, 200 in Belgio, 180 in Olanda e rispettivamente circa 250 in Austria, Lussemburgo, Svizzera, Spagna e Irlanda (Lau-

rivare oggi all'impressionante cifra di circa ventimila gemellaggi⁵⁰ che hanno portato, in sessant'anni di storia, che in larga parte coincide con il processo d'integrazione europeo, milioni di cittadini di diverse nazionalità europee a confrontarsi nonché ad essere sensibilizzati all'idea di un'Europa unita. Per quello che riguarda la sola Italia, al 2011 sono stati realizzati, nell'ambito delle attività promosse dall'AICCRE, 3.154 gemellaggi – rispetto ai 2.223 registrati al 2006⁵¹ – in prevalenza con comuni appartenenti alle prime Comunità, ma con una crescente tendenza a effettuare nuovi gemellaggi con gli enti locali dei Paesi che nel tempo hanno aderito alle Comunità prima all'Unione poi⁵². Le iniziative

realizzate hanno prodotto un tale, fortunato, contagio che altre associazioni o singoli enti territoriali hanno effettuato, dall'inizio degli anni Cinquanta, gemellaggi fra città, province e regioni di tutto il mondo.

Prima di affrontare i gemellaggi dal punto di vista della storia dell'integrazione europea occorre, nel contesto delle azioni internazionali dei comuni e in quello più ampio della guerra fredda, ricordare quelli promossi dall'associazione *Le Monde Bilingue* che, fondata nel luglio del 1951, per promuovere un ideale di comprensione mondiale, cominciò ad organizzare incontri culturali, presto chiamati gemellaggi linguistici, nell'area franco-inglese nel 1953⁵³. Dopo un primo successo, che permise l'espansione dei gemellaggi linguistici negli Stati Uniti d'America e in Canada, la volontà dell'associazione di affratellare tutti i comuni senza particolari distinzioni politiche aprì la strada, fra il 1955 e il 1956, ad azioni per promuovere gemellaggi franco-americani e franco-sovietici, questi ultimi favoriti dallo stesso governo sovietico e in particolare dalla

rent Logiou, *Mémoire sur le Conseil des communes et Régions d'Europe*, D.E.S.S. *Administration internationale*, année 1985-1986, Parigi I, p. 20). È quindi evidente l'accelerazione avuta fra l'inizio degli anni Ottanta e la fine degli anni Novanta.

⁵⁰ *L'AICCRE la cittadinanza europea e i gemellaggi*, in AICCRE, *Documento informativo*, Roma, AICCRE, 2011, p. 3.

⁵¹ *Cittadinanza europea e gemellaggi*, in «Comuni d'Europa», n.s., 27 (marzo 2011), p. 50.

⁵² AICCRE, *Dossier gemellaggi. Autonomie locali e regionali per un Governo europeo federale*, documento presentato alla XIV Assemblea congressuale nazionale dell'AICCRE svoltasi a Roma il 3-5 marzo 2011. Da questo documento si evince come i gemellaggi effettuati con comuni francesi e tedeschi superino la metà del totale, ma nuovi Paesi come la Polonia o l'Ungheria stanno rapidamente raccogliendo adesioni. Le regioni italiane con il maggior numero di comuni coin-

volti nelle azioni di gemellaggio sono la Lombardia, con 406 comuni, e la Toscana con 439.

⁵³ Antoine Vion, *Superare i conflitti*, cit. pp. 258-259.

sua Ambasciata a Parigi⁵⁴. Questa politica portò *Le Monde Bilingue* alla progressiva contrapposizione con gli amministratori locali, legati ai partiti conservatori, cattolici e socialisti al governo nell'Europa occidentale, al sostanziale blocco della sua attività nel Nord America e a uno scontro con il CCE per la paternità e la gestione politica dei gemellaggi. Il confronto si risolse in un sostanziale ridimensionamento dei gemellaggi promossi da *Le Monde Bilingue* nei Paesi dell'Europa occidentale e in generale negli Stati democratici. Questo tipo di gemellaggi era infatti sempre più percepito come il tentativo dei comunisti di inserirsi dal basso nel governo dei Paesi aderenti al Patto Atlantico. Bisogna anche ricordare come i gemellaggi promossi da *Le Monde Bilingue* non prevedevano quel complesso di strumenti simbolici, ad esempio i giuramenti di gemellaggio, o politici come le delibere del Consiglio comunale che invece formalmente caratterizzeranno quelli inventati e promossi nell'ambito del processo d'integrazione europeo.

Diversi sono stati i gemellaggi promossi dall'UIV, che in modo più diretto presero spunto dai rapporti fra questa associazione e il

CCE. L'UIV promosse gemellaggi fra i comuni di tutto il mondo; la sua azione non assunse così caratteristiche politiche precise se non attraverso un generico richiamo alla pace universale, mentre quella del CCE aveva un ben definito significato europeista. Le relazioni fra le due associazioni furono ispirate a un iniziale reciproco prudente confronto, se non concorrenza, per occupare lo spazio politico di rappresentanza degli enti locali a livello europeo. Nella riunione del Comitato esecutivo dell'UIV, tenutasi all'Aja il 13 maggio 1952, veniva accolta la proposta dell'appena costituito CCE di formare una commissione paritetica di studio con l'obiettivo di «creare un'atmosfera di fiducia fra le due organizzazioni», sviluppare azioni reciproche per «troncare» eventuali divergenze e malintesi. Dopo queste premesse l'UIV intendeva studiare, insieme al CCE, la possibilità che la nuova organizzazione potesse aderire al più consolidato organismo internazionale degli enti locali⁵⁵. Dopo una serie di riunioni dei rispettivi organismi grazie al

⁵⁴ Ivi, p. 262.

⁵⁵ Silvio Ardy, *I rapporti del C.C.E. con l'Union International des Villes*, in «Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza. Rivista amministrativa quindicinale per i comuni, le provincie e per gli altri enti locali», seconda serie, 12 (giugno 1954), p. 914.

lavoro di una commissione *ad hoc* appositamente costituita, veniva approvata, a Basilea, il 4 settembre 1953, una convenzione con cui l'«L'U.I.V. ed il C.C.E.» restavano «liberi nella rispettiva sfera di attività», si consentiva ai comuni la possibilità della doppia adesione, mentre le due associazioni s'impegnavano a «scambiarsi regolarmente le loro documentazioni e pubblicazioni, ed a mantenere fra di loro le più cordiali relazioni». A questo scopo veniva resa permanente la commissione *ad hoc*, attraverso il cui lavoro si auspicava una futura maggior sinergia se non unione⁵⁶. Cogliendo pienamente sia le possibili sinergie che le difficoltà dei rapporti fra le due associazioni, un editoriale apparso nella rivista «Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza. Rivista amministrativa quindicinale per i comuni, le provincie e per gli altri enti locali», diretta fra gli altri da Piero Calamandrei, affermava di non condividere «il preconcetto di alcuni, fra cui Marrane, Presidente dell'Associazione francese aderente all'UIV, che l'UIV e CCE abbiano fini tanto diversi che sia difficile e sconsigliabile farne un organismo solo».

L'articolo continuava sottolineando come l'UIV fosse diventata l'associazione mondiale degli enti locali, mentre il CCE aveva come scopo prevalente, se non prioritario, quello di promuovere l'unità europea. Entrambe le associazioni potevano quindi collaborare in tema di promozione e rafforzamento delle autonomie locali. Si proponeva che l'UIV fosse il fondamento di «un movimento internazionale per l'autonomia, anziché accontentarsi di incoraggiare i vani conati nazionali». Il CCE doveva invece diventare, «senza sminuirsi», una sezione «la più forte» dell'UIV a livello europeo⁵⁷.

A conferma di quante fossero le “eventuali” divergenze, l'auspicio dell'adesione del CCE all'UIV è stato progressivamente e faticosamente realizzato solo negli anni Novanta. Ancora nel 1988 Umberto Serafini considerava l'*International Union of Local Authorities* (IULA) – il nome inglese era ormai prevalso sull'antica denominazione francese – un pesante e pericoloso problema per il CCRE. Egli ricordava come la IULA avesse per lungo tempo impedito la creazione

⁵⁶ Ivi, pp. 914-915.

⁵⁷ Silvio Ardy, *Realtà nell'utopia*, in «Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza. Rivista amministrativa quindicinale per i comuni, le provincie e per gli altri enti locali», seconda serie, 12 (giugno 1954), p. 893.

di una sezione nazionale olandese del movimento europeista degli enti locali nonché il fatto che proponesse allora la fusione fra le due organizzazioni solo perché in grave crisi⁵⁸. La divergenza più profonda era la diversa posizione delle due organizzazioni in tema d'integrazione federale dell'Europa: favorevolmente attiva e propositiva quella del CCRE, sostanzialmente agnostica se non a volte larvamente contraria quella della IULA. Dopo una lunga e faticosa trattativa l'idea di fusione proposta dalla IULA venne scartata e il CCRE divenne la sezione europea dell'organizzazione mondiale delle autorità locali. L'accordo venne sancito a Bruxelles, l'11 dicembre 1990, dall'assemblea dei delegati del CCRE che diventava, dopo circa quarant'anni dalla prima proposta, la Sezione europea dell'UIV⁵⁹.

Anche a causa di queste iniziali divisioni il termine e l'azione del gemellare sono stati sicuramente

abusati e tendenzialmente usati al di là del loro significato politico originale che Jean Bareth, primo segretario generale internazionale del CCE e infaticabile promotore dei gemellaggi, ebbe a definire come «la rencontre de deux communes qui entendent proclamer qu'elles s'associent pour agir dans une perspective européenne, pour confronter leurs problèmes et pour agir et développer entre elles des liens d'amitié de plus en plus étroits»⁶⁰. Anche i gemellaggi effettuati prima nell'ambito delle Comunità poi dell'Unione non sempre hanno rispettato la politica europeista che doveva e deve contrassegnare queste iniziative nello spirito dei suoi ideatori. Il richiamo all'europeismo, ma anche e soprattutto l'invito a non trasformare gli "affratellamenti" in piacevoli viaggi intercontinentali, di scarso peso politico ma di indubbia attrattiva turistica, fanno parte del dibattito politico interno ed esterno al CCRE sin dall'avvio dei primi gemellaggi. In particolare la corrente federalista costituziona-

⁵⁸ Umberto Serafini, *Breve storia del Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa nel quadro di due secoli di lotta federalista*, Roma, Salemi, 1995, p. 143.

⁵⁹ Solo il 1° ottobre 1992 il nuovo Statuto del CCRE, nell'Allegato 1, stabiliva i diritti e doveri del CCRE-Sezione europea della IULA con cui il movimento europeo delle autonomie locali si impegnava «a sostenere l'attività mondiale della IULA nell'ambito del suo statuto» (Umberto Serafini, *Breve storia del Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa*, cit., p. 197).

⁶⁰ La citazione è riportata nel *Rapport* presentato da Michel Barnier, presidente dell'AFCCRE, durante la seduta plenaria del settimo congresso europeo dei comuni gemellati tenuto a Ferrara dal 12 al 14 novembre 1998. Il testo venne distribuito ai partecipanti in fotocopia. Una copia è oggi depositata presso ASUPv, Fondi aggregati, Fondo CCRE.

le all'interno del CCE svolge una costante azione per mantenere e rafforzare gli aspetti politici ed europei dei gemellaggi. In questo quadro è da intendere l'uso che i federalisti fecero dell'intervento di Pio XII sul significato e ruolo dei gemellaggi. Il Papa, in occasione del gemellaggio Roma-Parigi, invitò infatti gli amministratori locali a dare un contributo costruttivo «non solo con una piacevole cortesia, e con il vero intendimento dei gusti e delle necessità della Città gemella, ma anche con la volontà di perseguire insieme gli stessi obiettivi, malgrado le condizioni materiali spesso troppo diverse». Le parole del Pontefice servirono a Umberto Serafini, segretario generale dell'AICCRE, sia per un titolo d'effetto *Pio XII ammonisce a non far dei gemellaggi pure cerimonie esteriori*, articolo pubblicato su «Comuni d'Europa», sia per sviluppare considerazioni di dura reprimenda contro le spese sostenute per le cerimonie del gemellaggio Roma-Parigi, in ciò riprendendo analoga polemica scatenata da giornali romani. Serafini, in particolare, ricordava agli amministratori locali come i gemellaggi dovessero essere utilizzati per pro-

muovere lo spirito europeista nei cittadini⁶¹.

L'idea di promuovere in forma istituzionale rapporti internazionali fra singoli comuni europei era stata esposta da Jean Bareth nella seconda metà degli anni Quaranta. Bareth, maestro elementare, aveva frequentato l'*École normale d'Auteuil*, si era dedicato quindi all'insegnamento e durante gli anni Trenta aveva aderito al movimento cattolico corporativista formatosi intorno alla *Justice sociale*. Nel

⁶¹ Umberto Serafini, *Gli europei adulti: le elezioni europee e i compiti politici dei poteri locali e regionali. Relazione generale politica all'incontro delle 1.000 città europee gemelle, Magonza (Germania federale) 28-29 settembre 1978*, in «Gli inserti di Comuni d'Europa», (giugno 1978 - dicembre 1981), p. VII; Pio XII, *Pio XII ammonisce a non far dei gemellaggi pure cerimonie esteriori*, in «Comuni d'Europa», 3, (marzo-aprile 1956), p. 10; [Umberto Serafini], *Le spese superflue di molti viaggi*, in ivi, pp. 10-11. Sull'atteggiamento del mondo cattolico verso il processo d'integrazione europeo, fra la numerosa bibliografia cfr. Pietro Conte, *I papi e l'Europa. Documenti (PIO XII - Giovanni XXIII - Paolo VI)*, Torino, Elledici, 1978; Philippe Chenaux, *Une Europe vaticane? Entre le plan Marshall et les traités de Rome*, Bruxelles, Ciaco, 1990; *Réligions et transformations de l'Europe*, a cura di Gilbert Vincent e Jean Paul Willaime, Strasburgo, Presses universitaires de Strasbourg, 1993; *Quale federalismo per quale Europa. Il contributo della tradizione cristiana*, a cura di Ferdinando Citterio e Luciano Vaccaro, Brescia, Morcelliana, 1996; *Il fattore religioso nell'integrazione europea. Programma di ricerca "Les identités européennes au XXe siècle"* coordinato dall'Institut Pierre Renouvin (Université Paris I - Panthéon Sorbonne), a cura di Alfredo Canavero e Jean-Dominique Durand, Milano, Unicopli, 1999.

1939 fu chiamato alle armi partecipando così alla seconda guerra mondiale. Dopo la sconfitta della Francia, su sollecitazione di André Voisin, fu fra i fondatori del movimento federalista francese *La Fédération*. Bareth fu il primo esponente del movimento federalista francese a leggere le opere di Adolf Gasser che gli ispirarono, nel 1946, un articolo e una *brochure* sui temi del comunismo. Nel 1947 scrisse un nuovo opuscolo in cui sottolineava l'importanza del comune quale comunità politica di base⁶². Fra il 1946 e il 1948 aderì alla stagione dei congressi europeisti che portarono alla fondazione dell'Unione europea dei federalisti (UEF)⁶³, del Movimento europeo

(ME)⁶⁴ e del Consiglio d'Europa. Partecipò quindi alle fasi preparatorie e fu fra i fondatori del CCE che diverrà lo strumento attraverso il quale Bareth tenterà di coniugare la lotta per le autonomie locali a quella per l'unità europea. Egli divenne, prima, segretario delegato agli affari europei e quindi segretario generale dell'organizzazione degli enti locali europei, carica che mantenne sino alla morte. Fu

⁶² Cfr. Jean Bareth, *Le fédéralisme c'est d'abord la commune*, cit.; Idem, *Le fédéralisme par la commune*, cit.; Idem, *Le fédéralisme: un principe, une action*, cit.

⁶³ L'UEF venne fondata dopo una serie di incontri e convegni internazionali fra cui quelli di Parigi del marzo 1945 e di Hertenstein del settembre 1946. Ad essa aderivano, alla fine degli anni Quaranta, circa ottanta movimenti europeisti e federalisti in tutta Europa. Sul ruolo dell'UEF in rapporto alla storia dell'integrazione europea e rispetto agli altri movimenti europeisti cfr. Cinzia Rognoni Vercelli, *L'Unione europea dei federalisti*, in *I movimenti per l'unità europea dal 1945 al 1954*, cit., pp. 183-204; Umberto Morelli, *L'Unione europea dei federalisti e il Movimento federalista sovranazionale*, in *I movimenti per l'unità europea 1954-1969*, cit., pp. 179-227; Idem, *Il Movimento federalista sovranazionale e l'Unione europea dei federalisti*, in *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, a cura di Ariane Landuyt e Daniela Preda, Bologna, Il Mulino, 2000, vol. II, pp. 665-741.

⁶⁴ Il ME è sempre stato caratterizzato dall'eterogeneità dei suoi componenti che, pur accomunati da un generico comun sentire europeista, divergevano e ancora si dividono sui mezzi, sui modi e sui tempi per arrivare all'unità europea. Sul Movimento europeo cfr. il saggio di Paolo Caraffini, *Costruire l'Europa dal basso. Il ruolo del Consiglio italiano del Movimento europeo (1948-1985)*, Bologna, Il Mulino, 2008, che oltre a ricostruire puntualmente l'azione del Consiglio italiano la inserisce nel contesto del movimento internazionale; cfr. inoltre Alan S. Milward, *The International Committee of the Movements for European Unity*, in *A History of European Integration. I. The Formation of the European Unity Movement 1945-1947*, Oxford, Clarendon Press, 1982, pp. 657-684; Alan Hick, *Il movimento europeo*, in *I movimenti per l'unità europea dal 1945 al 1954*, cit., pp. 171-181; Jean-Marie Palayret, *Il movimento europeo*, in *I movimenti per l'unità europea 1954-1969*, cit., pp. 337-347; Idem, *Il Movimento Europeo Internazionale e la battaglia per l'Unione Europea*, in *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, cit., vol. II, pp. 743-781; Idem, *Le Mouvement européen 1954-1969. Histoire d'un groupe de pression*, in René Girault - Gérard Bossuat, *Europe brisée, Europe retrouvée. Nouvelle réflexion sur l'unité européenne au XXe siècle*, Parigi, Publications de la Sorbonne, 1994, pp. 365-383; Daniela Preda, *La commissione istituzionale del Movimento europeo e le proposte per la riforma istituzionale dell'Unione europea*, in *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, cit., vol. I, pp. 569-602.

promotore, insieme a Umberto Serafini, dell'attività internazionale dell'associazione dei comuni europei, occupandosi sia della parte organizzativa che di quella politica del movimento.

Sul tema dell'affratellamento internazionale dei comuni, Bareth si era reso quasi immediatamente conto che per portare a termine i suoi obiettivi non avrebbe potuto prescindere dalla situazione internazionale e in particolare da un nuovo assetto europeo che presupponeva la creazione di una federazione europea garante della sicurezza dei Paesi dell'Europa occidentale. In questo quadro i comuni avrebbero potuto svolgere attività internazionale nonché promuovere riforme in senso federale all'interno dei singoli Stati.

Le teorie esposte da Bareth potevano peraltro avvalersi dell'esperienza politica sviluppata da André Voisin⁶⁵, il leader del movimento

federalista transalpino, che aveva già promosso, alla fine della seconda guerra mondiale, relazioni fra comuni francesi e inglesi. In quegli anni l'obiettivo di Voisin era quello di creare una rete di solidarietà fra comuni che dovevano aiutarsi a risorgere dalle macerie della guerra ancora in corso, sicché il tema della costruzione di rapporti internazionali permanenti fra enti territoriali era solo abbozzato. Dopo queste prime esperienze, *La Fédération* promosse le prime "unioni" fra i comuni di Orléans e Dundee nel 1946, Bordeaux e Bristol, Velettes-sur-mer e Greenock nel 1947⁶⁶. In questa fase non venne prevista nessuna forma per istituzionalizzare e rendere stabili i rapporti internazionali fra i comuni, 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

⁶⁵ La biografia di André Voisin, pseudonimo di André Bourgeois (1912-1990), è ancora da scrivere. Sarebbe particolarmente utile approfondire il suo ruolo, se effettivamente fu tale, di "eminenza grigia" nei confronti di alcuni governi della Repubblica francese nonché quello svolto nell'ambito dei movimenti federalisti ed europeisti. Per questo lavoro gli storici non potranno però disporre dei suoi archivi personali che, pare, non esistano e neppure di quelli de *La Fédération* che sono andati perduti, ma occorrerà attingere ai documenti conservati da altri personaggi e movimenti che con lui ebbero stretti contatti, come Jacques Chaban-Delmas o Antoine Pinay. Per alcuni

cenni biografici cfr. 1912-1990, in «XX siècle fédéraliste. Pouvoir européen», 1 (1991), pp. 2-3; Max Richard, *Soixante années de connivence*, in ivi, pp. 5-7; *La Fédération, mouvement fédéraliste français*, Parigi, La Fédération, 1994, pp. 1-3.

⁶⁶ Association française du Conseil des Communes et Régions d'Europe, *L'art du jumelage. Pourquoi, avec qui et comment jumeler sa commune*, AFCCRE, [Orléans, 1995?], p. 3.

(Olanda) e Esch-sur-Alzette (Lussemburgo). Promotore fu Hubert Clément⁶⁷ sindaco del comune lussemburghese. Clément era un convinto sostenitore della solidarietà fra i comuni europei e in questa veste aveva partecipato alla fondazione, negli anni Trenta, della *Fédération des conseillers communaux socialistes* diventandone uno dei membri più attivi. Dopo la guerra, fu un deciso sostenitore della necessità di creare un'unione europea, unico rimedio contro gli esasperati nazionalismi che tante sofferenze avevano causato all'umanità. Aderì al *Mouvement socialiste pour les États-Unis d'Europe* (MSEUE)⁶⁸, di cui divenne presidente della sezione lussemburghese. Legato alla rivista «Annales» di Milhaud organizzò, su suo invi-

to e sollecitazione, la delegazione lussemburghese che partecipò alla fondazione del CCE. Costituì poi la sezione lussemburghese dell'associazione dei poteri locali europei a cui fece aderire la quasi totalità dei comuni del Granducato. Questa massiccia adesione portò alla presidenza del CCE il sindaco della città di Lussemburgo Émile Hamilius⁶⁹.

Clément aveva quindi ben chiara la necessità di riprendere relazioni internazionali fra comuni quale fattore attivo per la costruzione della pace in Europa. Egli diede così vita all'iniziativa fra i comuni di Amersfoort e Esch-sur-Alzette quale contributo per arrivare all'unione di Belgio, Olanda e Lussemburgo e, in una prospettiva più avanzata, dell'Europa. Clément riteneva si dovesse operare al livello delle amministrazioni locali, per organizzare e favorire «les échanges d'idées entre citoyens, commerçants, employeurs, ouvriers»⁷⁰. L'idea che i

⁶⁷ Hubert Clément (1889-1953). Clément non è stato fino ad oggi oggetto di una biografia esauritiva; per queste notizie mi sono avvalso dei documenti conservati in Archivio AVCL, Lussemburgo, c. *Hubert Clément* e delle testimonianze pubblicate in *Hubert Clément. Un humaniste du travail*, Esch-sur-Alzette, Imprimerie coopérative luxembourgeoise, 1954, 2 v.

⁶⁸ Il *Mouvement socialiste pour les États-Unis d'Europe* (MSEUE) venne fondato a Londra nel 1947. Il Movimento non aderiva ufficialmente all'internazionale socialista, ma era considerato un gruppo fiancheggiatore a cui i singoli militanti socialisti potevano aderire. L'obiettivo del Movimento era quello di formare una sinistra europea favorevole all'idea di unità europea. Sul MSEUE cfr. Wilfred Loth, *Il movimento socialista per gli Stati Uniti d'Europa, in I movimenti per l'unità europea dal 1945 al 1954*, cit., pp. 253-264.

⁶⁹ Émile Hamilius (1897-1971). Anche su Hamilius, come per molti protagonista della storia delle autonomie locali europee, non esiste una biografia di riferimento, le notizie sono state dedotte da Archivio AVCL, Lussemburgo, c. *Notices biographiques, Notice biographique de Monsieur Émile Hamilius*; cfr. inoltre *Émile Hamilius président d'honneur du C.C.E., ancien bourgmestre de Luxembourg*, in «Communes d'Europe», n.s., 73 (marzo 1971), p. 29.

⁷⁰ *Rapprochement entre deux villes du Benelux Esch-sur-Alzette et Amersfoort*, in *Hubert Clément*, cit., vol. I, pp. 141-142.

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. Durante il dibattito veniva chiarito come l'organizzazione avesse quale scopo prevalente quello di «développer l'esprit européen dans les communes et collectivités locales pour promouvoir une fédération européenne, basé sur l'autonomie de ces collectivités»⁷¹. Uno degli obiettivi che il movimento si assegnò, su proposta della delegazione francese, fu quindi quello di promuovere i *jumelages*. Il contributo fondamentale sia nella definizione del progetto politico dei gemellaggi sia nell'organizzazione del CCE venne svolto da *La Fédération* e dai suoi uomini. Jean Bareth e André Voisin assumevano così ruoli decisivi – il primo organizzativi, il secondo politici – all'interno del movimento degli enti locali europei anche con l'obiettivo di promuovere i *jumela-*

ges come azione politica attraverso la quale gli amministratori locali potessero coinvolgere i loro cittadini nel processo d'integrazione europea. Il vocabolo *jumelage* fu scelto per distinguere «une telle association de communes, durable et étendue à l'ensemble des activités humaines, avec d'une part, certaines relations intercommunales plus limitées telles que les “parraïnages” qui ont pour but d'aider une commune éprouvée et d'autre part avec certains échanges spécifiquement économiques, universitaires et autres, de caractère limité, qui résultent souvent d'initiatives privées et qui échappent à la direction des communes»⁷². I gemellaggi diventavano così strumento per la propaganda federalista ed europeista attraverso la sensibilizzazione prima degli amministratori locali poi dei cittadini. La posizione dei federalisti francesi poteva avvalersi anche dell'esperienza e dell'appoggio di Hubert Clément che, come visto, aveva in precedenza organizzato uno dei primi incontri internazionali fra comuni mentre, inizialmente, ebbe una tiepida accoglienza da parte di Umberto Serafini allora segretario nazionale

⁷¹ Archives d'État de la République et Canton de Genève, Papiers Edgard Milhaud, c. Doc. EM 2 A 1936-1956 B 1907-1948, *Procès verbaux des six séances de la Conférence constitutive du Conseil des communes d'Europe, Genève 28-30 janvier 1951*, p. 16.

⁷² *Comment organiser un jumelage!*, in «Communes d'Europe», 23 (novembre 1957), p. 9.

dell'AICCE⁷³ e punto di riferimento dei federalisti costituzionalisti all'interno del CCE.

Fu anche l'esigenza della riconciliazione franco-tedesca a spornare i federalisti francesi a trovare una formula d'unione che in quel contesto di ricerca di nuovi mezzi politici Jean Bareth denominò *jumelage*⁷⁴.

Nel 1947 era stata costituita l'*Union internationale des Maires pour le rapprochement franco-allemand et la compréhension entre les peuples* che, dopo aver promosso, nello stesso 1947, una tavola rotonda a Mont Pèlerin di sindaci francesi e tedeschi, visse una fase di stallo sino alla costituzione della Repubblica federale di Germania.

⁷³ Serafini, convinto della priorità della lotta per l'integrazione europea, inizialmente non recepì il potenziale europeista dei gemellaggi; cfr. Umberto Serafini, *Convertito ai gemellaggi*, in *I gemellaggi per l'unione europea e la pace*, a cura di Mattia Pacilli, Roma, Salemi, 1989, pp.18-24.

⁷⁴ Il merito è riconosciuto da Umberto Serafini a Bareth sia in una lettera di Serafini al segretario del CCE datata 3 dicembre 1954 in cui, a proposito dei gemellaggi, scrive: «c'est à vous [Bareth] le mérite d'avoir commencé» (Archivi storici dell'Unione europea, Firenze – d'ora in poi ASUE, Firenze –, Fondo CCRE, c. 172, f. 1954) sia nella relazione generale politica tenuta durante l'incontro delle mille città europee gemellate svoltosi a Magonza nel 1978 (Umberto Serafini, *Gli europei adulti*, cit., p. VII). Lo spoglio dei documenti conservati in ASUE, Firenze, Fondo CCRE nonché in Archivio dell'Association française du Conseil des communes et régions d'Europe - sede di Orléans, forniscono ulteriori indizi che avvalorano le testimonianze di Serafini (cfr. *ibidem*).

Nel 1950 si tenne un nuovo congresso di sindaci franco-tedeschi a Stoccarda e immediatamente dopo venne organizzata la prima visita ufficiale di un sindaco tedesco in Francia grazie a un accordo fra i comuni di Montbéliard e Ludwigsburg. Il movimento *La Fédération* rivendicò in qualche modo la paternità anche di questo primo incontro definito, probabilmente in modo volutamente riduttivo, come «apparentement» attraverso un articolo apparso sulla rivista «Le Bulletin fédéraliste» in cui si dava ampio resoconto della sua genesi⁷⁵.

In questa fase si pensò anche a un documento che doveva essere approvato dai Consigli comunali e firmato dai sindaci coinvolti. Il testo, che prenderà il nome di *serment du jumelage*, affermava in modo esplicito la volontà di «mantenere legami permanenti tra le Municipalità» per favorire in ogni campo gli scambi tra i cittadini e «per sviluppare con una migliore comprensione reciproca il sentimento vivo della fraternità europea». I comuni si impegnavano inoltre a intraprendere azioni per

⁷⁵ *Jumelages Troyes-Tournai, Montbéliard-Ludwigsburg*, in «Le Bulletin fédéraliste», 56 (gennaio 1952), p. 4. Tracce dei successivi rapporti fra l'Union e il CCE sono conservate presso il Fondo CCRE conservato a Firenze. Cfr. anche Antoine Vion, *Superare i conflitti*, cit., pp. 249-272, che però non rileva il ruolo dei federalisti francesi.

«la fondazione dell'unità europea»⁷⁶. L'azione del gemellare, attraverso la sua simbologia e i suoi riti, reintroduceva nella storia europea stabili e, allora, parzialmente libere relazioni internazionali fra i comuni al fine di favorire l'integrazione del continente e quindi la pace.

Il primo *jumelage* ufficiale promosso dal CCE fu quello fra le città di Troyes e Tournai⁷⁷, ma occorre sottolineare come, in realtà, fosse voluto ed organizzato da *La Fédération* quale azione di propaganda che doveva svolgersi contemporaneamente al congresso nazionale del Movimento federalista che si tenne a Troyes il 4 novembre 1951⁷⁸. La cerimonia del gemellaggio si svolse a Troyes davanti al monumento ai caduti alla presenza dei sindaci delle rispettive città che lessero per la prima volta 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 *Comité d'action* europeo del CCE. Il gemellaggio aveva anche come obiettivo di «coordonner les efforts économiques des deux centres et notamment de développer les échanges des jeunes apprentis et ouvriers»⁷⁹.

Immediatamente dopo questa iniziativa l'AFCCE organizzò a Parigi un convegno di studio sull'organizzazione dei gemellaggi fra le comunità locali dei Paesi europei. 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. 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, instau-

⁷⁶ Associazione italiana per il Consiglio dei Comuni d'Europa, *Statuto e documenti fondamentali*, Roma, Tip. Castaldi, 1962, p. 27.

⁷⁷ *Jumelages Troyes-Tournai*, cit., p. 4.

⁷⁸ Testimonianza resa da Jacques Jira, uno dei più attivi militanti di *La Fédération*, oggi conservata su nastro in ASUPv, Fondi aggregati, Testimonianze orali; cfr. inoltre Archivio AVCL, Lussemburgo, c. *jumelage 1952-56*, *Association française pour le Conseil des communes d'Europe. Commission des affaires européennes, Documents sur les jumelages*; copia anche in ASUPv, Fondi aggregati; Jean-Maurice Martin, *Bilan de dix ans d'efforts 1944-1954*, supplemento al n. 120 di «Le XX Siècle fédéraliste», Parigi, La Fédération, 1954, p. 17.

⁷⁹ Archivio AVCL, Lussemburgo, c. *jumelage 1952-56*, *Documents sur les jumelages*.

rando relazioni stabili fra i comuni, dovessero favorire sia lo sviluppo delle autonomie locali interne agli Stati nazionali accentrati dell'Europa occidentale sia la battaglia per la federazione europea che per Serafini era prioritaria⁸⁰.

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 Mondon⁸¹, sindaco del centro francese, era legato a *La Fédération* mentre il suo collega lussemburghese, Émile Hamilius, aveva fatto parte del comitato promotore del CCE di cui sarebbe diventato presidente nel 1953. Egli era inoltre in stretto contatto con il suo collega 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 quel momento 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 sia 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 sociali⁸².

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, a ciò sollecitati dagli organi d'informazione e da appelli delle amministrazioni locali. I sindaci lessero, sulle pubbliche piazze, il *serment du jumelage* che sanciva l'impegno a mantenere «des liens permanents entre les municipalités» nonché di «favoriser en

⁸⁰ *Jumelages*, in «Communes d'Europe», 2-3 (gennaio 1953), p. 5.

⁸¹ Anche Raymond Mondon, deputato, più volte ministro della Repubblica francese, sindaco di Metz fu fra i fondatori del CCE assumendo anche l'incarico di vicepresidente della sezione francese del movimento. Per un cenno sulla sua opera all'interno del movimento degli enti locali cfr. *Raymond Mondon*, in «Communes d'Europe», n.s., 73 (marzo 1971), p. 28. È interessante notare che, come altri appartenenti all'associazione francese degli enti locali europei, anche Mondon ebbe, come sottosegretario al governo, la delega agli *Affaires départementales et communales*.

⁸² Archivio AVCL, Lussemburgo, c. *Jumelage 1952-56, Ilème États généraux des communes d'Europe. Les jumelages. Rapport de M. Henri Jaquet, maire du Locle (Suisse)*, p. 4.

tous domaines les échanges» fra i cittadini per sviluppare «par une meilleure compréhension mutuelle le sentiment vivant de la fraternité européenne». I sindaci si impegnavano anche a «conjuguer» i loro sforzi per favorire «l'unité européenne». I *serments du jumelage* furono effettuati alla presenza di esponenti del governo francese, fra cui Robert Schuman, e di quello lussemburghese, Hamilius, che nel commentare il gemellaggio ebbe a scrivere «Quant à l'idée européenne, elle a, pour tout Messin, pour tout Luxembourgeois, perdu son caractère abstrait: elle est maintenant une conception raisonnable et concrète, conforme aux intentions de son principal promoteur. En commun, nous travaillerons à sa réalisation, sous l'égide de celui qui, enfant de Luxembourg, citoyen de Metz, nous appartient en commun, et nous donne un lumineux exemple d'eupéanisme, je veux dire M. Robert Schuman»⁸³.

In sintesi, il gemellaggio fu l'inizio di concreti rapporti sia fra le due città che fra i sindaci del comprensorio della Mosella e del Lussemburgo per affrontare i problemi comuni relativi all'uso del-

le vie d'acqua e al controllo dello sviluppo industriale. Ma in particolare venne ampiamente raggiunto l'obiettivo europeista così che Robert Schuman dichiarò che «ce jumelage constituait une initiative sans précédent»⁸⁴ giungendo a sottolineare come iniziative simili avrebbero potuto «rendre plus populaire encore l'idée d'unification européenne»⁸⁵. È evidente come negli anni Cinquanta il ruolo diretto dei comuni nella formazione dell'opinione pubblica europea fosse di importanza fondamentale rispetto agli odierni sistemi d'informazione⁸⁶ tant'è che ancora Schuman sottolineò come nessuna città d'Europa o di Francia fosse stata così «largement et aussi intimement touchée par l'idée européenne que ne le fut celle de Metz»⁸⁷.

⁸⁴ Jean Bareth, *L'Europe des Communes*, Lussemburgo, Section luxembourgeoise du Conseil des Communes d'Europe, 1956, p. 22.

⁸⁵ *Le Discours de M. Robert Schuman*, in «Le Bulletin fédéraliste», 62 (aprile 1952), p. 3. Sul gemellaggio Metz-Lussemburgo, sempre citato nelle pubblicazioni divulgative del CCE sui gemellaggi, cfr. in particolare Archivio AVCL, Lussemburgo, c. *Jumelage 1952-56, Documents sur les jumelages*.

⁸⁶ Fabio Zucca, *L'organisation du consensus parmi les administrateurs locaux européens*, in *Consensus et intégration européenne. Une perspective historique*, a cura di Daniela Preda e Daniele Pasquinucci, Bruxelles et al., Peter Lang, 2012, pp. 237-255.

⁸⁷ Jean Bareth, *L'Europe des Communes*, cit., p. 22.

⁸³ Émile Hamilius, *Préface*, in Jean Bareth, *La commune et l'Europe. Jumelages et rencontres intercommunales*, Ginevra, Conseil des communes d'Europe, [1953], p. 5.

Al di là dell'iniziale successo, occorreva però esportare la formula dei gemellaggi dall'area francofona per farli diventare veramente europei. Jean Bareth, la cui opera era ormai prevalentemente indirizzata all'organizzazione del neonato movimento degli enti locali europei, avvertì, primo fra tutti, questa necessità ed iniziò un'azione nei confronti sia della sezione italiana sia di quella tedesca del CCE, che dovevano attivarsi per sensibilizzare alcune città importanti a concludere gemellaggi con comuni francesi o dell'area del Benelux.

Il tema dei gemellaggi venne così posto anche durante i primi Stati generali del Consiglio dei Comuni d'Europa tenuti a Versailles dal 16 al 18 ottobre 1953, ottenendo di fatto l'appoggio dell'intera associazione che già allora poteva contare su circa ventimila comuni aderenti. Sempre a Versailles si tenne la prima riunione internazionale delle città gemellate che aprì le porte a successive conferenze internazionali di comuni⁸⁸, ultima quella in svolgimento a Roma mentre questo numero di «Comuni d'Europa» è distribuito.

Per favorire e accompagnare l'azione, Jean Bareth scrisse, alla fine

del 1953, un volume dal significativo titolo: *La commune et l'Europe. Jumelages et rencontres intercommunales*⁸⁹. Bareth sottolineava la necessità prioritaria di coinvolgere l'opinione pubblica nel processo d'integrazione europea in corso. Per raggiungere questo obiettivo occorreva agire nel «cadre des réalités de chaque jour»⁹⁰ creando rapporti fra cittadini di ogni nazione coinvolta nel processo per mezzo dei comuni, cellule basi della democrazia occidentale. Il gemellaggio doveva, e deve, promuovere «liens permanents entre les cités en même temps qu'une action généralisée et cohérente en vue de promouvoir une fédération européenne basée sur l'autonomie des collectivités locales»⁹¹. Per Bareth, i gemellaggi sarebbero anche serviti ad ampliare l'orizzonte politico degli amministratori locali aprendo nuove prospettive amministrative e politiche attraverso il confronto di esperienze diverse. Egli dava poi consigli politico organizzativi, per cui la cerimonia del gemellaggio doveva avere carattere

⁸⁸ Umberto Serafini, *Breve storia del Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa* cit., p. 179.

⁸⁹ Jean Bareth, *La commune et l'Europe* cit.; il volume fu tradotto e pubblicato anche in lingua inglese con il titolo *The Municipality and Europe. Twinning and intermunicipal encounters*, Ginevra, Council of European Municipalities, [1954?].

⁹⁰ Ivi, p. 10.

⁹¹ Ivi, p. 18.

solenne anche attraverso l'utilizzo di simboli già sperimentati come il giuramento e l'esecuzione degli inni. La popolazione doveva essere coinvolta perché l'atto della firma dei sindaci non aveva valore se non era eseguito alla presenza dei cittadini. Per raggiungere questi risultati, sull'esempio del gemellaggio Metz-Lussemburgo, occorreva sviluppare un programma studiato attraverso riunioni preliminari fra i sindaci e gli amministratori delle città coinvolte. Anche la scelta dei comuni non doveva essere casuale, ma occorreva che i centri interessati presentassero «une similitude de vocation» fattore tuttavia non indispensabile poiché i gemellaggi potevano essere promossi anche in occasioni di grandi eventi come fiere internazionali o incontri culturali. L'azione del gemellare non doveva peraltro rimanere circoscritta alle grandi città, bensì coinvolgere i comuni medi e piccoli ricchi di tradizioni storiche e culturali avvicinando così tutti i cittadini all'idea dell'Europa unita. Per rafforzare e rendere permanenti gli scambi fra i comuni dovevano essere anche costituiti i Comitati di gemellaggio che, composti da cittadini non coinvolti nelle amministrazioni locali, dovevano costituire il vero motore per promuovere

l'idea europea e la comprensione fra i cittadini.

Bareth terminava il suo saggio affermando che «Les jumelages sont sans doute l'expression la plus frappante et la plus facilement compréhensible de la tâche immense entreprise par le Conseil des Communes d'Europe. Leur développement servira à la fois les libertés communales et l'esprit européen»⁹².

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 così trovando le prime forme per concretizzarsi.

Abbiamo visto come negli anni Cinquanta i gemellaggi siano stati prevalentemente utilizzati quale strumento di propaganda europeista, ma trattandosi spesso di azioni complesse alcuni di essi hanno avuto anche un importante significato morale. A questo proposito è esemplare il gemellaggio che lo stesso Jean Bareth organizzò fra il comune di Boulogne Billancourt, di cui lui era *maire adjoint*, e un distretto di Berlino Ovest. In occasione delle cerimonie si temevano scontri fra gli operai francesi e la delegazione tedesca percepita ancora, da parte delle classi popo-

⁹² Ivi, p. 26.

lari, come rappresentante del regime “nazista”, ma quando questa si presentò guidata dal suo borgomastro, che portava su di sé i segni dei lager nazisti e delle torture, il risultato fu di far comprendere come l'intera Europa avesse combattuto e vinto i fascismi. Sempre nel segno della riconciliazione dei popoli europei furono organizzati gemellaggi e incontri fra il comune di Marzabotto e comuni tedeschi che insieme ricordarono l'eccidio perpetrato dalle truppe naziste e l'assassinio dei giovani tedeschi della *Weisse Rose*⁹³.

Essendovi stati uomini capaci d'indirizzare le manifestazioni in questo senso, i gemellaggi sono serviti agli europei per conoscersi e ad alcune categorie, in particolare gli amministratori locali, per scambiarsi reciproche esperienze. I gemellaggi sono stati e sono ancora oggi degli strumenti e quindi possono essere utili o meno a seconda dell'uso che ne viene fatto. Non si deve però dimenticare come in un buon numero di casi essi siano stati utilizzati, così come aveva sin dall'inizio denunciato Umberto Serafini, anche a coprire un certo spontaneismo ludico ricreativo che

poco ha a che fare con la lotta per l'unità europea, ma che comunque nei decenni trascorsi ha contribuito a scambi interpersonali che probabilmente non sarebbero mai avvenuti se non si fosse attivato questo strumento.

Prendendo atto della loro potenzialità positiva anche l'AICCE, a partire dal 1954, modificò l'iniziale prudenza in un consapevole appoggio. In un articolo non firmato, quindi attribuibile alla redazione, apparso, nel febbraio 1954, in «Comuni d'Europa», la rivista che oggi ospita questo saggio, dimostrando la coerenza della sua battaglia federalista, si sottolineava, per la prima volta, l'importanza delle «fratellanze intercomunali» che si andavano realizzando per iniziativa del CCE. L'anonimo editorialista ricordava che i gemellaggi si avevano quando «due o più comuni, o gruppi di comuni, di diverse nazioni europee» decidevano di incontrarsi «per affinità elettive, per caratteristiche economiche o culturali analoghe o complementari, per simili problemi che si trovavano ad affrontare, per sete di reciproca conoscenza e comprensione, dopo secoli di dispute di confine che si

⁹³ Umberto Serafini, *Breve storia del Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa*, cit., pp. 177-178.

sono condensate in esplosioni di odio nazionale»⁹⁴.

Insieme alle singole possibili iniziative che sono scaturite dall'azione dei gemellaggi, il CCRE ha cercato, a volte riuscendovi, di coordinare il sempre maggior numero di comuni gemellati costituendo un'importante rete delle città gemellate, sensibilizzandole di volta in volta sulle parole d'ordine delle battaglie europeiste intraprese. Sulla base dell'esperienza degli Stati generali, pensati e voluti sia come momento di confronto interno al mondo delle autonomie locali sia aperti verso il mondo politico internazionale, il CCRE ha organizzato, non con cadenza periodica biennale come gli Stati generali, ma in momenti particolari o su temi importanti del processo d'integrazione europeo, le Conferenze dei comuni gemellati⁹⁵.

In vista delle prime elezioni del Parlamento europeo, il CCE aveva previsto un programma di propaganda europeista estremamente

complesso e articolato⁹⁶ che prevedeva: convegni internazionali di eletti locali e regionali aperti alle altre componenti sociali e politiche, l'organizzazione di seminari di formazione per quadri locali che avrebbero svolto un lavoro di propaganda in modo autonomo, convocazioni di Stati generali con all'ordine del giorno la democratizzazione delle istituzioni comunitarie nonché la mobilitazione delle città gemellate che dovevano essere informate e rese partecipi allo sforzo per dare all'Europa il primo Parlamento eletto a suffragio universale diretto.

In questa prospettiva furono quindi organizzati i XII Stati generali, svoltisi a Losanna dall'8 all'11 giugno 1977, e quelli successivi dell'Aja, nel maggio 1979, appositamente voluti in prossimità della data delle prime elezioni europee. Gli Stati generali di Losanna furono considerati dalle forze federaliste come l'inizio della campagna europea di sensibilizzazione della classe politica, rappresentata anche dagli eletti locali, sul profondo significato costituente e unitario

⁹⁴ *Fratellanze intercomunali*, in «Comuni d'Europa», 1 (febbraio 1954), p. 3.

⁹⁵ Sul ruolo politico dei gemellaggi cfr. *Il ruolo dei gemellaggi per l'Unione europea*, Roma, AICCE, 1978; AICCRE, *I gemellaggi per l'unione europea e per la pace. Guida ai vincoli permanenti di fraternità tra Comuni, Province e Regioni d'Europa aperti alle relazioni Est-Ovest, Nord-Sud*, a cura di Mattia Pacilli, Roma, Salemi, 1990.

⁹⁶ Fabio Zucca, *La contribution du Conseil des communes d'Europe à la première élection du Parlement européen*, in «Historiens de l'Europe contemporaine» pubblicato dal Groupe de liaison des historiens auprès des Communautés, 1-4 (1996), pp. 23-45.

delle elezioni europee⁹⁷. Nel quadro degli accordi stipulati con la Commissione, il CCE ricevette dei finanziamenti comunitari che gli permisero di svolgere capillarmente l'opera di propaganda politica⁹⁸. Tra le diverse iniziative promosse dal movimento vi furono il Convegno europeo delle città gemellate che si tenne a Lucca dal 19 al 20 maggio 1978⁹⁹ e il Convegno di mille città gemellate, svoltosi a Magonza il 28 e 29 settembre dello stesso anno e che si rivelò come la più significativa manifestazione organizzata dal CCE nell'ambito della campagna per le elezioni eu-

ropee. Alla riunione parteciparono duemila amministratori locali nonché il presidente del Parlamento europeo Emilio Colombo, il presidente del Bundestag Karl Carstens e il ministro degli Interni della Repubblica federale di Germania Gerhart Rudolf Baum¹⁰⁰. Nella sua relazione, Serafini sottolineò come il CCE, i grandi partiti europei e i governi dovessero affrontare tre questioni interdipendenti. La prima concerneva la necessità di costituire un'unione monetaria ed economica che «superasse il serpente monetario». La creazione di una tale unità presupponeva la risoluzione della seconda questione: la presenza di un effettivo governo politico e democratico della Comunità. Per formare un governo europeo occorreva che il Parlamento europeo eletto democraticamente avocasse a sé la redazione di uno Statuto politico europeo nel quale fosse previsto un Esecutivo comunitario, con poteri limitati ma reali, responsabile sia verso il Consiglio dei ministri della Comunità – il futuro Senato europeo – sia verso il Parlamento eletto – la Camera dei popoli –. La terza questione sareb-

⁹⁷ *La mobilitazione del CCE per le elezioni del Parlamento europeo*, in «Comuni d'Europa», 1 (gennaio 1979), p. 16; Thomas Philippovich, *I nuovi compiti del CCE per le elezioni del Parlamento europeo*, in «Comuni d'Europa», 7-8 (agosto 1979), pp. 6-7; *Il dibattito politico generale: cosa possono attendersi le autorità locali e regionali dalle elezioni europee a suffragio universale diretto?*, in «Comuni d'Europa», 7-8 (agosto 1979), pp. 3-6.

⁹⁸ Archivio Conseil des communes et régions d'Europe, Parigi, armoire G, c. *Parlement européen*, f. *Réunion de travail. Campagne du C.C.E. pour l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct. Plan d'utilisation des subventions communautaires*. La Commissione aveva previsto uno stanziamento di 1.950.000 franchi belgi per il 1977, la somma sarebbe stata aumentata di circa il 50% per il 1978. Nel caso in cui la data delle elezioni fosse stata posticipata all'autunno del 1978 o alla primavera del 1979, la Commissione avrebbe raddoppiato gli stanziamenti.

⁹⁹ Giuseppe Bufardecì, *Il significato politico dei gemellaggi e le elezioni dirette del Parlamento Europeo*, in *Il ruolo dei gemellaggi per l'Unione europea*, cit., pp. 59-65.

¹⁰⁰ Umberto Serafini, *Gli enti locali e le elezioni europee*, in «Il comune democratico», 8-9 (agosto-settembre 1978), pp. 60-72; *Incontro delle città europee a Magonza*, in «Comuni d'Europa», 10 (ottobre 1978), pp. 4-13.

be quindi stata quella dell'allargamento delle Comunità. Se infatti lo sviluppo degli eventi fosse stato quello prospettato dal relatore, la Comunità non avrebbe potuto esitare ad aprirsi ai tre nuovi Paesi (Spagna, Portogallo, Grecia) che, dopo aver riacquisito un regime democratico, guardavano all'Europa. A questo riguardo, occorre sottolineare come, nonostante i progressi integrazionisti, soprattutto sul fronte monetario, la proposta politica avanzata circa venti anni or sono sia ancora di estrema attualità per fronteggiare la profonda crisi che oggi affligge l'Europa: senza governo federale appare evidente l'impossibilità di governare una moneta unica. Anche allora le indicazioni di Serafini suscitarono però l'opposizione di chi vedeva nell'Europa una costruzione tecnocratica e rifiutava l'approccio politico del relatore¹⁰¹.

La risoluzione finale di Magonza ribadiva testualmente che la Comunità doveva «far fronte a tre grandi sfide: l'Unione economica e monetaria, il suo statuto politico e il suo allargamento a tre nuovi Paesi dell'Europa del sud»¹⁰². In questo

modo il CCE si schierava a fianco dei federalisti europei e in particolare del MFE, che avevano lanciato la Campagna per l'Europa in cui si chiedeva la realizzazione di un'unione economico-monetaria come premessa per la realizzazione di quel processo irreversibile che doveva portare all'Unione europea¹⁰³.

Gemellaggi, relazioni comunali europee ed extraeuropee, lotta per gli Stati Uniti d'Europa e per la pace nel mondo: questi temi possono, come si vede, essere affrontati partendo da un'iniziativa inventata da un maestro elementare cattolico francese e concretizzata da un'associazione internazionale di comuni che, seppur composita, ha avuto e in parte ha ancora oggi l'obiettivo di promuovere l'unità del continente attraverso la valorizzazione delle autonomie locali.

Il Trattato di Maastricht ha segnato una tappa fondamentale in questo processo introducendo la cittadinanza europea quale simbo-

¹⁰¹ Umberto Serafini, *Gli enti locali e le elezioni europee* cit., pp. 60-72.

¹⁰² *Le risoluzioni dell'incontro di Magonza del Consiglio dei comuni d'Europa*, in «Comuni d'Europa», 10 (ottobre 1978), pp. 13-14.

¹⁰³ Edmondo Paolini, *Pensiero e azione dei federalisti europei. La campagna per l'elezione del Parlamento europeo*, in «Comuni d'Europa», 10 (ottobre 1978), pp. 16-19. Il 3 luglio 1977 il Comitato federale dell'UEF aveva adottato il manifesto per l'elezione europea in cui si indicavano le linee politiche della Campagna per l'Europa (Mario Albertini, *Far partecipare le basi dei partiti alla elaborazione dei programmi elettorali europei*, in «L'Unità Europea», 42 (agosto 1977), pp. 1-4; *I lavori del Comitato federale a Monaco*, in *ivi*, p. 1, pp. 4-6).

lo fondante dell'identità europea. Il successivo Trattato di Amsterdam ha ulteriormente rafforzato questo elemento simbolico introducendo il principio per cui la cittadinanza europea è un complemento della cittadinanza nazionale. Con decisione 1904/2006/CE del 12 dicembre 2006, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il Programma "Europa per i cittadini" 2007-2013, istituendo così il quadro legale per sostenere un'ampia serie di attività e organizzazioni volte a promuovere una cittadinanza europea attiva e quindi coinvolgere i cittadini nel processo d'integrazione europea. Fra le azioni previste al primo punto dell'Azione *Cittadini attivi per l'Europa* sono previsti i gemellaggi fra città che prevedono «scambi diretti tra cittadini europei attraverso la partecipazione ad attività di gemellaggio tra le città e incoraggiano la creazione di reti e la cooperazione tra le città gemellate»¹⁰⁴. La Commissione ha finanziato il Programma con una somma complessiva di euro 18.674.000,00 di cui 11.500.000,00 sono destinati a sostenere e promuovere i gemel-

laggi anche attraverso la costituzione di una rete informatica fra le città gemellate¹⁰⁵. In questo modo la formula del *jumelage* entra, sviluppando l'originale spirito europeista, nel terzo millennio con un compito però ancora aperto: fare gli Stati Uniti d'Europa.

¹⁰⁴ Aldo Patriciello, *European twinning. Speciale dossier "gemellaggi europei"*, <http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/programme/documents/2011/programme_guide_it.pdf> (accesso: settembre 2013).

¹⁰⁵ *Cittadinanza europea e gemellaggi*, in «Comuni d'Europa», n.s., 27 (marzo 2011), p. 51.



Con il patrocinio di



Con l'adesione del Presidente della Repubblica

Colmare il deficit democratico

La distanza crescente tra l'Unione europea e i cittadini manifesta più che mai la necessità di dare a tutti i cittadini la possibilità di scoprire i benefici dell'esistenza dell'Unione e di discutere insieme il suo futuro. Assistiamo in questi ultimi tempi ad un dibattito che è estremamente sofisticato e meticoloso sul piano dell'ingegneria istituzionale e dei criteri di convergenza economica, ma altrettanto povero di contenuto, addirittura spento sul piano politico. È chiaro che non potrebbe esservi strategia peggiore di questa, che porta le Istituzioni a rinchiudersi su se stesse ed impedisce qualunque ragionevole dialogo con i cittadini. L'AICCRE

è convinta che si deve rovesciare questo quadro negativo, prendendo spunto da due avvenimenti fondamentali che nel 2014 segneranno il futuro dell'Unione europea: le elezioni **per il rinnovo del Parlamento europeo ed il semestre di Presidenza UE dell'Italia** che sicuramente riporteranno al centro del dibattito politico le questioni inerenti al processo di integrazione europea. Se si vogliono risollevare le sorti dell'Unione europea e trovare al contempo il necessario sostegno da parte dell'opinione pubblica, occorre invertire la tendenza ed uscire dall'attuale situazione di stallo e di ricerca del compromesso ad ogni costo, per rilanciare con

forza il dibattito tra i cittadini, indicando con chiarezza quale Europa si vuole e per quali obiettivi.

Dalla parte dei cittadini

L'AICCRE, l'unica Associazione che racchiude i tre livelli di governo locale (comunale, provinciale e regionale), è più che mai consapevole che gli Enti locali e regionali, ossia il livello di governo più vicino alla vita quotidiana dei cittadini, hanno un ruolo fondamentale da svolgere in questo campo. Non solo: in quanto enti erogatori di servizi, comuni, province e regioni partecipano direttamente all'applicazione della legislazione europea. I cittadini chiedono di essere meglio informati sui loro diritti e invocano meno adempimenti burocratici per potervi accedere più facilmente. **Gli Enti locali e regionali possono costituire valide piattaforme per realizzare la democrazia partecipativa, consentendo a tutte le componenti della società di far sentire la propria voce. In questo difficile periodo per l'UE, è più importante che mai instaurare un dialogo con i cittadini e renderli consapevoli delle ricadute concrete e positive dell'Unione europea sulla loro vita quotidiana.** I cittadini infatti hanno la sensazione di non avere

alcuna voce in capitolo nelle decisioni adottate in seno all'Europa, e che tali decisioni, che però avranno un impatto sul loro futuro, vengano di fatto prese sulle loro teste. L'Unione europea ha bisogno di rinnovamento e di una nuova visione per il futuro. Il rilancio dell'Europa deve divenire uno degli obiettivi primari: solo un Governo sopranazionale europeo potrà affrontare i problemi dell'attuale fase critica, all'interno dell'Unione europea e per le interdipendenze che sempre più caratterizzano i processi che si sviluppano su scala planetaria. L'Europa che vogliamo veicolare ai cittadini è profondamente diversa da quella che abbiamo oggi sotto gli occhi: un'Unione di stampo federale che sia allo stesso tempo più forte, più democratica, più solidale ed in cui il cittadino e non il mercato sia posto al centro del processo di integrazione.

Obiettivo partecipazione

Attraverso consigli comunali, provinciali e regionali aperti alla cittadinanza, informare, interagendo, sui benefici dell'esistenza dell'Unione e di discutere insieme ad essi il suo futuro. I consigli aperti si concentreranno su alcuni aspetti fondamentali dell'UE, come la cittadinanza europea, le elezioni

europee, le pari opportunità. La cittadinanza dell'Unione, principio introdotto dal trattato di Maastricht e rafforzato dal trattato di Lisbona, è considerata un simbolo importante, e conferisce una dimensione politica più ampia al percorso di unificazione dell'Europa sul piano economico. I dibattiti mostreranno come i cittadini possono trarre direttamente vantaggio da questi diritti, concentrandosi sulle politiche e sui programmi per la protezione di tali diritti e per stimolare un dibattito in merito al potenziale enorme impatto di questi diritti europei. A Maggio del 2014 si sono tenute le elezioni per il Parlamento europeo, le prime dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona. L'occasione consente di sottolineare che i diritti elettorali sono una pietra angolare

della costruzione europea. Il diritto di votare e di candidarsi alle elezioni comunali ed europee, così come il diritto di presentare una petizione al Parlamento europeo e, grazie all'iniziativa dei cittadini europei, di sottoporre una proposta legislativa alle istituzioni UE, costituiscono infatti una chiara risposta all'accusa di «mancanza di democrazia» che sempre più spesso viene rivolta all'Unione. **Dobbiamo far capire con chiarezza che i nostri cittadini hanno la prima e l'ultima parola nel processo legislativo europeo.** Ciò servirà a incoraggiare anche un altro dibattito, di ampia portata, sul tipo di UE che ci piacerebbe vedere domani: «Quale tipo di Europa vogliono i cittadini?».

Per partecipare collegati al sito www.aiccre.it e invia on-line a 1000consiglierleuropa@aiccre.it la scheda di adesione alla campagna con il tuo **"CONSIGLIO"**

Associazione italiana per il Consiglio
dei Comuni e delle Regioni d'Europa

Piazza di Trevi, 86 - 00187 Roma -
Tel. + 39 06 69940461 - fax 06 6793275

E-mail: 1000consiglierleuropa@aiccre.it
www.aiccre.it

UNA UNICA E COERENTE BATTAGLIA PER IL RIORDINO DEI POTERI REGIONALI E LOCALI E PER UNA UNIONE EUROPEA FEDERALE

di **Gabriele Panizzi**

Membro della Direzione nazionale AICCRE

Un unico quadro di riferimento per organiche riforme istituzionali

Quando fu elaborata la Costituzione della Repubblica Italiana il dibattito riguardò anche sia l'ente intermedio (la Provincia) sia le Regioni: l'assetto statuale che ne è conseguito non è federale (come alcuni avrebbero voluto, ma non riuscirono ad affermare il Senato delle Regioni), pur non essendo centralistico, e il principio di sussidiarietà amministrativa (stabilito solo con la riforma del Titolo V della Costituzione, 2001) è di difficile attuazione anche per la confusione e la sovrapposizione delle competenze dei soggetti istituzionali territoriali e l'invenzione di una moltitudine di organismi strumentali che, peraltro, di fatto, hanno espropriato i suddetti soggetti di alcune competenze.

Le difficoltà di assicurare ai cittadini servizi adeguati, in maniera efficace, efficiente ed economica, difficilmente potranno essere attenuate se non si procederà a una delimitazione degli ambiti territoriali (di area vasta) di operatività, a una conseguente diminuzione dei soggetti gestionali (riferiti all'area di operatività), e, quindi, alla ridefinizione delle competenze e delle funzioni amministrative dei soggetti istituzionali territoriali (a partire dai piccoli Comuni) ai quali, formalmente, dovrebbe non competere più la gestione dei servizi che essi, comunque, non riescono ad assolvere. In questa operazione di riordino istituzionale-territoriale un ruolo rilevante compete alle Regioni.

I servizi ai cittadini (acqua e trattamento/smaltimento liquami, rifiuti solidi urbani, sanità e servi-

zi sociali, trasporti, tutela dell'ambiente, educazione e formazione professionale, cultura) hanno bisogno di un unico ambito territoriale ottimale, né troppo grande né troppo piccolo, per poter essere gestiti con criteri di efficacia, efficienza ed economicità. Un unico ente intermedio, strutturato amministrativamente per poter provvedere alla gestione complessiva di detti servizi nell'ambito territoriale ottimale, è la ipotesi istituzionale da sperimentare prima di dar luogo alla abolizione/fusione burocratica dei piccoli Comuni: essa provocherebbe difficoltà sociali, culturali e identitarie, con nocumento per la democrazia che deve essere fondata sulle relazioni tra i cittadini e sulla loro partecipazione alla vita della comunità di base. Il successo della esperienza dell'ente intermedio unico preposto all'ambito territoriale ottimale per la gestione dei servizi (*un territorio un governo*) darebbe luogo spontaneamente alla riduzione dei piccoli Comuni.

Quindi, in luogo di una moltitudine di Comuni piccoli e medi, un ente intermedio unico, *a misura d'uomo*. Pertanto, nel territorio di ciascuna delle attuali Province, che non esisterebbero più, vi sarebbero più enti intermedi.

Il problema della (contenuta) rappresentanza dei cittadini e dei

Comuni nell'ente intermedio unico andrà risolto mediando tra la elezione a suffragio universale, la partecipazione di rappresentanti dei Comuni e la presenza di persone professionalmente in grado di assicurare il proprio contributo di conoscenza e di esperienza.

La gestione dei servizi sarà assicurata da strutture operative, nettamente distinte dagli organi di rappresentanza ai quali spetta la definizione delle politiche e il controllo della loro traduzione operativa, senza commistione alcuna tra pubblico e privato.

Nelle grandi città il concetto di ambito territoriale ottimale va tradotto nella articolazione del loro vasto territorio in *municipi* con definite funzioni amministrative, muniti di organi di rappresentanza che possano concorrere alla costituzione dell'ente intermedio unico per la gestione dei servizi nell'ambito territoriale ottimale.

Per le città metropolitane valgono le considerazioni su esposte per l'aggregazione dei Comuni piccoli e medi e per l'articolazione municipale della città capoluogo.

La riorganizzazione territoriale sopra accennata, la definizione delle competenze e delle funzioni amministrative dell'ente intermedio unico, contestuale alla ridefinizione delle competenze e delle

funzioni amministrative dei Comuni, dovrebbero essere affrontate dalle Regioni, ciascuna nel proprio ambito territoriale, con riferimento a una legge quadro nazionale che detti le finalità da conseguire con il riordino istituzionale, stabilisca i parametri per dimensionare gli ambiti territoriali ottimali, disegni l'architettura istituzionale infraregionale stabilendo alcune limitazioni per gli organismi strumentali e definisca le procedure attuative.

La problematica istituzionale/territoriale, comunque complessa, sopra accennata, fu affrontata in maniera organica da Adriano Olivetti che definì ne *L'ordine politico delle comunità*, scritto nel suo esilio svizzero nel 1943-1944 e pubblicato per la prima volta nel 1945, il nuovo *Stato federale delle Comunità*.

È anche opportuno ricordare, tra i tanti suoi contributi, un articolo che il Presidente fondatore dell'AICCRE, Umberto Serafini, scrisse per «Comuni d'Europa», nel giugno 1997, intitolato *Italia: uno Stato federale?* (ripubblicato nel giugno 2004 dalla stessa rivista).

In questo quadro di riordino, che deve tener conto delle esperienze di altri Paesi europei (*in primis* quelle tedesca, francese e inglese), va anche considerata la opportu-

nità di ricomporre l'articolazione regionale prevista dalla Costituzione: anche questa non è esigenza nuova, da considerare con maggiore attenzione di quanta ne ebbe la proposta della Fondazione Agnelli nel 1992, anche in relazione alle proposte di macroregioni europee supportate da apposite normative dell'Unione Europea.

Riordino istituzionale e federalismo fiscale. Il Senato delle Regioni

Dal contestuale riordino istituzionale e territoriale non si può prescindere se si vuole affrontare con successo la questione del *federalismo fiscale* (art. 119 della vigente Costituzione). Infatti, l'*autonomia finanziaria di entrata e di spesa* attuata dai soggetti istituzionali territoriali, in primo luogo dalle Regioni attraverso *tributi ed entrate propri*, per non trasformarsi in un carico di imposte difficilmente sopportabile dai cittadini, richiede la razionalizzazione della spesa per assicurare ai cittadini medesimi adeguati servizi in primo luogo attraverso il giusto dimensionamento dell'ambito territoriale (ottimale) ove detti servizi devono essere erogati e lo sfoltimento dei soggetti (istituzionali e operativi) abilitati a imporre i tributi attraverso la individuazione dell'ente in-

termidio unico riferito all'ambito territoriale ottimale.

Il sistema della finanza locale non può che essere un sistema misto composto da *autonomia impositiva* e da *trasferimenti* con adeguate forme di *perequazione* (il riferimento è sempre l'art. 119 della Costituzione). La gestione della finanza pubblica deve essere unitaria, ma occorre attenzione istituzionale per non cadere in un centralismo. Occorre, pertanto, inserire nelle procedure di approvazione dei bilanci una fase di *codecisione* in un organo politico rappresentativo delle Regioni e degli enti locali che abbia pari dignità e rilevanza (per gli ambiti di propria competenza) con la Camera dei Deputati: il *Senato delle Regioni*.

Le competenze del Senato delle Regioni riguardano certamente la distribuzione delle risorse tra centro e periferia e tra i diversi livelli istituzionali, ferma restando alla Camera dei Deputati la definizione dello *spending* complessivo.

Il Senato delle Regioni stabilirebbe relazioni dirette con il Comitato delle Regioni (organo consultivo del Parlamento Europeo e della Commissione Europea, per la istituzione del quale il CCRE e l'AICCRE hanno avuto un importante ruolo) al fine di meglio definire il quadro complessivo delle

entrate derivanti dai Fondi europei per sviluppare politiche regionali di coesione economica, sociale e territoriale all'interno dello Stato nazionale.

Come avviene nella Repubblica Federale di Germania con il *Bundesrat*, deve essere modificata la base elettorale dell'attuale Senato. I Consigli Regionali e i Consigli delle Autonomie Locali dovrebbero eleggere i propri rappresentanti nel Senato delle Regioni.

La proposta di riforma della Costituzione, approvata in prima lettura dal Senato l'8 agosto 2014, prevede la istituzione del Senato delle Regioni: un passo importante per un nuovo assetto istituzionale (federale) dello Stato. A maggior ragione deve essere riaffrontato con attenzione e organicità il riordino dell'assetto istituzionale infraregionale (e regionale). Le Regioni e gli Enti locali non possono rimanere spettatori.

Riordino istituzionale e federazione europea

Un sistema istituzionale come quello configurato per quanto attiene sia al sistema infraregionale sia a quello statale nazionale sarebbe più autorevole (perché più trasparente e più affidabile) per poter rilanciare la battaglia europea au-

tenticamente federalista proprio in quanto l'assetto istituzionale dello Stato nazionale e quello del sistema infraregionale delle autonomie avrebbero un carattere federale.

L'azione che l'AICCRE all'interno del CCRE e con il CCRE nell'ambito europeo conduce dal 1952 per un assetto autenticamente federale (soprannazionale, quindi, non intergovernativo come ancora è quello dell'Unione Europea in settori rilevanti: la politica estera e di difesa/sicurezza, la politica dell'energia, le politiche di bilancio, bancarie e fiscali, le politiche del lavoro, della sicurezza sociale e delle migrazioni) ha ottenuto alcuni risultati positivi (Parlamento Europeo eletto a suffragio universale e diretto, Comitato delle Regioni, politica di coesione e relative dotazioni finanziarie).

Tuttavia, perché l'Unione Europea possa: **a.** avere un bilancio adeguato almeno alle incombenze di politica interna (con ricadute positive in ogni singolo Stato nazionale) comprensivo non solo delle quote conferite dagli Stati nazionali ma anche delle risorse derivanti da meccanismi di finanziamento autonomi; **b.** sviluppare politiche industriali, capaci di fronteggiare i processi planetari, fondate anche su comuni politiche del lavoro nei diversi Paesi dell'Unione; **c.** fron-

teggare i fenomeni migratori alle radici (cioè con politiche e risorse che interessino direttamente le zone di fuga di quanti approdano, ad esempio, sulle coste mediterranee europee, con particolare riferimento a quelle italiane); **d.** svolgere un ruolo di pace su scala mondiale e attenuare gli sperperi di risorse economiche e finanziarie derivanti dalla mancanza di un esercito europeo (come non ricordare la vicenda della Comunità Europea di Difesa, *caduta* per il voto negativo dell'Assemblea nazionale francese, il 30 agosto 1954, ma non solo) e disciplinare-controllare-diminuire il commercio delle armi da ciascun Paese dell'Unione verso le aree medio-orientali e africane (e oltre) con conseguente destabilizzazione delle situazioni politiche e civili in quelle aree; **e.** condurre una politica dell'energia con riferimento sia alle fonti energetiche, tradizionali e non, sia alla esigenza di evitare che i singoli Stati europei siano sottoposti a condizionamenti da parte degli Stati produttori di petrolio e di gas (non solo quelli arabi, anche la Russia), è necessario un salto di qualità della politica per assicurare all'Unione medesima un assetto federale.

Il metodo intergovernativo prevalente nel comportamento delle istituzioni europee (il Consiglio

Europeo, la Commissione, ridotta a segretariato di detto Consiglio, ...) si dimostra sempre più inefficace per fronteggiare i processi che si sviluppano su scala planetaria con interdipendenze crescenti. Le conseguenze negative di tale metodo, imposto dalla scarsa lungimiranza politica dei Governi nazionali, si manifestano negativamente anche all'interno di ogni singolo Stato nazionale dell'Unione Europea e, quindi, nei territori ove direttamente si esercitano i ruoli delle Regioni e degli Enti locali: mancanza di risorse economiche e finanziarie, dismissione/delocalizzazione di impianti industriali, aumento della disoccupazione, difficoltà crescenti per fronteggiare, in maniera comunque rispettosa delle persone umane, le ondate di immigrazione provenienti da Paesi africani e medio-orientali destabilizzati o governati da dittature, peggioramento delle condizioni ambientali nelle aree metropolitane e nelle zone rurali abbandonate, ...

L'Unione Europea (cioè, i Governi dei singoli Stati dell'Unione) non può chiudersi in sé stessa, come una fortezza. Al suo interno scoppierebbero conflitti tra gli Stati con conseguente tentativo di trasferirli all'esterno, in analogia con quanto avvenuto nella prima metà dello scorso secolo: il cente-

nario dell'inizio della prima guerra mondiale richiede non celebrazioni ma approfondimenti sul ruolo negativo degli Stati nazionali, responsabili della guerra, e sulla inadeguatezza della Società delle Nazioni, formalmente istituita nel 1919, per risolvere con metodi pacifici le controversie fra gli Stati e formulare/condurre politiche alternative a quelle coloniali dei singoli Stati nazionali (quella dello Stato fascista italiano, ma non solo). La globalizzazione impone la ricerca di forme nuove di governo dei processi interdipendenti, attraverso istituzioni soprannazionali per condurre politiche capaci di fronteggiarla.

Gli Stati nazionali europei contano circa il 7% della popolazione mondiale: non possono pensare di continuare a fruire della copertura (alcune volte discutibile) degli Stati Uniti d'America, il ruolo dei quali su scala planetaria è in evidente fase di declino.

Il Presidente degli USA, John Fitzgerald Kennedy, il 4 luglio 1962, a Philadelphia, in occasione della ricorrenza della 186ma Giornata dell'Indipendenza, pronunciò un discorso (riportato da «Comuni d'Europa», luglio-agosto 1962) nel quale, riconoscendo alle *nazioni dell'Europa occidentale* la volontà di *unirsi per trovare la libertà nel-*

la diversità e la forza nell'unità, dichiarò: «gli Stati Uniti si terranno pronti per una Dichiarazione di Interdipendenza, noi saremo preparati a discutere con una Europa unita i modi e i mezzi per costruire una concreta associazione atlantica, un'associazione di reciproco vantaggio tra la nuova Unione che va ora formandosi in Europa e la vecchia Unione americana che venne qui fondata meno di due secoli fa [...]. L'Associazione Atlantica di cui parlo non si chiuderebbe in se stessa, preoccupandosi solo del proprio benessere e del proprio progresso. Essa guarderebbe anche all'esterno, a una collaborazione con tutte le nazioni per soddisfare i comuni interessi. Essa fungerebbe da nucleo per una futura unione di tutti gli uomini liberi, quelli già liberi oggi e quelli che hanno fatto voto di esserlo un giorno». Le responsabilità perché l'*Atlantic equal partnership* della quale parlò il Presidente degli Usa nel 1962 non ha avuto seguito vanno ricercate in primo luogo negli Stati nazionali dell'Europa occidentale. Tuttavia, la proposta ricordata ancora oggi dovrebbe essere un obiettivo politico da perseguire, soprattutto da parte dell'Unione Europea.

Certamente i Governi europei sono consapevoli che occorre rela-

zionarsi con un mondo che cambia ma, pur constatando l'impoverimento complessivo della situazione europea, non riescono a compiere quel salto di qualità che, mettendo di nuovo l'Unione Europea, insieme agli USA, al centro dei processi mondiali (all'Europa occidentale non mancano la storia, la rilevante tradizione democratica e di libertà, la cultura, le capacità scientifiche, tecnologiche e tecniche), consentirebbe di non soccombere rispetto alla crescente egemonia di rilevanti potenze planetarie come la Cina, l'India, la Russia.

Il salto di qualità consiste nella consapevolezza (e nelle conseguenti urgenti e rapide determinazioni) che solo la unione politica degli Stati europei è in grado di salvare ciò che è stato costruito a partire dalla fine della seconda guerra mondiale. La unione politica deve tradursi in istituzioni fondate sulla libertà e sul rispetto delle persone, sulla democrazia, sulla giustizia e sulla solidarietà.

Il salto di qualità, quindi, consiste nella costruzione di un Governo e di istituzioni europee sopranazionali federali.

Quest'anno ricorrono 30 anni dall'approvazione da parte del Parlamento Europeo, eletto per la prima volta a suffragio universale e diretto nel 1979, del *Progetto*

di Trattato che istituisce l'Unione Europea (14 febbraio 1984), fortemente voluto da Altiero Spinelli.

Tale ricorrenza deve essere un'occasione da cogliere anche da parte di Regioni ed Enti locali per rilanciare la battaglia per la federazione europea, proprio tenendo conto che detto *Progetto*, nonostante tutto, ha avuto la forza di avviare con l'*Atto Unico Europeo* di Lussemburgo-Aia (17-28 febbraio 1986) un processo che ha condotto l'Unione Europa, formalmente istituita a Maastricht (1992), al Trattato di Lisbona (2009), dal quale partire per successivi progressi: «La via da percorrere non è facile né sicura. Ma deve essere percorsa, e lo sarà!» (così si conclude il *Manifesto di Ventotene*).

Regioni ed Enti Locali devono accrescere la consapevolezza del ruolo democratico che possono esercitare per convincere i Governi nazionali ad abbandonare posizioni nazionaliste ottocentesche, non più compatibili con i processi planetari del terzo millennio, intervenendo contestualmente presso le istituzioni europee per sollecitarle a compiere senza indugi il salto di qualità dell'assetto federale. Altrimenti si tornerebbe indietro, in Europa e nei suoi singoli Stati, nel Mondo intero, con tragedie già sperimentate che cominciano a manifestarsi sullo scenario internazionale (qualcuno ha già parlato di terza guerra mondiale!).

LE RISOLUZIONI POLITICHE DEGLI ORGANI NAZIONALI

Le **risoluzioni politiche** approvate dall'Assemblea Congressuale, dal Consiglio e dalla Direzione dell'AICCRE, da quella dell'Assemblea Congressuale del 15 febbraio 2001 a quella del Consiglio Nazionale del 30 giugno 2014, di seguito riportate, consentono di valutare l'azione condotta dall'AICCRE medesima per perseguire un'organica riforma federale dell'assetto istituzionale infraregionale, statuale e dell'Unione Europea.

Per sottolineare la coerenza e la organicità dell'azione dell'AICCRE sono state riportate anche le **risoluzioni** approvate dal Consiglio Nazionale l'11 ottobre 1988 (*La riforma delle autonomie regionali e locali nel quadro europeo e nella prospettiva del '92*) e il 24 febbraio 1992 (*Le riforme per una Italia eu-*

ropea): esse delineano un quadro di riferimento generale ancora valido per le azioni culturali e politiche da intraprendere in questa fase politica caratterizzata anche dal dibattito sulla riforma della Costituzione (Senato delle Regioni e nuovo Titolo V della Costituzione), mentre l'Unione Europea si trova di fronte a difficoltà accumulate nei decenni precedenti, nonostante alcuni passi avanti compiuti in direzione di una unione federale, dall'Atto Unico di Lussemburgo-Aia (1986) al Trattato di Maastricht (1992) al Trattato di Lisbona (2009), a causa della riluttanza dei Governi nazionali ad adottare riforme che consentano politiche sopranazionali europee per il bilancio, la finanza, la fiscalità, l'economia e il lavoro, l'energia, le migrazioni, la difesa/sicurezza e la politica estera.

È stata riportata anche la **risoluzione** del Consiglio Nazionale del 4 marzo 2004 (*Il CCRE, con le sue ragioni storiche e politiche, nella CGLU/Città e Governi Locali Uniti*) per sottolineare che l'adesione del CCRE alla nuova organizzazione internazionale CGLU non ha attenuato le sue caratteristiche federaliste: dal 1951, ha concorso all'affermazione degli ideali europei soprannazionali e federalisti contenuti in *Per un'Europa libera e unita. Progetto d'un Manifesto* (Ventotene, 1941) di Altiero Spinelli, Ernesto Rossi ed Eugenio Colorni (quest'anno ne ricorre il settantennale della pubblicazione, gennaio 1944, in *Problemi della Federazione Europea*, curata da

Eugenio Colorni). Quegli ideali trovarono nella dichiarazione Schuman (9 maggio 1950) la spinta per essere tradotti in istituzioni (Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio/1951, Parlamento Europeo eletto a suffragio universale e diretto/1979, Unione Europea del Trattato di Maastricht/1992 e successivi passi in avanti, ancorchè inadeguati, fino al Trattato di Lisbona/2009). Occorre ripartire senza indugio!

Le **risoluzioni** sono caratterizzate da una impostazione generale che consente di collocare le problematiche dei diversi livelli istituzionali in un quadro di riferimento complessivo, regionale, nazionale ed europeo.

RISOLUZIONI POLITICHE (1988-2014)

AICCRE. CN. 11 ottobre 1988. La riforma delle autonomie regionali e locali nel quadro europeo e nella prospettiva del '92

AICCRE. CN. 24 febbraio 1992. Le riforme per una Italia europea

AICCRE. DN. 4 marzo 2004. Il CCRE, con le sue ragioni storiche e politiche, nella CGLU

AICCRE. XII ASSEMBLEA CONGRESSUALE. 15 febbraio 2001. Centralità di Regioni, Province e Comuni per una Europa federale e solidale

AICCRE. CN. 24 ottobre 2002

AICCRE. DN. 23 gennaio 2003. Le azioni da sviluppare nel 2003 per contribuire al dibattito concernente la costituzione e l'ampliamento della Unione europea, le modifiche della Costituzione italiana, gli statuti delle Regioni e degli Enti locali

AICCRE. CN. 27 febbraio 2003

AICCRE. CN. 15 gennaio 2004. Le azioni da compiere nel primo semestre 2004 per rilanciare il processo di allargamento dell'Unione europea e approvare la Costituzione per l'Europa

AICCRE. XIII ASSEMBLEA CONGRESSUALE. 10 febbraio 2006. Avanti con la Costituzione europea per un'Europa federale, sociale e di pace

AICCRE. CN. 5 aprile 2007. Una organizzazione istituzionale su base federale dal Comune all'Unione europea per meglio rispondere alle esigenze dei cittadini

AICCRE. DN. 6 febbraio 2009. Le riforme istituzionali e il federalismo

AICCRE. XIV ASSEMBLEA CONGRESSUALE. 4 marzo 2011. Il sistema dei poteri locali e regionali per una Unione europea federale *per un assetto planetario capace di perseguire la pace per il governo dei processi globali e delle loro ricadute sulle comunità locali*

AICCRE. DN. 20 febbraio 2012. 1952-2012. *Sessant'anni di battaglie per una Europa federale fondata sui poteri locali e regionali.* Per il rilancio del processo costituente europeo e la creazione di un Governo federale dell'Unione Europea

AICCRE. CN. LX FONDAZIONE AICCRE. VENEZIA, 29 ottobre 2012. AICCRE: 60 Anni nelle Comunità e con i Poteri locali per l'Europa federale

AICCRE. DN. 12 febbraio 2013. Un coerente sistema federale *dalle autonome comunità a misura d'uomo agli Stati Uniti d'Europa* è il quadro di riferimento istituzionale necessario per formulare e condurre politiche adeguate a fronteggiare la crisi planetaria. Il nuovo Parlamento nazionale ribadisca e rafforzi gli indirizzi al Governo per un'azione volta a creare le condizioni perché il Parlamento europeo nel 2014 adotti una costituzione per l'Unione europea federale. Le Regioni e gli Enti locali per una organica riforma federale del sistema istituzionale e amministrativo comprensiva del Senato delle Regioni e delle autonomie locali

AICCRE. DN. 18 aprile 2013. A Ventotene, l'isola del Manifesto federalista, il prossimo settembre per rilanciare la battaglia del sistema dei poteri locali e regionali per un'autentica federazione europea per fronteggiare e risolvere le crisi degli Stati nazionali e concorrere a un assetto planetario di pace fondato sui diritti della persona umana sulla giustizia sulla democrazia

AICCRE. CN. 29 ottobre 2013. Riordinare il sistema dei poteri locali e regionali definendo un disegno complessivo e organico che eviti ridondanze di soggetti, confusione di ruoli, aumenti di spesa. Per le riforme costituzionali maggiore collaborazione fra Parlamento e sistema dei poteri locali e regionali

AICCRE. CN. 25 novembre 2013. La Presidenza italiana del secondo semestre europeo 2014. Una occasione da non perdere per rilanciare la battaglia contestuale del riordino istituzionale e per la federazione europea per la democrazia, lo sviluppo solidale e la pace

AICCRE. DN.CN. 28 aprile 2014. Un Parlamento europeo per il rilancio dell'iniziativa costituente federale europea

AICCRE. CN. 30 giugno 2014. Un assetto federale della Repubblica italiana per accrescere la partecipazione e la democrazia per una unione europea federale

LA RIFORMA DELLE AUTONOMIE REGIONALI E LOCALI NEL QUADRO EUROPEO E NELLA PROSPETTIVA DEL '92

*Il contenuto politico-istituzionale e i necessari riferimenti culturali hanno come base la **Carta europea delle libertà locali** del CCRE. I rapporti tra autonomie locali e l'ordinamento regionale; l'interdipendenza tra istituzioni e risorse finanziarie; potere centrale e potere locale nella ripartizione delle risorse globali; riforma delle autonomie e riforma dell'amministrazione centrale; province e aree metropolitane; mercato dei capitali e armonizzazione fiscale; perequazione; partecipazione democratica; stabilità delle amministrazioni elettive.*

Documento del Consiglio Nazionale AICCRE, 11 ottobre 1988

Premessa

Per la riforma e il progresso delle autonomie territoriali in Italia occorre tener conto di quella visione d'insieme del «sistema delle autonomie», dalla quale sarebbe senza senso e inconcludente prescindere: d'altra parte è evidente la necessità di considerare costantemente il nuovo quadro di riferimento europeo nel quale il nostro Paese si trova sempre più inserito e che è destinato ad incidere profondamente su tutta la società nazionale e, quindi, anche sull'attuale situazione delle autonomie territoriali. La scadenza politica delle elezioni europee del 1989, con l'attuazione e l'impegno che essa dovrà provocare per i futuri sviluppi, anche istituzionali, del processo

di unificazione, e l'altra data, ormai anch'essa prossima, del 1992 (completamento del grande mercato unico europeo), non consentono ripiegamenti puramente nazionali nel dibattito sulle autonomie locali e regionali. I nuovi traguardi accentueranno il confronto tra i Paesi (e le rispettive società) della Comunità negli anni novanta e ogni disfunzione nel sistema degli Enti locali e delle Regioni in Italia renderà precario il sostenere positivamente questo confronto: ma ancor più che il confronto il progresso delle autonomie in Italia richiama il fatto che esso sarà condizionato dal e condizionerà il progresso federativo dell'intera Comunità, e il suo avvio all'autentica Unione politica sovranazionale, il suo sviluppo, la sua democrazia.

Questa riflessione, che l'AIC-CRE desidera sollecitare, ha dunque risvolti giuridici e economico-finanziari, ma apparirà assolutamente evidente il suo prioritario contenuto *politico-istituzionale* e i suoi necessari riferimenti *culturali*.

I problemi di fondo di un ordinamento locale e regionale delle autonomie si radicano infatti in una maturata concezione di valori essenziali, in una corretta percezione dei mutamenti in corso, nell'individuazione dei bisogni reali della gente, nella capacità di considerare globalmente le convergenze e le contrapposizioni proprie di una società complessa come la nostra, e anche la comprensione profonda di quel che vuol dire l'edificazione di una nuova democrazia europea. Una risposta puramente «tecnica» sarebbe perciò del tutto inadeguata e illusoria.

Di questa impostazione si fece, del resto, portavoce, fin dal 1953, il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa con l'approvazione a Versailles della Carta Europea delle libertà *locali*: essa merita la dovuta attenzione da parte dei governi e dei parlamenti nazionali, compreso quello italiano, per la sua ratifica e applicazione. In pari tempo sin dalle origini – cioè negli anni cinquanta – il CCRE delineò la strategia di una Europa delle

Regioni e la prospettiva di un Senato europeo delle Regioni, verso il quale è oggi un passaggio intermedio – che acquisterà tutto il suo rilievo e l'esigenza di una consultazione obbligatoria a partire dal 1993 – il Consiglio consultivo dei Poteri regionali e locali della Comunità.

Sulla base di queste precisazioni, il Consiglio nazionale dell'AIC-CRE, riunito a Roma l'11 ottobre '88, ha sottolineato, pur in forma schematica, alcune esigenze di fondo, alle quali una democratica, efficace e non settoriale, riforma dell'ordinamento istituzionale e finanziario delle autonomie locali dovrà ispirarsi nel nostro Paese.

Riforma delle autonomie locali e ordinamento regionale

Non è concepibile una riforma delle autonomie infra-regionali senza che vengano chiariti definitivamente il ruolo e le caratteristiche della Regione: ciò vale in sede italiana, ciò vale tanto più in un contesto europeo. La Regione italiana, nella prospettiva di un'Europa delle Regioni, deve divenire sempre più un ente programmatore: gli articoli 117-118 della Costituzione, già criticati dalla cultura più avanzata nella stagione della Costituente, appaiono ora del tutto

superati. Alla Regione spettano compiti di governo e, simultaneamente, di sintesi *a priori*, di base, di programmazione economica e pianificazione del territorio, ivi includendo tutti i problemi posti dall'ecologia. Inoltre la Regione ha un ruolo essenziale per assicurare la convivenza di tradizioni locali e, talvolta, di etnie diversificate.

Non si può quindi procedere ad una seria riforma delle autonomie locali, stralciando i problemi delle Province e dei Comuni da quelli di una riforma delle Regioni, che tenga conto delle profonde trasformazioni, avvenute sul piano interno del nostro paese e nei suoi rapporti esterni, dalla data di entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Ciò che comunque prometteva più di un decennio fa la legge 616/1977 è rimasto largamente lettera morta: così si intralcia la riforma delle autonomie intra-regionali.

Istituzioni e risorse finanziarie: una interdipendenza da non dimenticare

Problemi istituzionali e finanziari sono indissolubilmente legati: la riforma delle autonomie non può dunque fare astrazione da un simultaneo regime di finanza locale e regionale che dia reale consi-

stenza, sui versanti delle entrate e delle spese, all'autonomia degli Enti e alla responsabilità dei loro amministratori. Problema questo che si ritrova puntualmente nel contesto europeo, ove una autonomia impositiva, accanto a una finanza di trasferimento, caratterizza la stragrande maggioranza delle esperienze. Poiché fa parte degli obiettivi irrinunciabili di uno Stato moderno e democratico che i cittadini godano degli stessi servizi, quando questi corrispondano alla soddisfazione di diritti riconosciuti ai cittadini stessi (trasporti, salute, istruzione, etc.); e poiché le risorse locali variano da territorio a territorio, per cui l'affidarsi solo alle entrate autonome degli Enti locali e delle Regioni determinerebbe disparità di trattamento lesive proprio di quei diritti che si riconoscono a tutti i cittadini, ne deriva che il sistema della finanza locale non può che essere un sistema misto, composto da trasferimenti e da autonomia *impositiva* sostenuta da adeguate forme di *perequazione* (che nella Germania federale è sia verticale – del Bund e dai Länder sino alle autonomie di base – e sia orizzontale – tra Enti omologhi). In tal modo dovrebbero essere assicurate a ogni Comune, Provincia e Regione sia entrate sufficienti a garantire, per tutti, uguali servizi

di uguale qualità, sia le disponibilità destinate a finanziare le opzioni proprie di ogni comunità.

La finanza locale e regionale nel nostro Paese è caratterizzata da un alto grado di incertezza, che blocca qualsiasi impostazione a medio e lungo termine del lavoro degli Enti territoriali. La raffica di provvedimenti ricorrenti e diversi tarpa, alla base, ogni corretta amministrazione e si ripercuote negativamente sulle giuste attese dei cittadini. La gestione della finanza pubblica deve essere unitaria; su questo l'accordo non può non essere totale. Ma come ottenere questa unità, senza cedere in un nuovo centralismo? La risposta a questo interrogativo non può che essere istituzionale: occorre inserire, nelle procedure di approvazione dei bilanci (e non solo di quelli), un momento non tanto di confronto quanto di *codecisione* in un organo politico, rappresentativo delle Regioni e delle autonomie. In tutti gli Stati federali esiste un ramo del Parlamento – il *Bundesrat* della Repubblica federale di Germania – che rappresenta appunto gli enti sub-federali. Occorre che su questa strada si ponga anche il nostro Paese, modificando la base elettorale del Senato e affidando a esso, tra l'altro, compiti specifici nella «contrattazione» relativa alla di-

stribuzione delle risorse tra centro e periferia e tra i diversi livelli istituzionali, fermo restando l'attribuzione al Governo della definizione dello «spendibile» globale.

A sua volta la spesa centrale dovrà essere resa più trasparente.

Riforma delle autonomie e riforma dell'amministrazione centrale

Una seria, organica riforma in prospettiva europea del sistema nazionale delle autonomie non può prescindere in Italia da una simultanea modifica del decentramento burocratico del potere centrale, che implica una coerente riforma dell'amministrazione statale.

In altri termini una ristrutturazione dell'apparato dello Stato nazionale non è rinviabile all'infinito né bastano insignificanti ritocchi.

Province e aree metropolitane

Chiarite le caratteristiche e i compiti delle Regioni si potrà parlare ragionevolmente delle *Province*. C'è infatti il problema, con una Regione prevalentemente programmatica, del decentramento burocratico e anche autarchico delle Regioni: così si affronta la questione dell'Ente intermedio.

Un problema che non va affatto sottovalutato è in pari tempo quel-

lo delle *piccole province rurali* (si pensi ai *Landkreise* della Germania federale), enti che dovrebbero contribuire ad un equilibrio di servizi, di finanza, ecc., nell'ambito regionale, tra le metropoli – e anche soltanto i grandi Comuni che tendono a prevaricare e a egemonizzare l'andamento generale delle cose – e i Comuni polvere e, in generale, il territorio marginale del tutto indifeso. Il problema della Provincia va quindi visto dall'alto (Regioni) e dal basso (esigenze dei Comuni minori). Il *regime metropolitano* non sarebbe più né provinciale né comunale, ma un regime del tutto particolare, con problemi di decentramento istituzionale al suo interno.

Va messo in rilievo, a proposito dei gravi problemi metropolitani, il nesso irrinunciabile tra la loro soluzione e il problema del *governo dei suoli*: la rendita fondiaria urbana, come ogni e qualsiasi rendita strettamente parassitaria, non può condizionare lo sviluppo razionale di una metropoli. L'arretratezza legislativa italiana in materia rende particolarmente precaria la situazione delle aree urbane nel nostro Paese: ma più in generale rende irrazionale e con gravi conseguenze ambientali l'assetto di tutto il territorio regionale.

Finanza locale, sviluppo equilibrato, mercato dei capitali e armonizzazione fiscale

Nella prospettiva europea i problemi della finanza locale sono legati a diversi fattori. Il primo fattore da considerare è uno *sviluppo economico equilibrato* di tutto il territorio della Comunità e una relativa politica regionale realmente incisiva, talché l'attribuzione di una larga capacità esattiva (tributaria) ai poteri locali non risulti una presa in giro per le zone povere, dove non si trova neanche quanto si deve esigere per ottemperare agli strettissimi compiti di istituto.

Il secondo fattore è più immediatamente finanziario: è quello di garantire equamente il crescente fabbisogno delle Regioni e degli Enti locali con un accesso diretto o indiretto al mercato comunitario dei capitali. Ciò implica una istituzione di dimensione sovranazionale in grado di garantire di fatto questo accesso a finanziamenti non domestici, estendendo alle autonomie territoriali i vantaggi goduti dal sistema delle imprese; ciò implica tuttavia anche un'autorità democratica comunitaria (un Esecutivo dotato di poteri adeguati e responsabile al Parlamento Europeo), capace di fissare il livello massimo dell'indebitamento aggregato, la

subordinazione a questo vincolo del bilancio dei singoli Stati, delle Regioni e degli Enti locali (cioè la finanza locale non può divenire una variabile indipendente); ciò implica prioritariamente una moneta comune e un sistema fiscale europeo.

Ripartizione federale della spesa e perequazioni

Tuttavia occorre sottolineare attentamente altri due punti. Anzitutto, se il mercato unico, con la libera circolazione dei capitali, non può prescindere da un governo economico (che preveda anche un indirizzo coordinato di commercio estero) e da una decisione comunitaria sul tetto dello spendibile – correlato al controllo sovranazionale del sistema monetario –, occorrerà poi, sempre a livello comunitario, una sede istituzionale, ove i limiti della spesa ai diversi livelli si possano determinare democraticamente, come già abbiamo accennato in sede nazionale riferendoci al *Bundesrat* della Germania occidentale o Senato delle Regioni (in via transitoria si può pensare ad una competenza del Consiglio dei Ministri della Comunità, evoluto in Senato degli Stati, ma con la consultazione obbligatoria del Consiglio Consultivo dei Poteri regionali

e locali). In secondo luogo in tutta l'area comunitaria occorrerà via via estendere il federalismo fiscale della Germania occidentale e la sua perequazione finanziaria verticale e orizzontale.

Riforma delle autonomie e partecipazione democratica

Riandando a un passaggio fondamentale della Carta europea delle libertà locali del CCRE (1953), sarà necessario che nelle comunità autonome di base si dia vita ad una *partecipazione democratica permanente della popolazione*, che non può limitarsi a referendum locali saltuari e spesso strumentalizzati. La Carta del CCRE prevedeva «mezzi stabili (*Permanent Facilities*) perché ogni cittadino, cosciente di essere membro della Comunità e vincolato alla collaborazione per il sano sviluppo della Comunità stessa, prenda parte attiva alla vita locale». Qui si pone una buona volta, in maniera rigorosa, il problema dei quartieri democratici delle città, dei legami culturali e di espressione democratica fra Comuni minori e villaggi, di una struttura diffusa e garantita di centri comunitari e sociali, che determinino la stessa crescita democratica, dalla base, dei partiti politici.

Un'esigenza diffusa: la maggiore stabilità delle amministrazioni elettive

Una riforma dell'ordinamento locale e regionale non può non fare riferimento al profondo bisogno di stabilità nelle amministrazioni elettive. Si sottolinea spesso che questo carattere di stabilità si riscontra più facilmente in altri Paesi europei, ma questa constatazione richiede un approfondito esame delle sue cause, che spesso appaiono diverse da Paese a Paese e radicate in tradizioni storiche e psicologiche o in strutture specifiche, tutte da analizzare. Diciamo questo perché non si possono cercare risposte semplici a problemi complessi. In ogni caso l'introduzione della «sfiducia costruttiva», prevista dal disegno di legge in discussione al Parlamento, può costituire una parziale risposta.

La giusta risposta ai processi di internazionalizzazione: più forti autonomie, Unione europea

Si associano spesso gli attuali crescenti processi di internazionalizzazione e di transnazionalizzazione (che investono i fenomeni finanziari, imprenditoriali, monetari, ecc.) ad una spinta, ritenuta ineludibile, verso una maggiore centra-

lizzazione che metterebbe in crisi il tradizionale modello delle autonomie. La risposta dell'AICCRE è che non vi è nessun automatismo in questa pretesa correlazione: anzi il sovraccarico di domande sociali e la loro selezione devono portare all'ampliamento della sfera delle autonomie e dell'autogoverno. Viceversa la guida ultima, ma democratica, dei grandi processi internazionali non può trovare risposta sufficiente e adeguata negli Stati nazionali e richiede perciò la rapida realizzazione dell'Unione federale, col suo Governo e il suo Parlamento dotato di poteri reali, istituti atti a far procedere nell'alveo della democrazia processi di internazionalizzazione di fatto sempre più vanificanti il potere politico nazionale. Il federalismo accresce e garantisce la massima libertà a tutti i livelli: per esso si deve battere il fronte unito delle autonomie territoriali europee.

LE RIFORME PER UNA ITALIA EUROPEA

messaggio

del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (sezione italiana-AICCRE) ai candidati e agli elettori delle prossime elezioni nazionali del 5 e 6 aprile 1992

I. La Resistenza europea e la Costituzione italiana

Rivedere, alla luce dell'esperienza, i nostri istituti democratici: ma orientare ogni riforma ai valori della Resistenza italiana, che è un elemento della Resistenza europea

Le prossime elezioni si svolgono in un momento delicato della democrazia italiana, al quale bisogna guardare tuttavia con serenità e con fermezza, analizzando anzitutto i valori, a cui ci dobbiamo tutti riferire.

La Costituzione repubblicana ha degli istituti che, tecnicamente, chiedono modifiche, anche significative – o talora una lettura più corretta della legge fondamentale –: ma l'ispirazione morale e politica della nostra Costituzione va non superata quanto più profondamente e più coerentemente affrontata.

La Costituzione è un prodotto della nostra **Resistenza**, che è la liberazione dell'Italia dal fascismo e

la rottura con la vergognosa alleanza nazista, la ricerca della libertà di tutti e di ciascuno, l'obiettivo della pace attraverso un'affermazione della democrazia non solo **negli** Stati ma **tra** gli Stati – tale è il federalismo –.

La Resistenza italiana è un momento della grande Resistenza europea, nella quale non solo si è combattuto ogni totalitarismo, ma anche l'egoismo di quegli Stati democratici che hanno assistito impassibili all'avanzata del fascismo alle proprie porte. In questo senso l'articolo 11 della nostra Costituzione è figlio, insieme, della Resistenza italiana e di tutta la Resistenza europea.

II. La democrazia europea in costruzione e l'esigenza di adeguarvi le riforme italiane

I poteri adeguati al Parlamento Europeo, punto di riferimento essenziale della democrazia federale, implicano partiti a struttura

europea – appoggiati a un fronte europeo economico, sociale e culturale – e un tessuto democratico comune a cui le autonomie territoriali danno un contributo decisivo. Quale riforma chiediamo dei partiti politici nazionali

Sarebbe da ciechi non avvedersi, pur negli entusiasmi per la caduta del muro di Berlino e la transizione verso la libertà e la democrazia nell'Europa centrale e orientale, che la democrazia rischia una crisi, in Italia come in Europa e oltre: e ci riferiamo anche a tutta l'Europa occidentale.

In questo senso le riforme istituzionali, che ci ripromettiamo di discutere e realizzare in Italia, non possono prescindere dalle istituzioni democratiche, che vogliamo realizzare su scala europea: cioè noi vogliamo l'unità europea – in vista di una più larga unità internazionale – non come una unione qualsiasi, ma come l'affermazione di una democrazia sovranazionale, alla quale è legato lo sviluppo di quella italiana. Un mercato unico, dai confini sempre più larghi, è uno strumento, non un fine: esso va governato e va governato da una democrazia parlamentare al livello in cui esso si dispiega. Nella disputa lessicale fra federalismo e confederalismo va detto con semplicità

che l'Europa in costruzione non può essere – o essere solo – l'Europa dei governi, ma deve essere anzitutto l'Europa del **Parlamento Europeo**, considerando che l'Unione europea rende ormai incapaci i singoli parlamenti nazionali di guidarne la governabilità. Non vogliamo una edizione aggiornata della Santa Alleanza, con gli ideali di Metternich.

Il Parlamento Europeo è il riferimento primario, ma esso non può essere disgiunto dalla formazione di **partiti europei** e da un tessuto democratico comune della società europea, che si sviluppi particolarmente **attraverso le Regioni e tutto il sistema democratico delle Autonomie locali**.

Si parla molto di partitocrazia, e qui bisogna chiarire una volta per tutte che una democrazia parlamentare non può fare a meno dei partiti politici.

Questi per altro debbono ubbidire alla funzione, per la quale sono richiesti: proporre all'elettorato programmi e strategie politiche alternative, ma sempre con lo scopo unico del bene comune, del rispetto delle regole del giuoco, e limitandosi a fare da tramite fra la sovranità popolare e le istituzioni politiche. In questo senso se è vero che i partiti hanno contribuito in modo decisivo a far crescere la

giovane repubblica democratica, è altrettanto evidente che essi hanno sorpassato quanto indicato dall'articolo 49 della Costituzione, non limitandosi a «concorrere» a determinare la politica nazionale, occupando Stato e istituzioni.

Sui **partiti italiani** si possono fare quanto meno le osservazioni seguenti:

* se si vuol contribuire alla costruzione di una democrazia europea, i partiti italiani, come tutti gli altri partiti dei Paesi dell'Unione europea, debbono ubbidire a fini prioritari europei, darsi **una comune struttura europea**, appoggiarsi a un fronte europeo di forze sociali, economiche, culturali; i partiti europei non possono essere la somma degli orientamenti delle segreterie dei partiti nazionali;

* i partiti in ogni caso hanno il compito di **delineare, proporre, appoggiare programmi di governo**, non di regolare – dal loro punto di vista particolare – i vari momenti di sviluppo democratico della società: se mai debbono aiutare la società ad esprimersi sui vari quesiti, che pone – in tutti i suoi aspetti – la cura dell'interesse generale. In questo senso la «Carta europea delle libertà locali», lanciata dal CCRE nel 1953, afferma l'esigen-

za della creazione di «mezzi stabili perché ogni cittadino, cosciente di essere membro della comunità e vincolato alla collaborazione per il sano sviluppo della comunità stessa, prenda parte attiva alla vita locale»: intendendosi per vita locale il primo livello di una piramide democratica, che vuole proporre soluzioni di interesse generale a tutti i livelli, in una società complessa e massificata, in cui l'associazionismo politico – cioè in favore di tutta la «polis» – è di regola sconfitto dal coagularsi di interessi settoriali, privilegiati, neo-feudali, insomma dal corporativismo. È il problema dell'organizzazione della **partecipazione popolare, istituzionalizzata e continuativa**, alla cosa pubblica.

III. I pericoli della democrazia plebiscitaria

Il referendum è un istituto atto a difendere certi diritti fondamentali: esso è la garanzia ultima della sovranità popolare. Ma l'amministrazione ordinaria di uno Stato spetta al suo governo e il Parlamento ne determina le leggi, ordinarie e costituzionali

L'istituto del **referendum** è un istituto eccezionale, straordinario: in una normale fisiologia demo-

cratica esso non può inserirsi tra Parlamento e Governo, alterando la coerenza del governo stesso e deresponsabilizzandolo; come è da escludersi che riforme costituzionali possano farsi per referendum – le Costituzioni hanno una loro architettura, pesi e contrappesi, e non possono riformarsi frammentariamente (possono in definitiva per referendum accettarsi o respingersi in *toto*) –;

il referendum è un istituto idoneo alla richiesta e all'ottenimento di diritti fondamentali, e in caso di sclerosi partitico-istituzionale per dare un'arma ai cittadini, onde ristabilire una corretta fisiologia democratica, che non sopporta monopoli o oligopoli di potere (ciò vale anche per il monopolio di un governo o di un parlamento nazionale, se si pensa possa impedire o rallentare indebitamente quella che, nel caso italiano, è la limitazione di sovranità prevista dall'articolo 11 della Costituzione);

ma, nel momento in cui vogliamo provvedere alla riforma o all'aggiustamento degli istituti democratici, occorre tenere presenti i **pericoli della democrazia plebiscitaria**, foriera così spesso di regimi totalitari.

IV. Per l'autonomismo federale in un mondo di solidarietà, con-

tro il separatismo e il micro nazionalismo

Le autonomie territoriali sono un momento del federalismo integrale, che si basa sull'interdipendenza economica, sociale, culturale di tutti i Paesi e di tutti i livelli della società. Il separatismo e l'autodeterminazione, che facciano premio sull'offerta di libertà a tutti i cittadini senza distinzione, sono il contrario del federalismo. La garanzia dei diritti delle minoranze etniche, linguistiche e religiose deve arricchire la civiltà di tutti

Le prossime elezioni nazionali si svolgono in un momento in cui in Italia, come nella piccola e nella grande Europa, è acuto il problema teorico e pratico **dell'autonomia territoriale**: spesso nell'Europa centro-orientale fanno premio l'autodeterminazione e il separatismo sull'autogoverno, la solidarietà e il principio di sussidiarietà inteso nella sua interezza (e non a senso unico). Nazionalismi e micronazionalismi si scontrano, sembra di tornare, con un peggioramento, all'Europa del 1919: il separatismo «sempre e comunque» pone il problema, drammatico, delle minoranze nelle minoranze, mentre dovrebbero affermarsi i concetti di dinamica interculturale e di ri-

spetto prioritario della singola persona umana (si comincia a parlare spesso, positivamente, dell'Europa dei cittadini). In questo contesto va certamente iscritta l'esigenza di adeguate norme di garanzia dei **diritti delle minoranze etniche, linguistiche e religiose**, intese non già come portatrici di tendenze separatiste, ma come elementi di ricchezza dell'Europa plurilingue e multiculturale.

È in questo panorama involutivo che si colloca l'emergere, in Italia, delle cosiddette «**leghe regionali**». La critica, anche dura, dei partiti non deve portare ad aberrazioni come l'ipotesi di Regioni autarchiche, Regioni ricche distinte da Regioni povere, Regioni che credono di potersi associare all'Europa ricca e Regioni che si respingono nel Terzo Mondo. Il mercato non deve essere un feticcio, va regolato, ma ha pur sempre le sue regole intrinseche: le Regioni povere si devono aiutare ad acquisire un maggiore sviluppo economico e a divenire consumatrici in un mercato comune; e bisogna ricordare, sul terreno etico, quanto abbia contribuito alla ricchezza delle Regioni benestanti il lavoro immigrato dalle Regioni povere. Ma soprattutto non può disconoscersi l'impegno secolare, da cui è nata faticosamente una nazione: di questa il nazionalismo

è la corruzione, che interrompe la via del progresso. Quella che è da chiedere quindi, e con ben più fondata severità, è la riforma della politica e dei partiti, non la loro sostituzione con corporazioni che rappresentano il contrario della politica nel suo significato profondo e della democrazia, cioè gli interessi particolari e il rifiuto di un mondo che, piaccia o no, è interdipendente: accanto all'autogoverno deve affermarsi la solidarietà e con essa il potere democratico sovraordinato, che è la garanzia della pace, locale e planetaria.

Nell'Europa del dopoguerra, e particolarmente in Germania, ci si riferiva sovente a una «**economia sociale di mercato**»: a parte come sia stata poi utilizzata la definizione, noi pensiamo che in sé e per sé sia corretta, anzi illuminante. Forse mai si è resa tanto utile questa definizione come nel momento in cui la Comunità europea – che si vuole trasformare in Unione – è alle porte di un mercato unico (e in esso l'Italia: 1 gennaio 1993). Un libero mercato, che conduca a esiti democratici, non è qualcosa di automatico e non può procedere in maniera anarchica: esso va continuamente ricondotto nei suoi binari razionali, va insomma governato. In questo senso il problema di un mercato democratico si incontra con quello

di ragionevoli autonomie regionali e locali. Va da sé che in ogni caso a un mercato veramente libero deve corrispondere una informazione del tutto autonoma dai grandi interessi, che va al di là della pur giusta «tutela del consumatore»: e ciò è ancora lontano dall'avverarsi. Poi alle Regioni sfavorite – per una serie di cause obiettive, e non si tratta di parassitismo – deve andare incontro una politica regionale a livello di mercato (che sarà, questa volta, il mercato unico dell'unione): quindi politica regionale a livello corrispondente, con ciò che ne consegue sul bilancio comunitario (e qui viene in mente l'ormai storico rapporto Mc Dougall circa le dimensioni congrue del bilancio comunitario).

V. Quali autonomie territoriali in una Italia europea

Un'Italia con le dovute riforme sarà un contributo essenziale alla costruzione della Federazione europea. Il Senato delle Regioni, il federalismo fiscale, le agevolazioni alla imprenditorialità dei Poteri regionali e locali. La rappresentanza del sistema delle autonomie territoriali si rafforza al livello dell'Unione europea

L'Italia ha cominciato finalmente, con la legge 142, una prima ri-

forma delle autonomie territoriali, che per altro – anche nella prospettiva europea – va approfondita, precisata e largamente integrata. I problemi chiave, irrisolti, sono anzitutto tre: 1) la riforma della Regione; 2) l'autonomia finanziaria e la sua sistemazione nel quadro nazionale ed europeo; 3) la legislazione elettorale e l'organizzazione fiscale.

1) La **Regione** deve veder mutato l'articolo 117 della Costituzione. Alla divisione, arbitraria e di selezione obsoleta, per materie singole, deve subentrare il coordinamento complessivo dello sviluppo economico e sociale e una pianificazione del territorio, che verifichi *a priori* come lo sviluppo si potrà dispiegare ragionevolmente nello spazio: il nemico da combattere è la rendita fondiaria, la speculazione sulle aree – che del resto richiede da tempo, invano, una adeguata legislazione nazionale sul governo dei suoli –. Si è poi proposta talvolta una rete europea di Agenzie regionali del lavoro: certamente a livello regionale si può organizzare convenientemente il terziario sociale. In linea di massima, mentre la Regione dovrebbe programmare, l'esecuzione andrebbe restituita agli Enti infraregionali.

Dovrà essere rapidamente attuata l'organizzazione delle **Aree metropolitane**, prevista dalla 142, ma con la costante preoccupazione di stabilire un equilibrio regionale, evitando una irrazionale concentrazione nelle metropoli, che non devono egemonizzare il territorio regionale. Si può studiare, per il riequilibrio, la proposta di **piccole Province «rurali»**, che coordinerebbero i Comuni minori, valendosi anche dell'esperienza dei *Landkreise* della Germania federale.

2) La piena autonomia finanziaria di Comuni, Province, Regioni – a partire dall'autonomia fiscale – andrebbe decisamente e coraggiosamente stabilita, ma ad alcune condizioni:

a) la simultanea realizzazione di un **federalismo fiscale**: perequazioni verticali (dallo Stato e dalla Regione in giù) e orizzontali (fra Enti omogenei), come avviene in altri Paesi europei;

b) la creazione nel nostro Paese del **Senato delle Regioni** (da sostituire all'attuale), che fra l'altro dovrebbe rendere trasparente e coordinata la spesa «periferica», confrontandola poi globalmente con la spesa «centrale», e non dimenticando che la spesa locale –

che ha un suo pieno diritto – non è per altro una variabile indipendente – non lo è rispetto alla moneta nazionale, non lo sarà rispetto alla moneta europea –.

3) Nel campo della legislazione elettorale si deve in generale riequilibrare la **rappresentanza femminile**, e quindi riequilibrarla nei luoghi della decisione. Una **nuova legge elettorale per quanto riguarda le Regioni** dovrà favorire la crescita di dirigenti politici regionali, autonomi dagli interessi particolaristici degli Enti infraregionali. Infine l'autonomia fiscale deve corrispondere a una reale **partecipazione del sistema delle autonomie all'organizzazione del prelievo fiscale**.

I problemi finanziari delle autonomie (e non solo essi, ovviamente) andranno d'ora innanzi discussi preliminarmente a scala comunitaria da parte del **Comitato delle Regioni e delle Autonomie locali**, previsto dagli accordi di Maastricht, che in questo hanno, positivamente anche se parzialmente, risposto a una richiesta avanzata da anni dal CCRE. La nostra strategia prevede per altro una trasformazione del Consiglio dei Ministri comunitario (e ora dell'unione) in un Senato che rappresenti gli Stati

e assicuri una presenza dell'ordinamento regionale e locale.

Il *Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa*, convinto che bisogna stimolare le capacità imprenditoriali del sistema delle autonomie, non appena si è passati alla libera circolazione comunitaria dei capitali ha intrapreso lo studio per un istituto o un consorzio di istituti di **agevolazione europea al credito finanziario locale e regionale**. Ciò richiama una classica funzione moderna della banca, che è quella (in termini rigorosi di economia di mercato) di favorire la imprenditorialità di chi – ricco o povero in partenza – presenta progetti di investimenti realistici e rigorosi, se non di favorire con una puntuale collaborazione tecnica codesta progettazione. Il credito agevolato, invece, rimarrebbe problema della politica regionale ovvero dei fondi strutturali, con l'obiettivo di correggere le distorsioni di mercato e aiutare i territori sfavoriti da cause obiettive.

VI. Un grande impegno nazionale per essere coerenti con l'impegno europeo e federale preso dai padri della Costituzione

Per partecipare all'Unione economica e monetaria europea l'azienda Italia deve compiere un sal-

to di qualità. La riforma dell'Amministrazione centrale deve essere a sua volta coordinata con quella dei Poteri periferici

Sembrerebbe superfluo sottolineare che l'Italia deve fare ogni sforzo umanamente possibile per ricondursi a un livello di finanza pubblica adeguato alla piena e tempestiva partecipazione all'unione economica e monetaria europea; e deve altresì operare quella che è stata chiamata la «riforma costituzionale della finanza pubblica»: ma va detto che occorre chiamare in causa le forze economiche e sociali – tutte –, perché, consapevoli non a parole di questa necessità sovrastante, si confrontino direttamente e si accordino per la ripartizione equa di duri sacrifici, che si presentano in Italia come irrinunciabili per tutti; fermo rimanendo che il **partecipare a pieno titolo all'unione economica e monetaria** è nell'interesse di tutte le parti in causa, dello sviluppo produttivo e delle esigenze imprenditoriali come dell'occupazione dei lavoratori. Il mondo delle autonomie si sta impegnando in merito: ma la Sezione italiana del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa afferma ancora una volta – e questo proprio in rapporto alla 142, alla revisione dell'impianto regionale e

a tutti i problemi correlati – che va condotta una simultanea **riforma dell'amministrazione** centrale, a suo tempo abbozzata e abbandonata. Inutile parlare dell'Italia dove i servizi pubblici non funzionano – anche con grave danno dell'economia – se non si aggiorna e coordina il sistema amministrativo, centrale e periferico: e qui l'invasione dei partiti è una chiara distorsione della democrazia.

VII. Contro il razzismo in Italia e in Europa, per una redistribuzione rivoluzionaria dei cespiti di ricchezza ai Paesi della fame

La connessione tra i problemi locali e quelli europei e internazionali si tocca con mano a proposito dell'irruzione massiccia di cittadini dal Terzo Mondo in Europa e nelle nostre Città. Non si tratta soltanto di regolare a valle il processo di costruzione multietnica, ma di impegnare la Federazione europea a monte, nei Paesi della fame e dell'esodo drammatico e irresistibile

Infine, in questo delicato momento della democrazia, dobbiamo parlare del razzismo, con assoluta chiarezza. Avvengono episodi – non solo in Italia – che fanno orrore e che ci riportano ai momenti più

bui del nostro Paese e dell'Europa. Va aiutata la formazione, col contributo della scuola, della cultura e di tutta la società, di una Europa – e in essa di una Italia – multietnica. Ma di fronte a una travolgente immigrazione, epocale, annunciata e probabile, da un mondo diverso nel nostro vecchio mondo europeo, occorre realisticamente osservare che la costruzione di una effettiva società multietnica richiede tempo, pazienza, gigantesco e capillare impegno culturale, oltre che una continua tensione morale, uno slancio e una speranza concreta nel «nuovo». Regolare quindi l'immigrazione? Senza dubbio, ma la condizione per rendere moralmente accettabile questa regolazione è un intervento straordinario – nella situazione attuale impensabile – a monte, nei Paesi della fame e della bomba demografica, da parte dei Paesi ad «alto sviluppo economico» e in particolare dell'Europa. Ma questa Europa degli Stati, l'Europa dei compromessi intergovernativi, non è quella che lasci prevedere un intervento di tale portata, non è quella – per dirla in breve – che si accinga a un rapporto fraterno e veramente risolutivo con l'Est d'Europa e col Sud del Mondo. **Se si ha paura di parlare di Europa federata, la battaglia è già perduta in partenza:** come è

già perduta in partenza la battaglia per una pace stabile, per un disarmo effettivo, per una riforma delle Nazioni Unite che mettano ordine in un Pianeta disestato (e non si tratta solo dell'ozono).

VIII. L'esperienza di governo locale e regionale è patrimonio prezioso per costruire l'unione federale europea

Le riforme italiane e la costruzione democratica e federale europea sono strettamente collegate: sono fenomeni sinergici. L'impegno italiano e l'impegno europeo hanno una comune trincea: la battaglia è unica

Concludiamo dunque col ripetere che una campagna elettorale nazionale – e dunque la nostra campagna che si concluderà il 5 e il 6 aprile – deve trovare la consapevolezza di elettori e candidati che il primo e fondamentale problema è quello di considerare lo stretto, strettissimo legame tra riforme italiane e riforme europee, tra ripensamento degli aspetti strutturali della democrazia italiana e creazione autentica della democrazia europea. Molti candidati provengono da una esperienza di governo locale o regionale: non disperdano il grande patrimonio

acquisito e portino nel Parlamento la volontà di cambiamento espressa in tante battaglie combattute anche nell'AICCRE. La creazione di una Unione democratica e federale, che sviluppi il nucleo duro (i Dodici) dell'integrazione, ma sia aperta, nella chiarezza, a tutta la grande Casa europea; una Unione popolare basata, secondo la vecchia e sempre più attuale parola d'ordine del CCRE, sul rilancio delle autonomie territoriali, e quindi della democrazia di base. Questa e non altra deve essere **l'Europa dei cittadini**, e quindi l'Europa che coroni le aspirazioni più pure e più indiscutibili della Resistenza, che non prevedeva cortine di ferro e aspirava in definitiva agli Stati Uniti d'Europa dall'Atlantico agli Urali: di qui i doveri che ci provengono da un impegno politico, economico e sociale immediato (e già intrapreso dal CCRE) per sostenere la piena partecipazione dei popoli del Centro e dell'Est all'obiettivo comune. Noi guardiamo a una costruzione democratica e federale dell'Europa e a questa costruzione debbono guardare le nostre riforme istituzionali ed economiche interne.

(approvato dal Consiglio nazionale dell'AICCRE il 24-2-1992)

CCRE-CGLU
**IL CCRE, CON LE SUE RAGIONI STORICHE
E POLITICHE, NELLA CGLU**

Direzione Nazionale AICCRE, 4 marzo 2004

LA DIREZIONE NAZIONALE DELL'AICCRE

IN RELAZIONE ai lavori del Comitato di coordinamento CCRE-FMCU per preparare il Congresso di unificazione IULA-FMCU nella nuova organizzazione denominata *CITTÀ E GOVERNI LOCALI UNITI* (CGLU), in programma a Parigi dal 2 al 5 maggio 2004;

CONSTATATO che, nell'attuale impegnativa fase di allargamento dell'Unione europea e di contestuale formulazione della Costituzione europea, sono apparse evidenti alcune difficoltà del CCRE di concorrere, insieme ad altre organizzazioni, allo sviluppo di una linea di politica europea coerente con l'obiettivo statutario di *promuovere una federazione degli stati europei fondata sull'autonomia delle comunità locali e regionali*;

PREOCCUPATO, pertanto, che, nell'ambito della nuova organiz-

zazione CGLU, potrebbero essere attenuate le ragioni storiche e politiche che furono alla base della fondazione del CCRE e che sono tuttora valide;

RICORDATO che il CCRE fu fondato (come organismo sopranazionale dei Poteri locali/CCE ai quali successivamente si aggiunsero le Regioni/CCRE) a Ginevra, il 28 e 30 gennaio 1951, per consentire che gli eletti locali e regionali, rappresentanti gli enti locali e regionali d'Europa, potessero dare impulso ed essere partecipi del processo di unificazione europea, avviato con la dichiarazione del 9 maggio 1950 del Ministro degli esteri francese Robert Schuman, e ritenuto necessario per assicurare all'Europa un futuro di pace, di giustizia e di libertà e di benessere, dopo le tragedie dei precedenti

conflitti, da ultimo quello della seconda guerra mondiale;

RICORDATO, altresì, che la costruzione di una Federazione europea è una fase di una battaglia volta alla organizzazione di un assetto planetario fondato sulla pace (e non sulla tregua), sulla solidarietà, sulla giustizia e sulla libertà, e, quindi, caratterizzato anch'esso da istituzioni federali, chiare nelle competenze e dotate di corrispondenti strumenti e risorse;

SOTTOLINEATO che il CCRE ritiene irrinunciabile il riconoscimento del ruolo dei Poteri regionali e locali nei processi di costruzione di organismi sopranazionali volti ad assicurare la pace, la giustizia e la libertà, anche attraverso la individuazione di appositi organi di rappresentanza dei medesimi Poteri;

CONSTATATO che la partecipazione del CCRE alla IULA, a partire dal gennaio 1991, come sua SEZIONE EUROPEA, non ne ha attenuato l'impegno per la costruzione della Federazione europea;

PRESO ATTO delle motivazioni della unificazione fra IULA ed FMCU;

ACQUISITE le risultanze del Gruppo di lavoro appositamente costituito dall'AICCRE per approfondire alcune tematiche e problematiche del CCRE, al fine di concorrere ad assicurare che con la unificazione IULA-FMCU venga confermata la esigenza di rinnovare e intensificare la battaglia per la costruzione di una Unione europea, con caratteristiche federali, e, quindi, vengano riconosciuti al CCRE ruolo e peso adeguati perché il CCRE medesimo possa perseverare nell'azione tesa al consolidamento e all'ampliamento delle libertà dei *Comuni*, degli *Enti intermedi* e delle *Regioni*, intesi come componenti di un unitario *sistema di Poteri regionali e locali*, e alla contestuale costruzione di una Federazione europea fondata anche sul riconoscimento di detto *sistema*;

RIBADITO che le ragioni originarie e la strategia del CCRE sono ancora valide oggi, proprio in relazione al processo di allargamento dell'Unione europea, che rischia di essere caratterizzato da una architettura istituzionale inadeguata a fronteggiare i gravosi compiti di politica interna e internazionale che incombono sull'Unione, da una parte; dall'altra, da una partecipazione soltanto consultiva dei

Poteri regionali e locali negli organi istituzionali, le determinazioni dei quali interessano i cittadini;

CONSIDERATO che detto processo di allargamento dell'Unione europea richiede la formulazione e l'attuazione di più incisive e diffuse politiche di coesione interna ed esterna (con particolare riferimento ai Paesi mediterranei e me-

dio orientali) e il perseguimento dell'obiettivo di assicurare all'Unione medesima più forti titolarità per la formulazione e la conduzione unitaria di incisive politiche, su scala planetaria nei settori degli affari esteri, della difesa e della sicurezza e della economia, e, all'interno della Unione, nei settori del bilancio, fiscale e sociale;

INVITA IL CCRE A TENER PRESENTI LE SEGUENTI RACCOMANDAZIONI:

1. il CCRE, nell'ambito della CGLU, della quale diverrà SEZIONE EUROPEA, deve mantenere la propria identità, desumibile dal proprio Statuto e dalla sua storia, di soggetto, con caratteristiche federali, impegnato per la costruzione della Federazione europea, intesa quale momento di un assetto internazionale adeguato alle esigenze di pace, di solidarietà, di giustizia e di libertà di tutte le persone umane, consapevoli, queste, che il pianeta Terra presenta dei limiti di sostenibilità delle trasformazioni ambientali, oltre i quali la vita viene messa in discussione;

2. il CCRE deve continuare a svolgere e intensificare il ruolo di organizzazione soprannazionale di Associazioni nazionali di tutti i soggetti istituzionali territoriali

(Comuni, Enti intermedi e Regioni) che promuove, stimola, facilita, organizza e sviluppa relazioni fra i Poteri regionali e locali partecipi della CGLU, in particolare dei Paesi europei, finalizzate alla costruzione della Federazione europea e alla collaborazione fra i cittadini. In tal modo il CCRE potrà confermare presso gli organi della Unione europea il suo ruolo di unico soggetto rappresentativo dell'intero sistema dei Poteri regionali e locali. A tal fine, il CCRE dovrà promuovere programmi adeguati nei settori sociale, culturale ed economico, nell'ambito delle competenze dei Poteri regionali e locali;

3. il CCRE deve rafforzare la propria azione, per le finalità e gli obiettivi sopra detti, anche attraverso il suo impegno e il suo con-

tributo al rilancio e allo sviluppo delle Sezioni nazionali, in primo luogo nei Paesi della Unione europea. Una particolare attenzione il CCRE deve rivolgere ai nuovi 10 Paesi dell'Unione, al fine di consolidare e sviluppare il sistema dei poteri regionali e locali necessario per il radicamento della democrazia, anche attraverso la costituzione delle rispettive Sezioni nazionali del CCRE;

4. il CCRE deve sollecitare e sostenere le Sezioni nazionali perché stabiliscano tra loro relazioni multilaterali, al fine di sviluppare lo spirito europeo nei Poteri regionali e locali, in particolare attraverso i gemellaggi, per promuovere una Federazione di Stati europei;

5. il CCRE, pertanto, deve assicurare alle Sezioni nazionali, attraverso le sue strutture politiche e funzionali, operando ciascuna nella rispettiva sfera di competenza in maniera differenziata e complementare, i servizi europei e internazionali che concorrano al rafforzamento del ruolo dei Poteri regionali e locali per la costruzione della Federazione europea e l'affermazione della pace;

6. il CCRE deve intensificare la sua azione perché la Unione euro-

pea traduca il principio del rispetto dei Poteri regionali e locali e della loro partecipazione alla governance europea, secondo il principio di sussidiarietà, prossimità e interdipendenza, in istituzioni rappresentative dell'articolazione degli Stati nazionali attraverso le quali detti Poteri possano effettivamente esercitare il ruolo che loro deve essere riconosciuto, in quanto soggetti istituzionali territoriali democraticamente rappresentativi più vicini ai cittadini;

7. il CCRE, in particolare, deve assicurare i raccordi e sviluppare le sinergie fra il Comitato delle Regioni, organo consultivo della Unione europea, rappresentativo dei poteri regionali e locali, e le proprie Sezioni nazionali, al fine di garantire il ruolo di rappresentanza del Comitato;

8. il CCRE deve, altresì, mantenere adeguati e continui rapporti con il Congresso dei Poteri Locali e Regionali d'Europa (CPLRE) presso il Consiglio d'Europa, al fine di intensificare le relazioni con i Poteri regionali e locali dei Paesi europei non ancora partecipanti della Unione europea;

9. il CCRE, nello spirito ancora valido della Carta europea delle

libertà locali, adottata a Versailles, in occasione dei primi Stati generali nell'ottobre 1953, deve stabilire un rapporto continuativo e incisivo con i movimenti che, nelle diverse forme organizzate, operano nella società civile, al di fuori delle forze politiche tradizionali, nel convincimento che una società è tanto più libera quanto più elevata è la volontà dei cittadini di partecipare autonomamente ai processi che incidono sulle sorti della umanità e del pianeta terra, in tal modo acquisendo la consapevolezza che, per governare detti processi globali, occorrono istituzioni federali;

10. il CCRE, deve mobilitare le sue Sezioni nazionali perché, in

ogni singolo Paese, i Poteri regionali e locali stimolino i rispettivi Governi e Parlamenti a operare perché la Costituzione per l'Europa abbia quel carattere federale che, solo, può consentire all'Unione europea di fronteggiare i problemi interni e quelli internazionali. D'altra parte, le medesime Sezioni nazionali, in occasione delle elezioni del Parlamento europeo rappresentativo di 25 Paesi, devono sviluppare azioni capaci di evidenziare la necessità che il Parlamento europeo neoeletto sia consapevole della esigenza di una Costituzione che consenta all'Unione europea di svolgere un adeguato ruolo internazionale.

CENTRALITÀ DI REGIONI, PROVINCE E COMUNI PER UNA EUROPA FEDERALE E SOLIDALE

La risoluzione politica del XII Congresso nazionale dell'Aiccre

La XII Assemblea congressuale dell'Aiccre, l'Associazione nazionale italiana che raccoglie liberamente in modo unitario le Regioni, le Province, i Comuni e le altre rappresentanze elettive di Comunità locali nel loro impegno ad operare per la costruzione di una Federazione europea fondata sul pieno riconoscimento, il rafforzamento e la valorizzazione delle autonomie regionali e locali, cade in una fase politicamente impegnativa per il sistema dei poteri regionali e locali e per il Parlamento nazionale, nonché per le istituzioni europee, dopo il deludente Vertice di Nizza.

Infatti le Regioni devono provvedere alla riforma dei propri Statuti, con il concorso di Province e Comuni, i quali a loro volta debbono adeguare i relativi Statuti alla normativa dell'ultimo decennio, da una parte; dall'altra, il Parlamento nazionale è impegnato a varare una riforma costituzionale che inciderà nei rapporti fra Stato nazionale e Regioni.

A livello europeo, dopo il Vertice di Nizza, più di prima, si impone un riassetto istituzionale che colmi il vuoto di democrazia che si so-

stanza con la emarginazione del Parlamento europeo dalle decisioni istituzionali e politiche essenziali assunte in monopolio da organismi intergovernativi.

Senza una concreta, reale e continua co-decisione del Parlamento europeo, le decisioni della sola Europa intergovernativa, che comprendano rinunce a parti delle sovranità nazionali, sono incostituzionali e si potrebbe produrre verso di esse una coraggiosa disobbedienza civile.

L'Aiccre interpreta le esigenze del sistema dei poteri regionali e locali riguardo al processo di globalizzazione dell'economia, che dà luogo a migrazioni di capitali, di servizi e di persone, a dismissioni e a dislocazioni di impianti produttivi, a trasformazioni profonde di colture e di ambienti naturali. Quindi, è impegnata a creare le condizioni per cogliere le opportunità e fronteggiare i pericoli di detto processo attraverso la riproposizione di un organico assetto federale, dalle comunità a misura d'uomo agli Stati Uniti d'Europa.

Infatti, con un sistema capace di disciplinare la interdipendenza dei

processi che avvengono ai diversi livelli istituzionali, di individuare per ciascuno di essi i poteri e definirne le relazioni alla luce del principio di sussidiarietà, si possono evitare le conseguenze negative di decisioni assunte senza il concorso e la consapevolezza degli altri soggetti istituzionali del sistema.

L'Aiccre è impegnata a sostenere che a ciascun livello regionale, nazionale ed europeo si attui un sistema istituzionalizzato di rappresentanze, oltre che direttamente dei cittadini della regione, dello stato nazionale ed europei, rispettivamente, dei poteri locali, delle Regioni, degli Stati nazionali.

Si tratta di dar luogo, nelle Regioni, alla Camera (in un sistema bicamerale) dei poteri locali infra-regionali, nello Stato nazionale, al Senato delle Regioni in sostituzione dell'attuale Senato, in Europa, al Senato degli Stati nazionali, contestualmente disciplinando i procedimenti per l'assunzione di decisioni che incidano sugli Stati nazionali, sulle Regioni, sui poteri locali.

Il sistema così configurato esalta la centralità dei poteri regionali e locali e consente di por mano alla definizione di politiche autenticamente europee, nazionali e regionali per assicurare uno sviluppo equilibrato e continuo, fondato sul lavoro e

sull'occupazione, nell'intero territorio europeo, con particolare attenzione alle regioni mediterranee.

L'esigenza di dar luogo ad una politica economica autenticamente europea, integrata con quella monetaria, può essere soddisfatta da un rinnovato sistema di poteri europei, che eviti il prevalere di posizioni dominanti, a danno degli Stati nazionali più deboli, senza opportunità di appello.

Analogamente per le azioni di politica economica degli Stati nazionali nei riguardi delle Regioni e di queste nei riguardi dei poteri locali.

Peraltro, la politica monetaria, condotta senza correlazione alcuna con una politica macroeconomica comune, se non definita e attuata da soggetti europei autenticamente sovranazionali, non individuabili nelle attuali istituzioni europee di governo, potrebbe provocare aberrazioni tali da mettere in discussione l'adesione a questa Europa degli Stati più deboli.

La annunciata revisione della politica europea di coesione, in vista dell'allargamento ai Paesi dell'Europa orientale, rischia di essere affrontata con logiche non europee, secondo gli interessi dei singoli Stati nazionali, con conseguente pericolo di vanificazione delle esigenze ancora presenti di poli-

tiche di riequilibrio per vaste aree dell'Europa dei 15.

Gli interessi materiali delle Regioni e dei poteri locali, ancorché giustificati, non potranno essere perseguiti in assenza di un riassetto dei poteri europei, da una parte; dall'altra, detto riassetto difficilmente potrà avvenire qualora, a partire dal nostro Stato nazionale, non si dia luogo a inequivocabili riforme, come quella del Senato, che consentano alle Regioni, anche in rappresentanza dei poteri locali, di contare realmente nei processi decisionali.

L'Aiccre continuerà a sviluppare la propria azione politica volta ad accrescere la consapevolezza dell'intero sistema dei poteri regionali e locali circa l'esigenza di costruire un organico sistema federale; opererà verso lo Stato nazionale e le Regioni, di concerto con le altre organizzazioni nazionali dei poteri regionali e locali, per le modificazioni istituzionali necessarie a costruire un sistema federale; intensificherà l'attività di supporto dei poteri regionali e locali per consentire loro di accedere

alle provvidenze finanziarie previste negli strumenti e nei programmi europei; accrescerà, in quantità e qualità, i servizi agli associati per assicurare relazioni con analoghi soggetti degli altri Stati, volte a consolidare ed a sviluppare il processo di integrazione europea: i gemellaggi costituiscono ancora un poderoso strumento perché la costruzione europea abbia un valido fondamento culturale e umano.

Con questi intendimenti, nel cinquantesimo anniversario della costituzione del Consiglio dei Comuni d'Europa, l'Aiccre ritiene di poter rispettare le finalità che furono alla base di un processo che, anche nei momenti più difficili della costruzione europea, ha consentito di arginare pericolosi arretramenti, perché diffuso era ormai il convincimento nei cittadini dei Comuni europei che "la via da percorrere non è facile, né sicura. Ma deve essere percorsa, e lo sarà!" (*Manifesto di Ventotene, per una Europa libera ed unita*, 1941).

Approvata all'unanimità

IL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'AICCRE

riunito a Roma il 24 ottobre 2002

PRESO ATTO del lavoro svolto dal Gruppo incaricato di sviluppare una azione volta a concorrere alla formulazione degli statuti di Regioni, Province e Comuni, a seguito delle modifiche al titolo V parte seconda della Costituzione e del dibattito istituzionale che ne è conseguito ed è in corso, anche in concomitanza dei lavori della Convenzione sull'avvenire dell'Europa, presieduta dal Presidente del CCRE, Valéry Giscard d'Estaing, attraverso il suggerimento di principi che hanno caratterizzato la lunga battaglia del CCRE e dell'AICCRE per la costruzione federale europea da inserire negli statuti medesimi, e di una articolazione istituzionale, dal Comune all'Unione europea, che abbia chiara configurazione federale;

RIBADISCE l'esigenza che, nella formulazione degli statuti, Regioni, Province e Comuni disegnino una architettura, ove ciascun soggetto istituzionale si configuri come componente di un sistema organico e solidale, dal quale possa conseguire l'attuabilità del principio di sussidiarietà in senso federale;

RIBADISCE, altresì, che la unitarietà del sistema dei poteri regionali e locali è la condizione prima per una azione verso lo Stato e verso l'Unione europea capace di assicurare un ordinamento istituzionale nel quale Regioni, Province e Comuni possano svolgere un ruolo di effettiva rappresentanza dei propri cittadini;

RIPROPONE, pertanto, ai Comuni, alle Comunità Montane, alle Province ed alle loro Associazioni di operare, anche nelle sedi ove si confrontano le posizioni e le volontà di ciascun soggetto istituzionale per la definizione del nuovo assetto istituzionale e costituzionale della Repubblica, perché le Regioni si associno alla loro richiesta di modificare la Costituzione per dar vita ad un Consiglio delle autonomie locali nell'ambito di ciascuna Regione che abbia piena titolarità legislativa, regolamentare, programmatica e di controllo, negli ambiti per i quali è stabilita dalla Costituzione, dalle leggi dello Stato e da quelle della Regione di riferimento la titolarità delle funzioni amministrative;

AUSPICA che, unitariamente, Regioni, Province, Comuni e Comunità Montane operino nelle sedi opportune perché il Parlamento nazionale proceda alla riforma costituzionale che assicuri che uno dei suoi due rami sia costituito dalle rappresentanze delle Regioni e delle autonomie locali;

È CONVINTO che, solo dando chiara e formale dimostrazione, con le modificazioni della Costitu-

zione sopra indicate, della volontà di dotarsi di un assetto istituzionale inequivocabilmente federale, la nostra Repubblica può dare un esempio pratico e stimolante e svolgere, anche attraverso i lavori della Convenzione europea, un importante ruolo per la costruzione di una Unione europea con chiare connotazioni federali, capaci di recuperare, almeno in parte, il deficit di democrazia che caratterizza attualmente l'Unione.

IL CONSIGLIO NAZIONALE

INVITA le Regioni, le Province, i Comuni e le Comunità Montane a predisporre gli Statuti secondo le linee su riportate e sollecita le Federazioni regionali dell'AICCRE a sviluppare una azione costante perché gli Statuti siano così rielaborati.

DIREZIONE NAZIONALE AICCRE

23 gennaio 2003

LE AZIONI DA SVILUPPARE NEL 2003 PER CONTRIBUIRE AL DIBATTITO CONCERNENTE LA COSTITUZIONE E L'AMPLIAMENTO DELLA UNIONE EUROPEA, LE MODIFICHE DELLA COSTITUZIONE ITALIANA, GLI STATUTI DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI

1. A partire dalla XII Assemblea congressuale, svoltasi a Roma nel febbraio 2001, l'AICCRE ha sviluppato una azione propositiva nei riguardi delle Regioni, delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali al fine di concorrere a rafforzare il peso dell'intero *sistema dei poteri regionali e locali* nei riguardi dei soggetti istituzionali e degli organismi nazionali ed europei impegnati nel difficile, seppur esaltante, compito di definizione delle *carte costituzionali nazionale ed europea*, alla luce delle contestuali esperienze di decentramento (dallo Stato alle Regioni e, da queste, ai Comuni ed alle Province) e di integrazione europea (in particolare, in attuazione del Trattato di Maastricht – 1992 –).

2. Le proposte dell'AICCRE, riassunte nei documenti approvati dalla ricordata Assemblea (17 febbraio 2001) e dal Consiglio nazionale (11 luglio 2001 e 24 ottobre

2002), sono state elaborate da appositi gruppi di lavoro e sono state rese note, in itinere, attraverso numerosi articoli pubblicati su *Comuni d'Europa* e su *Europaregioni* nel corso del 2001 e del 2002.

Il 27 novembre 2002, presso la sala conferenze della Camera dei Deputati di Via del Pozzetto, in Roma, si è svolto il seminario di studio su "*Gli Statuti regionali e le iniziative conseguenti alla modifica del titolo V nella prospettiva della Costituzione europea*".

3. Il concetto principale che ispira le proposte dell'AICCRE è l'esigenza di un approccio contestuale ed organico alle problematiche concernenti il sistema istituzionale, *dai Comuni alla Unione europea*, nel convincimento che il *metodo federale*, che si impone nelle relazioni tra diversi soggetti istituzionali che insieme vogliano cooperare, tanto più quanto maggiore è il numero dei soggetti interessa-

ti, abbisogna di una complessiva architettura istituzionale, chiara nella definizione delle competenze normative e gestionali di ciascun soggetto di base (i Comuni) e dei soggetti complessi che contemporaneamente rappresentano i cittadini, *direttamente*, ed i soggetti istituzionali riferiti agli ambiti territoriali in cui si articolano (le Province, le Regioni, lo Stato nazionale e l'Unione europea).

Tale approccio, contestuale ed organico, è necessitato ancor più dall'ampliamento della Unione europea ai 10 Paesi (le isole di Malta e di Cipro, cinque dell'Europa centrale, e le tre repubbliche baltiche) per i quali il Consiglio europeo di Copenaghen del 12-13 dicembre 2002 ha deciso l'ammissione, a partire dal 1° maggio 2004.

4. Il *federalismo* postula il riconoscimento che, in un quadro di interdipendenze sempre più strette, a determinati livelli è impossibile, da parte dei soggetti che a detti livelli si riferiscono, l'esercizio di determinate potestà a tutela e per lo sviluppo degli interessi generali della comunità di riferimento, tanto più quanto più avanzato è lo stadio del processo di globalizzazione della economia, delle comunicazioni, dell'ambiente, ... Pertanto, è necessario il trasferimento a sog-

getti complessi (*federali*) di dette potestà: occorre, in conseguenza, costruire un reticolo istituzionale, senza soluzione di continuità, dai Comuni alle Province alle Regioni agli Stati nazionali all'Unione europea, fondato sui principi di rappresentanza diretta dei cittadini e delle istituzioni e di sussidiarietà.

5. Le Regioni, nella formulazione dei nuovi statuti, a seguito delle modificazioni alla Costituzione apportate con le leggi costituzionali 22 novembre 1999, n. 1 (*elezione diretta del Presidente della Giunta regionale ed autonomia statutaria*) e 18 ottobre 2001, n. 3 (*modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*), hanno l'occasione per divenire i soggetti propulsori di una politica delle istituzioni che abbia il carattere della completezza e della organicità.

Esse dovrebbero intendere lo statuto come la *carta* che regola non solo i rapporti fra gli organi della Regione (quelli previsti dall'art. 121 della Costituzione), ma anche quelli fra i diversi soggetti istituzionali costitutivi del *sistema dei poteri regionali e locali* (i Comuni, le Province, le Città metropolitane e la Regione, secondo quanto stabilisce l'art. 114 della Costituzione) e quelli tra la Regione e lo Stato. La partecipazione al procedimento

legislativo statale del *sistema dei poteri regionali e locali* attraverso l'istituendo Senato delle Regioni e delle autonomie locali (il *Senato federale*), in luogo dell'attuale Senato, dovrà costituire una importante affermazione di principio, assunta contestualmente all'approvazione dello statuto, al fine di sollecitare il Parlamento nazionale ad adottare con urgenza le necessarie modificazioni costituzionali.

Lo statuto delle Regioni, per quanto riguarda la dimensione europea, oltre a tradurre quanto stabilito dal comma 5. dell'art. 117 della Costituzione (concorso alla formazione degli atti normativi comunitari ed attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea), dovrà enunciare alcuni principi (*rispetto dell'autonomia regionale e dei diritti delle autonomie locali secondo quanto stabilisce la Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa del 1985*) che l'Unione europea dovrebbe rispettare nella sua azione. Sarebbe, inoltre, opportuna la sottolineatura che detti principi sarebbero vanificati se non si traducevano in modalità ed istituti di partecipazione del sistema dei poteri regionali e locali al processo decisionale su scala europea (attraverso il Senato degli Stati – vera e propria secon-

da Camera, accanto al Parlamento europeo, rappresentativa degli stati-comunità nelle loro articolazioni istituzionali interne – ovvero attraverso il Comitato delle Regioni, composto da rappresentanti degli enti regionali e locali, il ruolo del quale dovrebbe essere rafforzato, con la conseguente attribuzione di competenze vincolanti per gli altri soggetti istituzionali della Unione).

Le Regioni dovrebbero cimentarsi nella formulazione dei nuovi statuti con la consapevolezza che, dalle loro proposte, potrebbero conseguire alcune determinazioni per ulteriori modificazioni della Costituzione della Repubblica, per le quali sta per aprirsi una importante sessione parlamentare, e per contribuire ai lavori della Convenzione europea.

6. Per svolgere il ruolo di soggetto propulsore di una politica delle istituzioni nel senso sopra accennato, le Regioni devono coordinarsi con i Comuni e con le Province, nel rispetto di quanto stabiliscono gli articoli 114, 117, 118 e 119 della Costituzione e devono concorrere, nell'ambito della Commissione parlamentare per le questioni regionali (integrata da rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali, secondo quanto stabilisce l'art. 11 della leg-

ge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), alla modificazione dell'ultimo comma dell'art. 123 e del comma 1. dell'art. 121 della Costituzione affinché il *Consiglio delle autonomie locali*, istituito in ogni Regione, abbia lo status di organo regionale, con le conseguenze necessarie in ordine alle competenze, alla obbligatorietà della consultazione ed al vincolo del rispetto delle determinazioni adottate, negli ambiti dallo statuto regionale definiti.

7. Gli statuti delle Regioni, intesi come *carta del sistema dei poteri regionali e locali*, devono fornire interpretazioni ed indirizzi per l'attuazione del *principio di sussidiarietà*, che, stabilito nell'art. 5 del Trattato di Maastricht, ha trovato riferimento nell'art. 118 della Costituzione (comma 1., *sussidiarietà verticale*; ultimo comma, *sussidiarietà orizzontale*).

In assenza di un Consiglio delle autonomie in ogni Regione che abbia lo status istituzionale sopra accennato, il *principio di sussidiarietà* scadrebbe a benevola concessione degli organi della Regione a Comuni, Province ed altri enti locali.

Per l'attuazione del *principio di sussidiarietà* e per il *Consiglio delle autonomie*, valgono considera-

zioni analoghe, per quanto riguarda Regioni, Comuni, Province ed altri enti locali, a quelle relative ai rapporti fra *Comitato delle Regioni* e soggetti istituzionali dell'Unione europea, compendiate nel documento del Comitato del 20 dicembre 2002.

8. I temi sopra ricordati dovrebbero essere parte dell'elenco sul quale si stanno cimentando le apposite Commissioni consiliari delle Regioni. I rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali dovrebbero introdurli nella discussione che sta per cominciare nella Commissione parlamentare per le questioni regionali, alla quale parteciperanno detti rappresentanti, in virtù del disposto ricordato dell'art. 11 della legge costituzionale 3/2001.

Sembrerebbe opportuno un maggiore raccordo fra le rappresentanze dei Consigli e la Conferenza dei Presidenti delle Regioni, l'ANCI, l'UPI e l'UNCCEM, e l'AICCRE ad evitare che gli argomenti principali nelle discussioni regionali restino i rapporti fra gli organi previsti dall'attuale art. 121 della Costituzione, e per predisporre proposte condivise da prospettare alla suddetta Commissione parlamentare. L'AICCRE è impegnata ad assumere una iniziativa in tal senso.

9. Le modificazioni dell'assetto istituzionale dell'Unione europea, che è opportuno non stralciare da un *organico disegno istituzionale federale dai Comuni alla Unione europea*, già necessarie in relazione al ruolo che l'Unione dovrebbe (per la sua storia, i suoi valori, la sua posizione geografica, il suo peso economico e demografico, ...) assumere su scala planetaria, a fini di pace e di giustizia, anche attraverso sostegni meno dispersivi e più consistenti per lo sviluppo dei paesi poveri, sono maggiormente necessitate dall'ampliamento deciso di recente dal Consiglio europeo a Copenaghen. Altrimenti la paralisi decisionale ed operativa calerà sull'Unione europea, con consistenti pericoli per la sua esistenza.

10. Il sistema dei poteri regionali e locali e lo Stato, di fronte ad un disegno così storicamente e moralmente importante e condiviso come quello dell'ampliamento ad altri 10 Paesi (per ora), devono preoccuparsi di concorrere allo stabilimento delle condizioni ottimali di funzionamento della Unione europea, individuando le proposte più adeguate per il governo dei processi interni alla Unione ampliata, a partire da quelle relative ai soggetti istituzionali ai quali competeranno le decisioni.

È perciò che il *sistema federale* appare il più appropriato, anche in base alla esperienza degli stati federali (gli Stati Uniti d'America ed il Canada, la Repubblica federale tedesca e la Confederazione elvetica). Conseguentemente deve essere definito il reticolo istituzionale, con la individuazione dei soggetti e delle relative competenze. Il diritto europeo, compendiato nella Costituzione che la Convenzione europea presieduta da Valéry Giscard d'Estaing sta formulando, comprensivo della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, firmata a Nizza il 7 dicembre 2000 dai Presidenti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione europea, configurerà l'Unione europea come soggetto autonomo, dotato di sovranità e di ordinamento giuridico indipendente dagli Stati membri, al quale questi ultimi ed i loro cittadini sono obbligati.

11. Le proposte fino ad ora presentate dal Presidente della Convenzione e dal Presidente della Commissione europea relativamente all'assetto istituzionale dell'Unione, pur presentando entrambe elementi interessanti in ordine alla esigenza di assicurare il rafforzamento del processo decisionale comunitario, nel rispetto delle prerogative del Parlamento

(che rappresenta i cittadini europei), del Consiglio europeo (che rappresenta gli Stati membri) e della Commissione (che rappresenta l'interesse generale europeo), e configurando novità per l'istituzionalizzazione del Comitato delle Regioni (rappresentativo di tutti i poteri regionali e locali) e per il ruolo delle rappresentanze dei Parlamenti nazionali, non compiono il salto di qualità attraverso la proposta del Senato degli Stati (con le conseguenti modificazioni del ruolo degli altri soggetti dell'Unione, in primo luogo il Consiglio europeo).

Non è compito delle Regioni e degli enti locali schierarsi a favore dell'una o dell'altra proposta. Tuttavia converrà ribadire la esigenza che, nelle forme che la Conven-

zione vorrà proporre ed eventualmente la Conferenza InterGovernativa vorrà far proprie, il sistema dei poteri regionali e locali abbia spazio e ruolo adeguati nell'ordinamento istituzionale dell'Unione europea, al fine di confermarne la caratteristica di Stato in rapporto diretto con i cittadini attraverso detto sistema. Altrimenti sarebbe insufficiente il riferimento al *rispetto dell'autonomia regionale e dei diritti delle autonomie locali secondo quanto stabilisce la Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa del 1985*, che, come detto nel precedente punto 5., dovrebbe figurare nella Costituzione europea, insieme alla *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*.

IL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'AICCRE

riunito il 27 febbraio 2003

APPREZZA il lavoro fin qui svolto dalla Convenzione europea e dal Presidente Giscard d'Estaing, anche in riferimento ai primi 16 articoli del nuovo Trattato costituzionale presentati che fanno riferimento esplicito a una Unione di tipo federale;

RITIENE che il testo definitivo della Convenzione debba formulare un quadro istituzionale democratico e rispettoso del principio di sussidiarietà in senso federale e per questo con il riconoscimento ai poteri territoriali di un ruolo fondamentale nella costruzione della democrazia europea;

RITIENE che proprio le divisioni fra i Governi degli Stati membri e anche quelli di futura adesione alla Unione Europea testimonino la urgente necessità di aumentare l'impegno per una riforma in senso federale dell'Unione in ordine a una politica estera comune e alle conseguenti politiche di difesa e di sicurezza;

PREOCCUPATO che la crisi dei rapporti fra gli Stati nazionali dell'Unione Europea abbia nega-

tive ripercussioni nel processo di formulazione della Costituzione europea, attraverso l'indebolimento di quei principi federali che, soli, possono assicurare il peso politico su scala planetaria di una Unione di Stati;

AUSPICA che nella Convenzione europea prevalga l'intendimento di configurare un sistema istituzionale autenticamente federale, quindi democraticamente caratterizzato, che possa assumere la piena responsabilità della formulazione e della conduzione della politica della difesa e della sicurezza e della politica estera della Unione europea;

RIBADISCE la esigenza di una configurazione istituzionale della Unione Europea fondata sulla rappresentanza diretta dei cittadini (il Parlamento Europeo, dotato di consistenti poteri), sulla rappresentanza degli Stati e del sistema dei poteri regionali e locali (il Senato degli Stati), su un autentico governo (la Commissione, responsabile di fronte al Parlamento e al Senato), nel convincimento che il trasferimento all'Unione Europea

delle competenze della politica della difesa e della sicurezza e della politica estera è condizione necessaria per un ruolo politico attivo della Unione medesima nel mondo per un rinnovato e riformato ruolo delle Nazioni Unite e degli altri organismi internazionali a favore della pace e contro il terrorismo in-

ternazionale, da una parte; dall'altra, che gli Stati nazionali possano consentire il trasferimento della attuale loro sovranità sulle politiche prima indicate soltanto in presenza di una Unione Europea caratterizzata da istituzioni democratiche sovranazionali.

**LE AZIONI DA COMPIERE NEL PRIMO SEMESTRE 2004
PER RILANCIARE IL PROCESSO DI ALLARGAMENTO
DELL'UNIONE EUROPEA
ED APPROVARE LA COSTITUZIONE PER L'EUROPA**

IL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'AICCRE

RIUNITO il 15 gennaio 2004, per l'esame della situazione dell'Unione europea nel quadro internazionale, dopo i lavori della Conferenza intergovernativa (CIG) e del Consiglio europeo (CE), svoltisi fino al 13 dicembre 2003, che non hanno registrato progressi per l'approvazione del Progetto di Trattato per la Costituzione per l'Europa, formulato dalla Convenzione per il futuro dell'Europa;

ASCOLTATE le relazioni introduttive del Segretario Generale dell'AICCRE e del Direttore dell'Ufficio per l'Italia della Commissione europea;

CONVINTO che il processo di unificazione politica ed istituzionale, che apporta positive conseguenze sulla economia dei singoli Paesi e della Unione europea nel suo insieme, e sulla coesione sociale economica e territoriale della intera Unione, debba essere rilanciato per superare l'attuale stato di crisi, interessando le istituzioni a tutti i

livelli (dai Poteri regionali e locali ai Parlamenti nazionali ed europeo), le forze politiche nazionali ed europee e la cosiddetta società civile nelle sue varie forme e nel rispetto delle peculiarità che la caratterizza in ciascuno dei 25 Paesi dell'Unione;

SOTTOLINEATO che il rilancio del processo di unificazione europea potrà avere successo soprattutto se nelle azioni e nelle iniziative che saranno assunte saranno riscontrabili forti caratteristiche federali, oltre quanto è dato constatare nel Progetto di Trattato formulato dalla Convenzione per il futuro dell'Europa, necessarie per superare l'attuale crisi, conseguente alla volontà di molti Paesi di mantenere alcune prerogative nazionalistiche, nonostante la constatazione che sono proprio dette prerogative che non rendono l'Unione europea capace di svolgere un importante ruolo nella politica internazionale,

IMPEGNA LA DIREZIONE NAZIONALE

a formulare un progetto di azioni e di interventi per influenzare il processo di formazione delle liste per le elezioni del Parlamento europeo del 13 giugno 2004, al fine di assicurare la elezione nel Parlamento medesimo di deputati consapevoli che il Parlamento europeo è essenziale per la costruzione di una Unione europea, comprensiva dei 25 Paesi, con caratteristiche federali, che possa esercitare un ruolo di rilievo nella politica internazionale.

IL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'AICCRE

INVIA, altresì, un appello al Parlamento europeo perché, in occasione della ricorrenza del 14 febbraio (1984-2004) di approvazione del Progetto di Trattato per l'Unione europea, fortemente voluto da Altiero Spinelli, in seduta solenne, voglia approvare il Progetto di Trattato per la Costituzione per l'Europa, formulato dalla Convenzione per il futuro dell'Europa, per significare che l'Unione europea comprendente i 25 Paesi, per poter funzionare al fine di arrecare benefici ai cittadini di tutti i Paesi e per poter svolgere un ruolo di rilievo nella politica internazionale, ha bisogno di un assetto istituzionale con caratteristiche federali almeno pari a quelle configurate in detto Progetto di Trattato per la Costituzione per l'Europa.

AVANTI CON LA COSTITUZIONE EUROPEA PER UN'EUROPA FEDERALE, SOCIALE E DI PACE

*Risoluzione politica della XIII Assemblea Congressuale Nazionale
dell'AICCRE*

La XIII Assemblea congressuale dell'AICCRE si svolge in uno dei momenti più delicati nella storia dell'integrazione europea, il che rafforza la responsabilità dell'Associazione nel far sì che tale processo possa riprendere in pieno. In tal senso sentiamo di dover ringraziare il Presidente Azeglio Ciampi sia per il messaggio augurale inviato al nostro Congresso sia per la ultradecennale azione appassionata e competente per la costruzione di una Europa unita e federale.

L'AICCRE, in quanto *Sezione italiana*, ritiene anzitutto che il CCRE debba assumere rapidamente, dietro nostra sollecitazione, iniziative idonee a rilanciare il processo di unificazione politica europea.

Tale rilancio può determinarsi attraverso il raggiungimento di alcuni obiettivi prioritari:

a) il completamento delle procedure di ratifica del *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa* con l'individuazione delle modalità che possano consentire la riproposizione dei

referendum in Francia e Paesi Bassi

- b) la indizione a tal fine di un *Referendum consultivo europeo* che costituisca anche per il futuro una incisiva opportunità di coinvolgimento dei cittadini sulle problematiche europeistiche nonché l'espressione più logica e coerente di verifica del consenso sui progressi del processo di integrazione
- c) una più intensa azione del Parlamento europeo perché venga completato il processo di ratifica **ed avviato il dibattito sulla costituzione di un governo federale europeo**
- d) la valutazione delle possibili forme di *cooperazione rafforzata*, indispensabili in una Unione sempre più allargata, a partire dalla concretizzazione della *Strategia di Lisbona* – diretta a creare occupazione e realizzare un'economia avanzata e competitiva – e l'avvio di una vera *Politica estera, di difesa e di sicurezza*. Sotto quest'ultimo profilo, solo un'Unione Europea in grado di parlare nel mondo

con una sola voce può renderla protagonista nelle vicende internazionali, contribuendo efficacemente a conseguire i valori della pace e dello sviluppo equilibrato e solidale della comunità internazionale.

In questo ultimo ambito, due terreni estremamente sensibili sono dati dalla *cooperazione euromediterranea* e dal progressivo consolidamento dei rapporti con i *Paesi balcanici* in vista della loro futura adesione all'Unione Europea, strumento indispensabile per la pacificazione definitiva dell'area.

Il conseguimento di questi obiettivi risulterebbe decisivo per affrontare con incisività il problema nodale dell'*immigrazione internazionale*. L'Europa, per la sua secolare cultura ed i valori posti a base della sua storia più recente, rappresenta il terreno ideale per sperimentare il concretarsi di un vero *interculturalismo* nel rispetto reciproco e nel dialogo costruttivo fra tradizioni e culture diverse. L'*identità dell'Europa unita* si sta infatti costruendo attraverso un progetto culturale e politico basato sul rispetto dei diritti fondamentali della persona, a partire da quello primario alla vita (vedi l'abolizione della pena di morte), sulla costruzione della pace attraverso il potenziamento del ruolo di orga-

nismi democratici sovranazionali, sul rispetto delle diversità e delle minoranze, sulla solidale coesione economica e sociale, sull'impegno diretto a realizzare una comunità internazionale attenta ai problemi dello sviluppo economico più equilibrato ed ecocompatibile. È in questo quadro ed attraverso questa identità che l'Unione Europea, quale *prima realtà istituzionale di governo della globalizzazione*, può fornire risposte efficaci anche a fenomeni di crescente preoccupazione, quali ad esempio il terrorismo internazionale ed il fanatismo religioso.

L'importanza di questi obiettivi richiede una maggiore iniziativa da parte delle varie Sezioni nazionali del CCRE fra di loro ma anche da parte di quest'ultimo, cui si chiede un vero e proprio salto di qualità nello svolgimento delle proprie funzioni istituzionali, cogliendo in particolare l'occasione degli Stati generali previsti ad Innsbruck per i prossimi 10-12 maggio. Questo appuntamento costituisce un primo passo per la partecipazione organica alle Convenzioni delle cittadine e dei cittadini europei previste a Vienna a fine giugno ed a Parigi nel dicembre 2006 al fine di promuovere l'elaborazione di una vera e propria Costituzione federale europea.

È altresì indispensabile che l'AICCRE moltiplichi i suoi sforzi per rendere in Italia *più consapevole e partecipata la cittadinanza europea*, ribadendo la propria funzione storicamente affermata e privilegiata nella mobilitazione degli Enti locali e regionali, espressione immediata della democrazia di base. Il grande patrimonio di esperienza pluridecennale acquisito dall'AICCRE deve essere messo con più efficacia a disposizione di Comuni, Province e Regioni, perché attraverso questi Enti i cittadini e le intere comunità possano essere coinvolti attivamente e consapevolmente nel processo di costruzione democratica dell'Europa, di cui il *Trattato costituzionale europeo* rappresenta una tappa fondamentale anche per il suo valore simbolico. L'AICCRE ha il compito di lavorare affinché *ogni Comune, Provincia, Regione d'Italia diventi Comune, Provincia, Regione d'Europa* e, a tal fine, i *gemellaggi* ed i *partenariati*, nella originaria e coerente concezione del CCRE, rappresentano strumenti indispensabili per raggiungere tale obiettivo.

In questo quadro, assume importanza strategica un rapporto organico dell'AICCRE e delle autonomie locali con il *mondo della Scuola e dell'Università*, perché docenti,

studenti e le loro famiglie possano acquisire l'informazione e la formazione necessarie per assumere consapevolezza della propria cittadinanza europea. Infatti l'elezione diretta del Parlamento europeo e la partecipazione dei cittadini comunitari alle elezioni amministrative di qualsiasi Paese membro in cui risiedano, rappresentano le prime significative espressioni di tale cittadinanza.

Di fronte a compiti così impegnativi, l'AICCRE ha bisogno anzitutto di un maggiore *riconoscimento anche legislativo del proprio indispensabile ruolo di rappresentanza di tutti gli enti locali e regionali* sulle tematiche europee e di ripensare la propria organizzazione interna. In aderenza ai *principi di prossimità e di sussidiarietà* e nella centralità dell'attività di formazione appena descritta, appare evidente l'esigenza di individuare strumenti di riflessione approfondita e permanente nonché di dare *più significativo rilievo alle Federazioni regionali*. Esse sono evidentemente in grado di raccordarsi con maggiore efficacia con le strutture istituzionali locali e con le altre associazioni che operano nel territorio per il perseguimento delle finalità di partecipazione al processo di integrazione europea. Il riferimento è sia alle altre organizzazio-

ni della forza federalista (AEDE, **CIFE**, **CIME**, **FICE**, MFE,...) sia alle Associazioni a vario titolo rappresentative delle autonomie locali (ANCI, CISPEL, Conferenza delle Regioni, **Coordinamento nazionale degli Enti Locali per la pace ed i diritti umani**, **FMCU**, Lega delle autonomie locali, UNCEM, UPI, ...).

Questa *grande alleanza*, da attuarsi in primo luogo su scala nazionale tra i predetti organismi ed associazioni, può trovare concreta espressione in iniziative istituzionali dirette a realizzare un vero federalismo interno. Ci si riferisce, ad esempio, all'introduzione nell'ordinamento costituzionale italiano di un *Senato delle Regioni e delle Autonomie Locali* e negli ordinamenti regionali del *Consiglio delle Autonomie Locali* con poteri non solo consultivi. Ulteriore impegno va osservato rispetto alla *Cooperazione decentrata* per lo sviluppo ed al rafforzamento delle *Agenzie per la democrazia locale* del Consiglio d'Europa.

Infine, nello spirito del Trattato costituzionale, l'AICCRE si impegna a realizzare al proprio interno

una *rappresentanza equilibrata di donne e di uomini*, in attuazione del proprio Statuto, ed a promuovere la *cultura della democrazia paritaria* in tutte le istituzioni del nostro Paese rifacendosi alla recente *Carta europea sul ruolo delle donne nella vita locale* del CCRE.

L'ideale europeo deve radicarsi diffusamente nelle donne e negli uomini e divenirne patrimonio comune. «Morte le ideologie obsolete – scrive Umberto Serafini, fondatore e presidente di CCRE ed AICCRE – è l'ora del federalismo: e le sorti del federalismo non possono essere affidate, in esclusiva, ai governi e alle loro diplomazie». Il monito di Serafini, ancor più attuale oggi, ci carica di una responsabilità che dobbiamo abbracciare con ulteriore passione ed intensità. «Affrontiamo coraggiosamente l'uragano – continua Serafini – e affidiamoci tranquillamente alla bussola».

Roma, 10 febbraio 2006

AICCRE

Consiglio nazionale, Roma, 5 aprile 2007

UNA ORGANIZZAZIONE ISTITUZIONALE SU BASE FEDERALE DAL COMUNE ALL'UNIONE EUROPEA PER MEGLIO RISPONDERE ALLE ESIGENZE DEI CITTADINI

1. L'AICCRE, fin dalla sua fondazione (Roma, 26-27 gennaio 1952), ispirandosi ai principi generali del Consiglio dei Comuni (e delle Regioni) d'Europa (Ginevra, 28-30 gennaio 1951), ha operato perché (Statuto, 1952, art. 3) il *sistema dei poteri locali e regionali*, fondato sulla *autonomia* di ciascun soggetto costitutivo nell'ambito di un *assetto unitario* capace di conseguire l'attuazione del *principio di sussidiarietà*:

- assicurasse ai cittadini “concrete possibilità di autogoverno, ..., specialmente con lo sviluppo di iniziative e organismi intercomunalmente, provinciali e regionali e – nel caso di grandi comuni – con l'articolazione degli stessi in più comunità organiche e democratiche”;
- promuovesse “nei Comuni e nelle altre collettività locali un'azione diretta a sostenere la costituzione di una Federazione degli Stati europei basata sulle autonomie locali”;

- assicurasse “la partecipazione e la rappresentanza dei Comuni e delle altre collettività locali negli organismi europei ed internazionali”;

- integrasse “con l'Assemblea rappresentativa delle Comunità locali le future istituzioni europee”.

Lo Statuto dell'Associazione, approvato dall'Assemblea congressuale nazionale a Roma, il 10 febbraio 2006, ribadisce (articolo 1, *Natura e finalità* dell'Associazione) i concetti originari sopra ricordati.

2. A partire dalla XII Assemblea congressuale nazionale (Roma, 15-17 febbraio 2001), l'AICCRE ha sviluppato, in particolare, una azione propositiva nei riguardi delle Regioni, delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali al fine di concorrere a rafforzare il peso dell'intero *sistema dei poteri locali e regionali* nei riguardi dei soggetti istituzionali e degli organismi nazionali ed europei, producendo, altresì, documenti dei quali

si sarebbero potuti avvalere, per le loro determinazioni, i Consigli delle Regioni, delle Province e dei Comuni.

3. Le proposte dell'AICCRE si basano sulla esigenza di un approccio contestuale ed organico alle problematiche concernenti il sistema istituzionale, *dai Comuni alla Unione europea*, quindi *federale*, nel convincimento che esso si impone nelle relazioni tra diversi soggetti istituzionali che insieme vogliano cooperare, tanto più quanto maggiore è il numero dei soggetti interessati. Il *metodo federale* abbisogna di una complessiva architettura istituzionale, chiara nella definizione delle competenze, delle funzioni e delle attribuzioni gestionali di ciascun soggetto di base (i Comuni) e delle loro unioni o associazioni, e dei soggetti istituzionali riferiti ad ambiti territoriali più vasti (le Province, le Regioni, lo Stato nazionale e l'Unione europea).

4. Alcune funzioni fondamentali (tutela e cura della salute delle persone, strutture e servizi per la mobilità di persone e merci, raccolta e trattamento dei rifiuti, produzione e fornitura dell'energia, servizio idrico integrato/ciclo delle acque, salvaguardia dell'ambiente ed assetto del territorio anche tenendo conto delle esigenze produttive dei

diversi settori di attività economica, ...) vanno organizzate e gestite su area superiore a quella delle Comunità di base. Tuttavia occorre evitare che la istituzione di nuovi soggetti di gestione (Unioni di Comuni) o il trasferimento di funzioni a soggetti operanti su area vasta (Province, Comunità montane, Consorzi) dia luogo alla esclusione di dette Comunità di base: si tratta di costituire organi di indirizzo e di controllo della gestione unificata a livello superiore delle funzioni fondamentali trasferite, che siano rappresentativi anche delle Comunità di base, secondo il *metodo federale*.

5. Il *federalismo* postula il riconoscimento che, in un quadro di interdipendenze sempre più strette, da parte dei soggetti istituzionali corrispondenti, a determinati livelli è impossibile l'esercizio di potestà a tutela e per lo sviluppo degli interessi generali della comunità di riferimento, tanto più quanto più avanzato è il processo di globalizzazione della economia, della finanza, delle comunicazioni, dell'energia, dell'ambiente. Pertanto, è necessario il trasferimento di dette potestà a soggetti complessi (*federali*). Tuttavia, occorre costruire un reticolo istituzionale, senza soluzione di continuità, dai Comuni alle Province alle Regio-

ni agli Stati nazionali all'Unione europea, fondato sui principi di rappresentanza diretta dei cittadini e delle istituzioni e di sussidiarietà. L'attuazione del *principio di sussidiarietà* presuppone una chiara attribuzione di competenze ai soggetti istituzionali operanti ai diversi livelli, salvo prevedere la delegazione o il trasferimento di alcune funzioni, con particolare riferimento ad alcune fondamentali, l'esercizio delle quali necessita, per ragioni di efficienza, efficacia ed economia, di area vasta.

6. Le Regioni, nella formulazione dei nuovi statuti, durante la scorsa legislatura, hanno avuto l'occasione per divenire soggetti propulsori di una politica delle istituzioni che abbia il carattere della completezza e della organicità.

Lo statuto delle Regioni dovrebbe essere la *carta* che regola i rapporti fra gli organi della Regione (quelli previsti dall'art. 121 della Costituzione) e stabilisce anche alcuni principi capaci di organizzare il *sistema dei poteri locali e regionali* (i Comuni, le Province, le Città metropolitane e la Regione, secondo quanto stabilisce l'art. 114 della Costituzione) e, quindi, consente l'attuazione del *principio di sussidiarietà* tra i diversi soggetti istituzionali costituenti detto *sistema*, la Regione e lo Stato.

7. La partecipazione al procedimento legislativo statale del *sistema dei poteri locali e regionali* attraverso l'istituendo Senato delle Regioni e delle autonomie locali (il *Senato federale*), in luogo dell'attuale Senato, deve costituire una importante affermazione di principio, al fine di sollecitare il Parlamento nazionale ad adottare le necessarie modificazioni costituzionali.

8. L'accrescimento quantitativo e qualitativo delle competenze e delle funzioni dei soggetti istituzionali territoriali operanti a diversi livelli (*dal Comune alla Unione europea*) richiede la traduzione operativa delle disposizioni emanate in conseguenza della legge 15 marzo 1997, n. 59 (con particolare riferimento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112) e la formulazione di nuovi generali indirizzi per l'esercizio di alcune funzioni fondamentali da parte delle Regioni e degli enti locali, direttamente o in forma associata, alle quali le Regioni dovrebbero dar seguito con proprie normative.

9. Un *Codice delle autonomie*, del quale si discute con particolare riferimento al disegno di legge, di iniziativa del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, di "delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo

comma, lettera p), della Costituzione, per l'istituzione delle città metropolitane e per l'ordinamento di Roma Capitale della Repubblica. Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 118, comma primo e secondo della Costituzione e delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", dovrebbe affrontare le problematiche sopra accennate.

10. Particolare attenzione va anche posta alla determinazione delle modalità e delle forme di rappresentanza diretta dei cittadini nei soggetti istituzionali e delle Comunità di base negli organi di livello superiore costituiti per l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali. L'esperienza delle Province e delle Comunità montane richiede una attenta valutazione della adeguatezza dei meccanismi elettorali (i collegi provinciali non riferiti ad ambiti territoriali ottimali per determinate funzioni) e di rappresentanza di secondo grado (la pletoricità dei Consigli delle Comunità montane e la completa

ignoranza e, quindi, la mancanza di controllo da parte dei Consigli comunali circa le decisioni che i primi assumono).

11. L'attuazione del *federalismo fiscale*, apparso formalmente nella Costituzione con il nuovo Titolo V (articolo 119), richiede la definizione della intera architettura istituzionale (quella riferita al *sistema dei poteri locali e regionali* e quella dello Stato nazionale, con particolare riferimento al *Senato federale*) e di forme di controllo interne ai diversi soggetti istituzionali, atte a garantire la legittimità formale e la correttezza amministrativa degli atti di rispettiva competenza.

Anche sulla base delle considerazioni sopra esposte, l'AICCRE seguirà il processo di definizione parlamentare della normativa concernente sia il cosiddetto *Codice delle autonomie* sia il *federalismo fiscale*, formulando proposte che concorrano a costruire una *organizzazione istituzionale su base federale dai Comuni all'Unione europea*.

**ASSOCIAZIONE ITALIANA PER IL CONSIGLIO
DEI COMUNI E DELLE REGIONI D'EUROPA**
Sezione Italiana del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa

LE RIFORME ISTITUZIONALI E IL FEDERALISMO

La Direzione nazionale dell'AICCRE, riunitasi il 6 febbraio 2009, ha preso in esame lo stato delle riforme istituzionali in Italia, con particolare attenzione al federalismo istituzionale, finanziario e fiscale strettamente collegati, con riferimento al dibattito parlamentare sul federalismo fiscale.

La posizione dell'AICCRE è nota ed è stata ribadita in più occasioni dalla sua Direzione e dal suo Consiglio nazionale e può così sintetizzarsi:

1. scelta decisa e irreversibile a favore di un sistema federale come processo e non come un dato statico, fondato su un pluralismo di sovranità territoriali ed istituzionali dal livello locale a quello europeo che si uniscono e si suddividono, con una distribuzione funzionale dei compiti e delle risorse finanziarie e strumentali. L'AICCRE resta convinta che il federalismo si costruisce partendo dai compiti derivanti dalle funzioni fondamentali e non dai tributi. Lo Stato centralizzato si

rivela inadeguato ed inefficiente rispetto alla nuova governance e da ciò deriva la necessità di un profondo processo di ridistribuzione dei poteri nell'ambito del processo di costruzione europea e con una scelta netta a favore del federalismo.

2. La realtà italiana manifesta un crescente distacco tra cittadini e istituzioni per cui il federalismo potrebbe considerarsi come un "atto dovuto" per contrastare tale distacco. Poiché però l'opinione pubblica, nel suo insieme, non pare orientata verso tale direzione o particolarmente informata delle "opzioni" proposte, occorre una fortissima e convergente volontà politica senza indulgere ad affermazioni retoriche. Occorrerebbe combattere la ipertrofia delle istituzioni, che si accompagna spesso alla perdita di peso della politica e al rischio della deresponsabilizzazione a tutti i livelli; assicurare un permanente confronto tra cultura e politica per sostenere il processo di riforma e stimolare anche la de-

- finizione di un nuovo e corretto ruolo dei partiti politici, aperti alla partecipazione dei cittadini e alla loro formazione politica.
3. Sarebbe urgente quindi procedere a:
- Un coraggioso e immediato processo attuativo delle norme già approvate, specie degli art. 118 e 119 della Costituzione.
 - Realizzare in concreto il principio della sussidiarietà, interdependente in senso federale, per dare efficienza, legittimazione e responsabilità ai vari livelli istituzionali.
 - Riformare la Pubblica Amministrazione, attuando il federalismo anche nella valorizzazione delle risorse umane di tale settore. In Germania l'11% del personale è impegnato nella P.A. centrale e l'89% nell'ambito locale; in Spagna rispettivamente il 38% e il 62%; in Italia tale rapporto risulta rovesciato.
 - L'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti degli Enti locali e regionali, ha rafforzato la stabilità degli esecutivi, ma richiede, per evitare eccessi di presidenzialismo, che l'insostituibile ruolo delle Assemblee elettive sia rafforzato con adeguati strumenti di controllo democratico sugli esecutivi.
- Attuare il Federalismo fiscale e finanziario (attualmente lo Stato ha il controllo sull'82% delle entrate, mentre le spese sono ripartite al 50% tra Stato ed Enti substatuali territoriali), con adeguati meccanismi di perequazione: non basta certo a tal fine la Conferenza Stato-Regioni-Enti locali. Sulla riforma cosiddetta Calderoni, appena approvata, il giudizio non può che essere di cauta attenzione.
 - Istituire il Senato federale, formato esclusivamente da eletti regionali e locali per assicurare la rappresentanza istituzionale degli Enti decentrati e dei territori, mediante elezione indiretta per evitare che il nuovo Senato resti un doppione della Camera, o che sia incongruente tra la rappresentanza politica che gli deriverebbe da una elezione diretta ed eventuali compiti e ruoli diversi (che invece deve avere) dall'altro ramo del Parlamento.
 - Dare attuazione ai Consigli delle autonomie a latere dei Consigli regionali (ultimo comma dell'art. 123 della Costituzione) fino a configurare un "bicameralismo" regionale allo scopo di coinvolgere le collettività locali nella programmazione e nel governo del territorio regionale.

- Riordinare le competenze degli Enti locali, assicurando le necessarie istituzioni di snodo tra la Regione e il Comune. Con l'eliminazione indiscriminata delle Province, si creerebbe un vuoto istituzionale e funzionale tra territori rurali, piccoli-medi Comuni e Regione; la costituzione delle Città metropolitane, invece, esigerà una semplificazione in tal senso, ma attentamente mirata e delimitata.
- Valorizzare la fase ascendente delle direttive europee e l'art. 12 del Trattato di Lisbona che prevede il contributo dei Parlamenti nazionali al buon funzionamento dell'Unione europea. Il Comitato delle Regioni dovrà svolgere un importante ruolo di vigilanza e di stimolo nell'attuazione del principio di sussidiarietà.

**ASSOCIAZIONE ITALIANA PER IL CONSIGLIO
DEI COMUNI E DELLE REGIONI D'EUROPA**
Sezione italiana del CCRE

XIV Assemblea congressuale nazionale
Roma, 4 marzo 2011

**Il sistema dei poteri locali e regionali per una Unione europea federale
per un assetto planetario capace di perseguire la pace per il governo dei
processi globali e delle loro ricadute sulle comunità locali**

Sono trascorsi sessanta anni dalla costituzione del Consiglio dei Comuni d'Europa/CCE (Ginevra, 28-30 gennaio 1951) e cinquantanove dalla costituzione della relativa Sezione Italiana, l'Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni d'Europa/AICCE (Roma, 26-27 gennaio 1952).

Entrambi, CCE e AICCE, furono costituiti per “sviluppare lo spirito europeo nei Comuni e nelle Collettività locali per promuovere una Federazione di Stati europei basata sull'autonomia di dette Collettività” e “assicurare la partecipazione e la rappresentanza dei Comuni e delle Collettività locali negli organismi europei e internazionali” (dallo Statuto del CCE).

Dopo la Dichiarazione federalista di Robert Schuman (9 maggio 1950), il CCE iniziò, ancor prima della firma del Trattato istitutivo

della prima Comunità europea, quella del Carbone e dell'Acciaio/CECA (Parigi, 18 aprile 1951), la sua battaglia per la costruzione della Federazione europea, della quale anche il sistema dei poteri locali fosse pilastro.

A distanza di tanti decenni dall'inizio della costruzione di una Unione europea, giunta a contare 27 Stati nazionali europei e destinata a crescere con riferimento agli Stati balcanici e a altri Stati, che non ha eguali come realtà istituzionale capace di concorrere al governo dei processi che interessano in maniera interdipendente le diverse aree geografiche ed economiche del pianeta Terra, dobbiamo domandarci in quale maniera il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE) e l'Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (AICCRE) possano ancora

concorrere al completamento della costruzione di un soggetto sopranazionale europeo federale.

L'intero pianeta Terra è stato (ed è tuttora) scosso da una crisi finanziaria, trasformatasi in crisi economica e sociale, che sta evidenziando la non adeguatezza degli assetti istituzionali nazionali, consolidatisi dopo la caduta del muro di Berlino (9 novembre 1989), a governare ineluttabili processi globali che sconvolgono le strutture finanziarie, economiche, sociali e ambientali a quegli assetti riferite.

D'altra parte, gli sconvolgimenti che stanno investendo i Paesi dell'area mediterranea dell'Africa e altri Paesi medio orientali evidenziano una volontà di quelle popolazioni di affrancarsi dai regimi totalitari e di affermare i diritti della persona umana e i valori di libertà e di democrazia, alla quale la comunità internazionale e gli Stati nazionali non riescono ad assicurare adeguato sostegno.

La determinazione che segnò il processo di costruzione europea su basi federali, già durante la seconda guerra mondiale (Luigi Einaudi, Eugenio Colorni, Ernesto Rossi e Altiero Spinelli, ancor prima di Robert Schuman, Jean Monnet, Alcide De Gasperi, Konrad Adenauer

e Paul Henri Spaak, costituiscono i riferimenti culturali, politici e morali della costruzione europea), e che dette luogo al fermento di iniziative per la costruzione della Federazione europea dal quale, anche, nacquero il CCRE e l'AIC-CRE, deve essere oggi riaffermata al fine di concorrere a fronteggiare i processi che, in maniera sempre più interdipendente e con velocità crescente, interessano l'intero pianeta.

Detti processi, in mancanza di istituzioni sopranazionali capaci di governarli, sconvolgono l'assetto planetario e accrescono gli squilibri sociali: da quelli concernenti la finanza e la moneta alla loro ricaduta sull'economia e sull'assetto sociale, dalla crescita della popolazione mondiale alla disperata migrazione delle parti più deboli di essa, dal consumo eccessivo delle risorse naturali non rinnovabili alla compromissione irreversibile dell'ambiente, dal miglioramento delle condizioni di benessere di una parte minoritaria della popolazione del pianeta al precipitare in condizioni di crescente povertà, fame e malattia di un'altra parte notevole di detta popolazione.

Il pianeta è attraversato da episodi di guerra che si manifestano

soprattutto nelle aree geografiche più povere. L'ONU, anche a causa della sua caratteristica di organizzazione internazionale ma non dotata di organi sopranazionali capaci di governare i processi mondiali, è incapace di costruire e sviluppare durature condizioni di pace. L'Unione europea dovrebbe assumere l'iniziativa politica per configurare l'ONU come soggetto sopranazionale capace di governare i processi planetari (la fame, le malattie, i conflitti armati nelle regioni più povere del mondo, il prelievo delle risorse naturali, in particolare quelle energetiche, l'ambiente), attraverso una propria rappresentanza unitaria nel Consiglio di Sicurezza, in sostituzione della presenza di diversi Stati europei in rappresentanza di se stessi.

Gli Stati nazionali europei caratterizzati dal principio della *sovranità assoluta* sono stati all'origine di guerre coloniali e delle due devastanti guerre mondiali dello scorso secolo.

L'Europa intergovernativa del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea (Roma, 25 marzo 1957), che ha attenuato il carattere di sopranazionalità della CECA, e dell'Atto Unico di Lussemburgo/L'Aia (17-28 febbraio

1986) ha stabilizzato la pace tra gli Stati nazionali europei anche attraverso la libera circolazione delle merci, dei capitali, delle persone e dei servizi.

Essa, divenuta Unione (Trattato di Maastricht, 7 febbraio 1992), accresciutasi quantitativamente fino agli attuali 27 Stati e sviluppata sia istituzionalmente sia con il trasferimento di competenze dagli Stati nazionali fino al Trattato di Lisbona (entrato in vigore il 1° dicembre 2009, insieme alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), costituisce un importante soggetto che, insieme ad altri, antichi e di recente crescente importanza nello scenario mondiale, potrebbe concorrere alla costruzione di un sistema planetario capace di affrontare e risolvere le controversie internazionali con metodi pacifici. Peraltro, la nascita dell'Euro (in circolazione dal 1° gennaio 2002: attualmente sono 17 gli Stati dell'Unione che fanno parte dell'*Euro zone*) ha costituito un primo pilastro di un edificio monetario-economico-finanziario che può concorrere al rafforzamento di politiche interne di stabilità, sviluppo e coesione economica, sociale e territoriale, da una parte; dall'altra, ad accentuare il ruolo pacifico planetario dell'Unione.

Tuttavia, detto ruolo non potrà essere esercitato in assenza della volontà degli Stati nazionali di sviluppare l'Unione europea quale soggetto istituzionale e politico sopranazionale.

La persistenza della caratteristica intergovernativa dell'attuale Unione europea non consente ad essa di operare sullo scenario mondiale con la necessaria autorevolezza e accresciuta capacità di incidere sul governo dei processi planetari che le deriverebbero da un assetto federale.

Necessita un Governo sopranazionale, federale, della Unione europea che risponda ad un Parlamento eletto a suffragio universale e diretto e a un Senato degli Stati anche rappresentativo dei poteri locali e regionali.

Occorre una Costituzione della Unione europea che fissi in maniera inequivocabile i principi e i valori della tradizione culturale dell'occidente, a partire dal rispetto della persona umana, e l'architettura istituzionale basata sui principi della rappresentanza democratica dei cittadini e dei soggetti istituzionali che dovranno caratterizzarla anche a seguito dell'ingresso di nuovi Stati.

Di fronte allo scenario sin qui tratteggiato, di grande rilievo può ancora risultare il ruolo dei poteri locali e regionali, organizzati nel CCRE e nelle Sezioni nazionali degli Stati della Unione europea.

Essi, durante i sessanta anni che corrono dalla Dichiarazione Schuman, hanno operato, attraverso i gemellaggi tra poteri locali e regionali degli Stati europei (anche di quelli ancora non facenti parte delle Comunità e, infine, dell'Unione), per abbattere le incomprensioni tra i cittadini di diverse nazionalità e sviluppare tra i cittadini europei la consapevolezza di una comune cittadinanza, nel rispetto delle caratteristiche identitarie di ciascuno; hanno concorso alla costituzione, nell'ambito del Consiglio d'Europa, del Congresso dei poteri locali e regionali, aperto anche a Paesi esterni alla Unione europea; hanno concorso ad un assetto più democratico, seppure ancora insufficiente, della Unione europea attraverso l'elezione a suffragio universale e diretto del Parlamento europeo e la istituzione del Comitato delle Regioni; hanno condotto una tenace azione per l'affermazione della parità di genere, varando (2006, Innsbruck, Stati Generali CCRE) la "Carta europea dell'uguaglianza di donne e uomini nella vita loca-

le e regionale”; hanno sostenuto il principio di sussidiarietà, recepito fin dal Trattato di Maastricht; hanno contribuito alla formulazione di politiche di coesione economica, sociale e territoriale proponendo e sostenendo la creazione di strumenti finanziari per la loro attuazione (in primo luogo il Fondo Sociale Europeo/FSE e il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale/FEDER) direttamente gestiti dai poteri locali e regionali; sono stati sostenitori di una politica mediterranea dell’Unione europea (essa, tuttavia, dopo la “Dichiarazione di Barcellona” del 27 e 28 novembre 1995, non ha avuto i necessari sviluppi politici ed economici).

Il CCRE e l’AICCRE hanno, altresì, contribuito alla creazione, nei Paesi adriatici e balcanici, delle condizioni richieste per l’ingresso nell’Unione europea, attraverso l’ALDA (Association of Local Democracy Agencies) e iniziative di diretta collaborazione interregionale che andrebbero sviluppate.

I vantaggi conseguiti alle comunità locali dal processo di costruzione europea si misurano anche dalla quantità di risorse economiche che la Unione europea, nonostante un bilancio derivante esclusivamente dalle scarse risorse trasferite dagli Stati nazionali, ha

destinato per l’attuazione di politiche comuni (a partire da quella agricola) e di coesione.

Tuttavia, le comunità locali sopportano anche le conseguenze di processi (finanziari, monetari, economici) che avvengono su scala mondiale e che non possono essere governati a causa della inadeguatezza degli istituti internazionali (FMI, BM), nei quali gli Stati europei sono presenti singolarmente, e della impossibilità di incidere su di essi da parte dell’Unione europea a causa del suo assetto intergovernativo e non sopranazionale.

Le criticità sociali e occupazionali che, in conseguenza di detti processi, investono i singoli Stati nazionali e, drammaticamente, si manifestano nelle realtà locali, vengono fronteggiate con misure nazionali inadeguate rispetto alla loro origine e dimensione globale.

Tra le criticità più inquietanti vi è quella derivante dalla imponentza dei fenomeni migratori verso i Paesi europei, accentuata dagli eventi che, dalla fine del 2010, stanno investendo i Paesi della sponda meridionale del Mediterraneo, caratterizzati, anche, dalla rivendicazione del rispetto dei diritti della persona umana e della creazione degli istituti democratici per garantire l’e-

esercizio delle libertà dei cittadini, senza prevaricazione di qualsivoglia fondamentalismo politico e/o religioso. Essa rischia di mettere in discussione, nelle comunità locali, principi fondamentali quali il rispetto per la persona umana e dei diritti stabiliti nella Dichiarazione universale dei diritti umani delle Nazioni Unite (Parigi, 10 dicembre 1948) e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. L'assenza di un Governo autenticamente europeo (cioè, sopranazionale) non consente la elaborazione e l'attuazione di politiche comuni capaci di fronteggiare dette criticità, a partire dalle aree di fuga.

Ad esse si aggiungono, tra le altre, le problematiche dell'energia e dell'ambiente. Esse continuano ad essere affrontate singolarmente dagli Stati nazionali europei nonostante essi, nelle sedi internazionali (ad esempio, in occasione della XV Conferenza ONU sul clima, Copenhagen, 7-18 dicembre 2009), non possano fare altro che constatare la loro impotenza di fronte alle posizioni dei grandi Stati mondiali. Anche per quanto attiene a tali problematiche, le conseguenze (localizzazioni di nuovi impianti, sconvolgimenti ambientali), si manifestano concretamente nelle realtà locali senza possibilità

alcuna di intervento delle Regioni e dei poteri locali.

Di fronte a tali situazioni, il sistema dei poteri locali e regionali deve assumere iniziative per completare, a partire dai risultati conseguiti con il Trattato di Lisbona, la costruzione di una Unione europea federale, al fine della costituzione di un Governo sopranazionale europeo capace di concorrere al governo dei processi che, in maniera sempre più interdipendente, investono l'intero pianeta.

Dalle autonome comunità a misura d'uomo agli Stati uniti d'Europa: l'antico motto all'insegna del quale sono state combattute dal CCRE e dall'AICCRE importanti battaglie, alcune delle quali coronate da successo, può nuovamente essere assunto come riferimento per una rinnovata battaglia riferita contestualmente alle problematiche europee e a quelle nazionali.

Circa queste ultime, la questione del federalismo nazionale deve essere affrontata, organicamente all'assetto istituzionale federale europeo, con riferimento sia al Senato delle Regioni sia al riordino del sistema dei poteri locali e regionali e al ruolo del Consiglio delle Autonomie locali previsto in

ogni Regione dall'articolo 123 della Costituzione della Repubblica, seppure quale semplice organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali, per la istituzione del quale l'AICCRE si è per anni battuta.

In un sistema federale bicamerale, oltre ad un ramo del Parlamento federale direttamente eletto dai cittadini, deve figurare l'altro ramo rappresentativo dei soggetti istituzionali territoriali, in primo luogo delle Regioni. Qualsiasi altra risposta alla esigenza di una rappresentanza territoriale darebbe luogo ad una situazione analoga all'attuale, con duplicazione inutile (anzi, dannosa per il funzionamento dell'intero sistema istituzionale) delle funzioni dei due rami del Parlamento. Le rappresentanze istituzionali delle Regioni nel Senato federale sarebbero rafforzate da una rivalutazione del Consiglio delle Autonomie locali.

Per altro verso, il sistema dei poteri locali e regionali deve basarsi sulle *comunità di base* (i Comuni), su un *ente intermedio unico* e sulle Regioni, all'insegna dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. La semplificazione dell'assetto istituzionale, al fine di perseguire gli obiettivi di efficacia,

efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, è fondamentale anche per tradurre correttamente i principi del federalismo fiscale contenuti nell'articolo 119 della Costituzione repubblicana, con particolare attenzione alle esigenze di solidarietà implicite nella previsione del "fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante".

Infine, sono recenti le decisioni della Unione europea concernenti la disciplina finanziaria degli Stati nazionali, alle quali seguiranno necessarie determinazioni nazionali (con ricadute rilevanti sulle finanze locali e regionali e, quindi, sulla quantità e qualità dei servizi ai cittadini di competenza delle Regioni e degli enti locali).

L'AICCRE è impegnata, nell'ambito del CCRE, a sostenere e rilanciare il ruolo del Comitato delle Regioni affinché il *sistema europeo dei poteri locali e regionali*, nonostante sia organo di sola consultazione della Commissione e del Parlamento europei, possa più incisivamente concorrere alla definizione delle politiche europee che abbiano ricadute immediate sui cittadini.

L'AICCRE continuerà a sviluppare la propria azione politica perché i Comuni, le Province, le Regioni e gli altri soggetti rappresentativi delle comunità locali, in maniera sempre più consapevole, perseverino nell'azione, iniziata sessanta anni or sono con il CCE, per costruire un organico sistema federale ai livelli europeo, nazionale e regionale, rilanciandola sulla base delle conquiste acquisite, alla luce delle situazioni nuove che stanno caratterizzando l'epoca nella quale viviamo.

In particolare, l'AICCRE opererà, nell'ambito del CCRE, perché i rapporti con i Paesi africani e medio orientali mediterranei siano impostati e sviluppati dalla Unione europea sulla base di strategie autenticamente sopranazionali e della formulazione di politiche mediterranee al fine di perseguire una integrazione euro-araba-africana che superi la concezione coloniale che ha caratterizzato detti rapporti nell'ottocento e nel novecento.

L'AICCRE opererà, inoltre, perché il CCRE, con adeguate iniziative e risorse, traduca operativamente gli obiettivi contenuti nella "Carta europea dell'uguaglianza di donne e uomini nella vita locale e regionale", nella consapevolezza

della sua imprescindibilità per una democrazia autenticamente paritaria.

L'AICCRE auspica di condurre dette azioni in un rinnovato rapporto di collaborazione con le altre Associazioni dei poteri locali e regionali, ANCI, UPI, Legautonomie, UNCEM, nel rispetto delle peculiarità di ciascuna. Tale rinnovato rapporto è necessario per affrontare unitariamente e contestualmente il non rinviabile riordino del sistema delle autonomie locali e regionali e, quindi, concorrere, insieme al Parlamento nazionale, alla proposta del Senato delle Regioni e delle autonomie locali in sostituzione dell'attuale Senato della Repubblica, da una parte; dall'altra, alla proposta del Senato degli Stati nazionali in sostituzione dell'attuale Consiglio Europeo, al fine di configurare un assetto istituzionale dell'Unione europea di tipo federale. AICCRE, ANCI, UPI, Legautonomie e UNCEM, sulla base di detti obiettivi politici comuni, dovranno migliorare e potenziare la collaborazione in maniera da evitare ridondanze e semplificare la rappresentanza delle associazioni dei poteri locali e regionali, ai diversi livelli operativi, e renderla più incisiva nei riguardi dei soggetti istituzionali

provinciali, regionali, nazionali ed europei con i quali è necessario e opportuno interloquire, tra l'altro, per adeguare, dal punto di vista normativo e strumentale, alle mutate esigenze di una società in rapida trasformazione, l'ordinamento amministrativo regionale, nazionale ed europeo.

In questo spirito, l'AICCRE, in collaborazione con le altre Associazioni, intensificherà le relazioni con le Regioni e gli enti locali per facilitare l'accesso alle risorse dei fondi finanziari dell'Unione europea e accrescerà il supporto agli enti locali per potenziare la rete di gemellaggi che continuano a costituire un importante strumento per radicare la costruzione europea nella cultura dei cittadini e facilitare la consapevolezza della opportunità di una comune cittadinanza europea.

L'AICCRE, inoltre, sosterrà i "Patti di amicizia" fra Enti locali e regionali europei ed extra europei che rispondano ai principi e agli obiettivi del CCRE e valorizzerà le

attività di cooperazione decentrata allo sviluppo che conducono gli Enti locali di concerto con le Regioni.

L'AICCRE, altresì, conferma l'esigenza di uno stretto rapporto con le organizzazioni federaliste, MFE, CIME, AEDE, CIFE, necessario per rendere più efficace e sinergica l'azione per la costruzione di una Unione europea federale che ciascuno di detti soggetti esercita nel proprio ambito.

Le considerazioni e gli intendimenti sopra manifestati costituiscono gli indirizzi dell'azione che l'AICCRE svilupperà anche negli organi del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa e della organizzazione internazionale Città e Governi Locali Uniti/CGLU, nel convincimento della necessità di accrescere l'impegno per la costruzione di una Unione europea federale, fondata sulla partecipazione istituzionale dei poteri regionali e locali alla formulazione delle politiche e alla loro traduzione operativa.

**ASSOCIAZIONE ITALIANA PER IL CONSIGLIO
DEI COMUNI E DELLE REGIONI D'EUROPA**
Sezione italiana del CCRE

Direzione nazionale
Roma, 20 febbraio 2012

1952-2012

Sessant'anni di battaglie per una Europa federale
fondata sui poteri locali e regionali

**Per il rilancio del processo costituente europeo
e la creazione di un Governo federale dell'Unione Europea**

1. L'AICCRE compie sessant'anni

L'AICCRE, Sezione italiana del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa, celebra il 60° anniversario della sua fondazione, in un contesto europeo e mondiale profondamente mutato rispetto al 1952, nel quale, tuttavia, appaiono ancora valide le ragioni della sua nascita e del suo impegno a favore di una "Federazione degli Stati europei basata sulle autonomie locali", come recita il suo Statuto fondativo (art. 3, 1952).

L'equilibrio bipolare è finito da tempo, l'Europa ha rimarginato le ferite delle due Guerre Mondiali e della divisione di Yalta. Sono stati compiuti rilevanti progressi scientifici e tecnologici, nuove potenze economiche si sono affacciate sulla scena internazionale, i processi

politici, economici, sociali e culturali che si manifestano nell'intero pianeta Terra sono sempre più interdipendenti.

La costruzione europea, avviata con la *dichiarazione Schuman* (9 maggio 1950) e la istituzione della CECA (18 aprile 1951) da parte dei sei Paesi fondatori, ha prodotto l'Unione Europea (UE) attraverso un intenso processo di allargamento fino agli attuali 27 Stati membri, suscettibile di ulteriori adesioni. È stata introdotta la cittadinanza europea e la libera circolazione delle persone, delle merci, dei capitali e dei servizi; è stata adottata la moneta unica; sono stati raggiunti elevati livelli di benessere; è stato costruito un modello sociale avanzato, esempio per il resto del mondo.

Il *sistema dei poteri locali e regionali* si è consolidato e ha ampliato i propri spazi di autonomia, divenendo interprete autorevole e ascoltato delle tematiche locali e dei cittadini nei confronti dei governi nazionali e della autorità europee. È protagonista delle politiche strutturali comunitarie. Il *sistema* è rappresentato presso le istituzioni europee dal Comitato delle Regioni, istituito con il Trattato di Maastricht nel 1992, anche a seguito delle battaglie condotte dall'AICCRE e dal CCRE.

2. La crisi che travaglia l'Europa

La crisi nata negli Stati Uniti d'America nel 2007-2008 si è trasferita in Europa. L'Unione Europea è a rischio per via degli attacchi speculativi del sistema finanziario internazionale all'*eurozona*. Attacchi facilitati dalla crisi del debito sovrano di una parte degli Stati membri dell'Unione Europea e dalla mancanza di una guida politica della Unione. Se crollasse l'euro si dissolverebbe il processo di costruzione europea fin qui condotto. Verrebbero messe in discussione la riconciliazione tra popoli, la pace e la solidarietà, beni pubblici costruiti sulle rovine di due guerre mondiali e dei precedenti regimi totalitari, in primo luogo il nazifascismo. L'attuale ordine

mondiale verrebbe destabilizzato, prospettiva reale e catastrofica per i conflitti che potrebbe attivare nel mondo.

La crisi dell'Unione Europea è, soprattutto, conseguenza del mancato completamento della costruzione federale europea. Nonostante gli innegabili risultati, compresa l'elezione diretta del Parlamento europeo e l'introduzione della moneta unica, i diversi Trattati (CECA/1951, CEE ed EURATOM/1957, Unione Europea/1992, Unione Europea rafforzata e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea/2007) non hanno finora dato vita a un effettivo assetto federale dell'Unione Europea. Istituzioni di governo federale, legittimate democraticamente, avrebbero evitato per tempo, *innanzitutto*, il deragliamento dei conti greci e, in secondo luogo, avrebbero potuto attivare misure adeguate ad evitarne l'aggravamento e gli effetti di diffusione sistemica.

3. L'inadeguatezza dell'attuale Unione Europea

L'Unione Europea è sprovvista di istituzioni e strumenti di intervento per rispondere alla crisi. Non dispone di un quadro politico proprio e di un vero Governo legittimato dal voto popolare, non ha un

sistema fiscale, risorse e strumenti adeguati per intervenire.

Essa continua a essere caratterizzata da un processo decisionale di natura intergovernativa, dominato di fatto dalle priorità degli Stati più importanti e dei relativi elettorati. Le risoluzioni che si affermano sono quelle rispondenti a tale quadro di potere. Il Consiglio Europeo, con la firma (2 marzo 2012) di 25 su 27 Capi di Stato e di Governo dell'Unione, del *Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance dell'Unione economica e monetaria*, attraverso il cosiddetto *patto di bilancio*, ha privilegiato le misure di rigore fiscale e le severe condizioni per l'aiuto alla Grecia. Tuttavia, va sottolineato in termini positivi che, con detto *Trattato*, il Consiglio Europeo ha preso atto della necessità politica di superare il principio delle decisioni all'unanimità nelle adesioni, nelle ratifiche e nell'applicazione dei Trattati. Ciò apre a ulteriori sviluppi, in particolare alla possibilità di creare nuove istituzioni di Governo federale dell'Unione Europea. Una rapida e motivata ratifica dell'accordo da parte italiana costituirebbe stimolo perché entro il 31 dicembre 2012 almeno 12 Stati dell'eurozona effettuino la ratifica.

4. Un Piano europeo di sviluppo e il Governo federale europeo

Per quanto riguarda i contenuti finanziari del *Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance dell'Unione economica e monetaria*, l'approccio dei "compiti a casa" è corretto solo parzialmente. I contribuenti degli altri Paesi membri dell'UE non possono, ovviamente, essere chiamati a pagare per i comportamenti lassisti e gli errori di politica economica di governi sui quali non hanno il controllo democratico. Tuttavia, l'austerità non determina di per sé la necessaria espansione dell'economia, vitale per il risanamento finanziario, e se perseguita contemporaneamente da tutti i Governi europei provoca effetti deflattivi a valanga date le interdipendenze tra le economie partecipanti al mercato unico.

Per evitare gli effetti recessivi sull'economia, il risanamento delle finanze pubbliche ha bisogno di una seconda leva, quella dello sviluppo. La promozione dello sviluppo è possibile solo a mezzo di un Piano condotto a livello europeo e finanziato dal rafforzamento delle "risorse proprie" (*carbon tax*, tassa sulle transazioni finanziarie, emissioni di Eurobonds da parte della Commissione europea), con ampliamento della dimensione di

bilancio dell'Unione Europea almeno al 2% del suo PIL. Interventi nazionali sinergici possono collocarsi al suo interno. La realizzazione di un tale Piano richiede due condizioni, di carattere economico l'una, l'altra istituzionale:

il Piano deve rendere più competitiva l'economia europea, favorire l'innovazione tecnologica e il risparmio energetico, creare occupazione qualificata. Deve finanziare nuove reti infrastrutturali europee di trasporto, di comunicazione ed energia, progetti di ricerca e innovazione, istruzione e formazione professionale, risanamento ambientale e tecnologie relative, fonti energetiche rinnovabili, cooperazione allo sviluppo in Africa e in altre aree sensibili. Deve essere sostenibile sul piano finanziario (ritorno degli investimenti a medio e lungo termine), sul piano sociale (nuova occupazione, mobilità e riqualificazione dei lavoratori) e sul piano ambientale (ridurre la pressione sulle risorse del pianeta);

il Piano può essere realizzato solo da un sistema politico e istituzionale europeo, dotato di legittimazione democratica, capace di sviluppare una fiscalità autonoma e di rendere europee competenze cruciali gestite oggi in modo inefficiente dagli Stati, come la ricerca e innovazione, la promozione del-

lo sviluppo nel mondo, la politica estera, la sicurezza e la difesa. La razionalizzazione a livello europeo dei servizi diplomatici e delle forze armate consentirebbe risparmi di spesa notevoli a livello degli Stati e giustificerebbe, da sola, l'aumento delle risorse fiscali a livello europeo senza aggravio del prelievo tributario totale.

L'AICCRE sostiene una revisione del Trattato di Lisbona (art. 48) per l'affermazione di un effettivo Governo federale dell'Unione Europea. Tuttavia, il Piano può essere già avviato da un gruppo di Stati disponibili nell'ambito di una *cooperazione rafforzata* (artt. 326-334) nelle more di un rilancio del processo costituente in vista delle elezioni europee del 2014.

5. La realizzazione del federalismo interno per un'Italia europea

In particolare in Italia, a causa del centralismo fiscale che la caratterizza, gli Enti locali e regionali subiscono l'impatto negativo del necessario risanamento finanziario del Paese che colpisce la loro funzionalità e la loro autonomia. L'AICCRE avverte l'esigenza di proporre riforme interne di sostegno alla partecipazione dell'Italia al processo di costruzione europea. Tra queste va segnalata la realiz-

zazione dell'assetto federale della Repubblica per riconoscere, nel quadro multilivello nazionale ed europeo, la dovuta autonomia costituzionale al sistema dei poteri locali e regionali e la razionalizzazione della spesa pubblica e del prelievo fiscale secondo le preferenze dei cittadini e le esigenze dei territori. In particolare, l'istituzione di un Senato delle Regioni, rappresentativo degli esecutivi regionali, sul modello del Bundesrat tedesco, e dei Consigli delle Autonomie locali in ambito regionale, è decisiva per assicurare la partecipazione degli Enti locali e regionali al livello legislativo e orientare la perequazione finanziaria tra aree sviluppate e aree arretrate su scala nazionale e infra-regionale, per operare la necessaria responsabile mediazione tra le scelte dei differenti livelli di governo.

6. Una necessaria mobilitazione delle Regioni e dei poteri locali e delle altre organizzazioni nazionali ed europee da sviluppare a livello nazionale ed europeo

L'AICCRE assumerà, ai livelli nazionale e regionale, iniziative anche con le altre organizzazioni dei poteri locali e regionali e con quelle europeiste, perché le Regioni, le Province e i Comuni della Repubblica italiana convochino

i propri Consigli in sedute aperte per promuovere un dibattito consapevole sul processo di costruzione europea e le sue sfide. Tali sessioni dovrebbero riunire forze politiche, della produzione, del lavoro e della scuola e, in generale, della società civile, per sollecitare l'indifferibile esigenza di adottare misure economiche e finanziarie per superare la crisi e, contestualmente, avviare una fase di sviluppo sostenibile, da una parte; dall'altra, di ridefinire l'architettura istituzionale nazionale ed europea, al fine di rafforzare il sistema democratico e rilanciare la costruzione europea, fondata sul principio di *cittadinanza europea*.

L'AICCRE per una Europa federale basata sulle autonomie locali e regionali

Dopo la nascita del Consiglio dei Comuni (e delle Regioni) d'Europa, (Ginevra, 28-30 gennaio 1951), sessanta anni fa, il 26-27 gennaio 1952, a Roma, fu costituita, per volontà di Umberto Serafini, l'Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni (e delle Regioni) d'Europa/AICC(R)E, Sezione italiana del CC(R)E, *“per promuovere un'azione diretta a sostenere la costituzione di una Federazione degli Stati europei basata sulle autonomie locali, per assicurare la partecipazione e la rappresentan-*

za dei Comuni e delle altre collettività locali negli organismi europei e internazionali, per integrare con l'Assemblea rappresentativa delle Comunità locali le future istituzioni europee" (Statuto AICCE, articolo 3, 1952).

Quelli trascorsi sono stati sessanta anni di battaglie che hanno consentito di abbattere, anche attraverso i gemellaggi tra poteri locali e regionali degli Stati europei (compresi quelli ancora non facenti parte delle Comunità e, infine, dell'Unione europea), le incomprensioni fra gli europei e di sviluppare tra i cittadini dell'Unione la esigenza di una comune cittadinanza, che dal Comune – cellula base della democrazia – arriverà alla federazione europea.

Uno dei primi documenti, attraverso i quali si è sviluppata l'azione del CCRE per affermare il ruolo dei poteri locali e regionali nei singoli Stati nazionali e nelle istituzioni europee, è stata la **Carta europea delle libertà locali** (1953). Ad essa seguì la **Carta europea dell'autonomia locale** (Consiglio d'Europa, 1985).

L'azione condotta dal CCRE, nell'ambito del quale l'AICCRE ha avuto un particolare ruolo di proposta e di sollecitazione, tra l'altro, ha concorso a:

➤ costituire, nell'ambito del Consiglio d'Europa, il **Congresso dei poteri locali e regionali**, aperto anche a Paesi esterni alla Unione europea;

➤ costruire un assetto più democratico, seppure ancora insufficiente, della Unione europea attraverso **l'elezione a suffragio universale e diretto del Parlamento europeo**;

➤ istituire il **Comitato delle Regioni**, seppure con funzioni consultive;

➤ affermare la **parità di genere** (2006, Innsbruck, Stati Generali CCRE, "Carta europea dell'uguaglianza di donne e uomini nella vita locale e regionale");

➤ formalizzare il **principio di sussidiarietà** tra i diversi livelli di governo (*dalle autonome comunità a misura d'uomo agli Stati Uniti d'Europa*), a partire dal Trattato di Maastricht (7 febbraio 1992);

➤ formulare **politiche di coesione** economica, sociale e territoriale e creare strumenti finanziari per la loro attuazione (in primo luogo il Fondo Sociale Europeo/FSE e il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale/FEDER), direttamente gestiti dai poteri locali e regionali;

➤ definire una **politica mediterranea** dell'Unione europea (tuttavia, dopo la "Dichiarazione di Barcellona" del 27 e 28 novembre

1995, non vi sono stati i necessari sviluppi politici ed economici).

L'AICCRE ha sostenuto e sostiene la esigenza di un assetto federale della Unione europea che si sta costruendo, nel convincimento che, in un mondo sempre più ca-

ratterizzato da processi e fenomeni tra loro interdipendenti e con caratteristiche crescenti di globalità, il concetto ottocentesco di sovranità assoluta degli Stati nazionali è storicamente superato.

AICCRE: 60 ANNI NELLE COMUNITÀ E CON I POTERI LOCALI PER L'EUROPA FEDERALE

Appello di Venezia per un programma di azioni europee e regionali orientate alla crescita della consapevolezza degli amministratori e dei cittadini che dalla crisi nazionale, europea e planetaria si esce se si prospettano strategie istituzionali e politiche da tradurre in ordinamenti e azioni di governo dei processi sempre più interdipendenti della nostra epoca.

Il Premio Nobel per la pace 2012 è stato assegnato all'**Unione Europea**.

È il **riconoscimento** dell'azione condotta a partire dalle prime Comunità europee (CECA, CEE e CEEA, nate negli anni cinquanta dello scorso secolo) fino alla Unione Europea (1992) per assicurare la pace tra Stati nazionali europei. Essi, nel passato, avevano tentato di risolvere le controversie attraverso guerre, ineluttabilmente divenute mondiali.

L'azione dei Poteri locali, a partire dagli anni '50, anche attraverso i gemellaggi transnazionali, è stata un potente strumento di conoscenza, fratellanza e pace.

È l'**auspicio** che, nelle mutate condizioni e caratteristiche dell'assetto internazionale planetario, in questa fase di perdurante crisi, gli Stati nazionali e l'Unione Europea rinnovino l'impegno per un assetto istituzionale, a partire dagli Stati

Uniti d'Europa, capace di assicurare la pace.

A sessanta anni di distanza, da quando, nello scorso secolo, dopo le tragedie della prima e della seconda guerra mondiale, fu fondato il Consiglio dei Comuni d'Europa e, un anno dopo, la Sezione Italiana/AICCE, sono venute meno le ragioni di quelle determinazioni?

Sono, il CCRE e le Sezioni nazionali, in particolare l'AICCRE, adeguati a svolgere il ruolo di rappresentanza dei poteri locali e regionali dei Paesi europei per proporre, ai singoli Stati nazionali e ai soggetti europei che nel frattempo sono stati costituiti, strategie, obiettivi e linee di azione perché la costruzione europea si consolidi e si sviluppi sulla base dei principi originari della democrazia, fondata sul sistema dei poteri locali e regionali, e del federalismo, come metodo e, quindi, come assetto istituzionale capace di superare le

dimensioni degli Stati nazionali al fine di concorrere al governo dei processi che, in maniera sempre più interdipendente, si svolgono su scala planetaria?

La crisi finanziaria, iniziata negli Stati Uniti d'America, è divenuta crisi economica e sta indebolendo la coesione sociale in diversi Paesi. Interessa, ormai, l'intero pianeta Terra.

Gli interrogativi sopra formulati, sono necessari, al fine di concorrere, con particolare riferimento all'Unione Europea, all'Eurozona e al nostro Paese, nell'ambito dei Paesi mediterranei della stessa UE, al corretto inquadramento della crisi e alla individuazione di alcune modalità per superarla.

Al CCRE e all'AICCRE competono alcuni approfondimenti e proposte, anche con riferimento riordino/adequamento del sistema dei poteri locali e regionali e all'assetto federale dell'Unione Europea.

L'approccio all'attuale crisi planetaria da parte dei singoli Stati europei e della Unione Europea ha un carattere economicistico, inadeguato a risolvere i problemi del governo dei processi in atto, caratterizzati anche da aspetti speculativi finanziari internazionali che

evidenziano la inadeguatezza degli storici Stati nazionali ad affrontarli.

Le istituzioni intergovernative dell'Unione Europea, compresa la Commissione (essa appare più come Segretariato del Consiglio Europeo che come Governo europeo), sono incapaci di formulare politiche autenticamente europee per governare i processi finanziari/bancari, le dinamiche economiche e del lavoro, strettamente connesse, le problematiche delle risorse energetiche, con riferimento sia agli aspetti quantitativi e qualitativi sia alle ricadute sull'ambiente. Per non parlare delle politiche di sicurezza e di difesa, nel quadro della politica internazionale, che evidenziano una separatezza degli Stati nazionali della Unione Europea rischiosa per la sua stessa esistenza.

Sotto tali aspetti, la strategia federalista originaria del CCRE e, a maggiore ragione, dell'AICCRE appare attuale ma non sufficientemente incidente e, quindi, necessita di un salto coraggioso di qualità per essere adeguata alla fase critica che stiamo attraversando e alla vivacità del dibattito politico-istituzionale europeo.

L'AICCRE, rinnovando il suo storico ruolo di Sezione nazionale CCRE di avanguardia per la battaglia federalista, svilupperà, con riferimento sia alle altre Sezioni nazionali sia agli organi sopranazionali/federali del CCRE, una azione genuinamente politica perché il CCRE riassuma il ruolo di spinta nei riguardi degli Stati nazionali e della Unione Europea che concorre al conseguimento di alcuni risultati, importanti (elezione a suffragio universale e diretto del Parlamento Europeo, rappresentanza del sistema dei poteri locali e regionali, attraverso il Comitato delle Regioni, a livello istituzionale europeo) che ne attenuarono il deficit di democrazia che purtroppo, tuttora, caratterizza la costruzione europea.

L'azione autenticamente federalista dell'AICCRE verso gli Enti locali e le Regioni, da una parte, dall'altra, verso il CCRE, in accordo con gli altri soggetti che operano su scala nazionale ed europea, a partire dal Movimento Federalista Europeo, dal Movimento Europeo, dall'Associazione Europea degli Insegnanti/AEDE, sarà finalizzata alla richiesta di convocazione di una convenzione per una Costituzione europea federale da sottoporre a referendum europeo contestuale alle elezioni per il rinnovo del Parlamento Europeo nel 2014.

Solo un Governo sopranazionale europeo potrà affrontare i problemi dell'attuale fase critica, all'interno dell'Unione Europea e per le interdipendenze che sempre più caratterizzano i processi che si sviluppano su scala planetaria. Inoltre, a evitare che detto Governo sopranazionale europeo sia condizionato da alcuni Stati nazionali europei, è necessario un ordinamento istituzionale autenticamente federale della Unione Europea, con il Senato degli Stati e il rafforzamento del ruolo del Parlamento Europeo e del Comitato delle Regioni.

D'altra parte, l'AICCRE, contestualmente alle suddette iniziative, nei riguardi dell'attuale ordinamento dei poteri locali e regionali, per la costruzione degli Stati Uniti d'Europa, è impegnata ad alimentare il dibattito relativamente alla complessa problematica del riordino/semplificazione dell'ordinamento istituzionale italiano, nel confronto con le associazioni dei poteri locali.

Tuttavia, fin d'ora è opportuno sottolineare che, per riordinare l'insieme dei poteri locali e regionali e ricondurlo a *sistema* (e, attuando il *principio di sussidiarietà*, indirizzarsi verso un *sistema federale infraregionale*), occorre partire da un *modello* fondato sulla *organi-*

cità dell'azione politico-amministrativa. Nella gran parte dei Paesi dell'Unione Europea, caratterizzati da una moltitudine di piccoli Comuni, il *modello* è quello dei tre livelli istituzionali nel *sistema regionale: Comune, Ente intermedio e Regione.*

Le *competenze* relative ai soggetti istituzionali che costituiscono il *sistema dei poteri locali e regionali* devono essere stabilite, nel rispetto del *principio di sussidiarietà*, da una legge quadro del Parlamento nazionale, un ramo del quale, il Senato, dovrà essere costituito dalla rappresentanza del sistema dei poteri locali e regionali.

La Costituzione della Repubblica (articoli 132 e 133) ne stabilisce le modalità. Parallelamente al riordino dei *soggetti istituzionali territoriali*, occorre intervenire con urgenza sulla moltitudine degli *organismi strumentali* creati da detti soggetti, che ha provocato la frantumazione e la settorializzazione del territorio rendendo impossibile il suo governo organico, secondo i programmi approvati dai Consigli eletti direttamente dai cittadini, nel rispetto del *principio di sussidiarietà*.

Le considerazioni che precedono si inquadrano nella **Dichiarazione**

approvata a Cadice dai **XXV Stati Generali dei Comuni e delle Regioni D'Europa/CCRE, il 28 settembre 2012: "Decentramento, Sviluppo, Democrazia. Innovare per un'Europa in tre Dimensioni"**, e sottolineano che **decentramento, sviluppo e democrazia**, in una realtà caratterizzata da processi planetari sempre più interdipendenti, possono consolidarsi ed estendersi solo in un assetto istituzionale federale.

Esse costituiscono, altresì, una risposta positiva agli interrogativi iniziali e un generale programma di attività che, definito nei suoi aspetti politici e istituzionali, sarà attuato a livello europeo e nelle singole Regioni, tenendo conto delle loro peculiarità.

L'**AICCRE**, nella ricorrenza del sessantesimo anniversario della sua costituzione, ricordando i principi ispiratori della cultura federalista, politicamente riassunti nel **"Manifesto per una Europa libera e Unita"** (*Manifesto di Ventotene*, 1941), lancia un **appello ai poteri locali e regionali** perché, consapevoli che dalla crisi attuale, come in analoghe situazioni passate, si esce collocando i difficili problemi da affrontare in una dimensione più ampia di quelle locali e nazionali, **sollecitino, ancora**

una volta, il Parlamento e il Governo nazionali e gli organi istituzionali dell'Unione Europea a compiere il necessario salto di qualità dall'attuale Unione Eu-

ropea intergovernativa agli Stati Uniti d'Europa, autenticamente federali.

Venezia, 29 ottobre 2012

**ASSOCIAZIONE ITALIANA PER IL CONSIGLIO
DEI COMUNI E DELLE REGIONI D'EUROPA**

Direzione Nazionale, 12 febbraio 2013

elezioni 24-25 febbraio 2013

UN COERENTE SISTEMA FEDERALE

dalle autonome comunità a misura d'uomo agli Stati Uniti d'Europa

È IL QUADRO DI RIFERIMENTO ISTITUZIONALE NECESSARIO PER FORMULARE E CONDURRE POLITICHE ADEGUATE A FRONTEGGIARE LA CRISI PLANETARIA

IL NUOVO PARLAMENTO NAZIONALE RIBADISCA E RAFFORZI GLI INDIRIZZI AL GOVERNO PER UNA AZIONE VOLTA A CREARE LE CONDIZIONI PERCHÉ IL PARLAMENTO EUROPEO NEL 2014 ADOTTI UNA COSTITUZIONE PER L'UNIONE EUROPEA FEDERALE

LE REGIONI E GLI ENTI LOCALI PER UNA ORGANICA RIFORMA FEDERALE DEL SISTEMA ISTITUZIONALE E AMMINISTRATIVO COMPRENSIVA DEL SENATO DELLE REGIONI E DELLE AUTONOMIE LOCALI

1. L'ITALIA E L'EUROPA

Le elezioni del Parlamento nazionale e dei Presidenti e dei Consigli delle Regioni Lazio, Lombardia e Molise del 24-25 febbraio 2013, alle quali seguiranno quelle di alcuni Comuni (fra i quali Roma) del 26 e 27 maggio, avvengono nel pieno di una crisi finanziaria, economica e sociale che, manifestatasi nel 2008 in maniera

dirompente negli Stati Uniti d'America, a conferma della interdipendenza dei processi economici, finanziari e ambientali, si è estesa all'intero pianeta terra, con particolare riferimento all'Eurozona.

La crisi interessa direttamente i cittadini, soprattutto nei Paesi, come il nostro, dove il debito pubblico ha assunto caratteristiche strutturali a causa della precarietà

della struttura della loro economia, della ridondanza e della inefficienza/inefficacia della pubblica amministrazione e della crisi del sistema giudiziario che si manifesta anche con i tempi lunghi dei relativi procedimenti.

I cittadini, in maniera non equa, sono stati chiamati a pagare, direttamente e indirettamente, per evitare allo Stato nazionale il baratro. Essi, pur nella consapevolezza delle caratteristiche planetarie della crisi e della inadeguatezza degli strumenti economici e finanziari dello Stato nazionale per fronteggiarla, si attendono che lo Stato, rinnovandosi, concorra a innescare nuovi meccanismi di sviluppo.

Tuttavia, emerge con evidenza la **impotenza degli strumenti economici e finanziari *internazionali* e di quelli dell'Unione Europea *intergovernativa* a governare processi che sovrastano i singoli Stati nazionali, in assenza di istituzioni *sopranazionali* capaci di elaborare politiche per il progresso economico e sociale** fondate sul rispetto dei diritti e sulla libertà della persona umana, sulla democrazia, sulla tutela dell'ambiente e sul riconoscimento e la difesa delle identità storiche e culturali dei popoli nelle diverse regioni del pianeta.

Qualsiasi proposta di governo che attenga, ad esempio, l'assetto del territorio, la tutela dell'ambiente e del paesaggio, le risorse naturali – acqua, energia –, il lavoro, le risorse e le strutture per la ricerca e per l'esercizio della cultura e il conseguente adeguamento tecnologico/sviluppo degli apparati produttivi, le infrastrutture di mobilità, la difesa dalla criminalità organizzata, i servizi generali, a partire da quelli rivolti direttamente alla persona umana per il miglioramento della qualità della vita, ..., per essere traducibili in azioni concrete, devono essere **inserite in un quadro di riferimento generale che superi i confini locali, regionali e nazionali e tenga conto delle interdipendenze, non solo economiche, dei processi su scala mondiale.**

L'Unione Europea, nella forma **intergovernativa** attuale, per fronteggiare la crisi è riuscita ad adottare solo misure di drastico contenimento dei debiti cumulati dagli Stati nazionali e, nonostante alcuni provvedimenti suscettibili di eventuali sviluppi per politiche economiche e finanziarie autenticamente europee, cioè **sopranazionali**, **incontra notevoli difficoltà a formulare e a condurre politiche capaci di concorrere a governare**

processi tra loro interdipendenti, a dimensione planetaria, che condizionano negativamente le situazioni locali, regionali e nazionali.

Solo un assetto federale consentirà all'Unione Europea di dotarsi di istituzioni democratiche sopranazionali e di un Governo capaci di elaborare e condurre politiche per i diversi settori di attività economica, per il lavoro, per la formazione, per la ricerca, per le risorse naturali, per l'ambiente, per le infrastrutture, per i servizi alla persona, che, pur non negando l'obiettivo del risanamento finanziario, consentano di affrontare la crisi con riferimento ai fattori reali dello sviluppo, stabilendo regole per il mercato e liberandosi dalla prevaricazione della incontrollata finanza internazionale.

Peraltro, nella parte mediterranea (e non solo) del continente africano tuttora si manifestano situazioni critiche che provocano ripercussioni immediate nei Paesi europei mediterranei, con riferimento, in primo luogo, ai fenomeni migratori che, di fatto, devono essere fronteggiati da Enti locali e Regioni, e alle politiche per l'energia: tali situazioni sono anche il risultato della mancanza di istituzioni sopranazionali, a partire da quelle europee, per governare i processi di crescita

che tumultuosamente si manifestano nelle diverse aree del pianeta.

Manca una politica mediterranea dell'Unione Europea che, ancora una volta, ha preso atto di iniziative militari di singoli Stati europei in quell'area (e l'Italia ne sopporta direttamente gli effetti negativi).

La politica mediterranea dell'Unione Europea è necessaria per concorrere al progresso economico e sociale dei Paesi dell'Africa mediterranea, nel rispetto dei diritti della persona umana, della libertà dei singoli cittadini e dell'affermazione e dello sviluppo della democrazia, da una parte; dall'altra, consentirebbe alla Unione Europea di partecipare in maniera credibile ed efficace alle dinamiche che caratterizzano l'intero continente africano, anche con riferimento alle azioni economiche e politiche ivi condotte da altri importanti Stati.

Il Parlamento nazionale che sarà eletto nella prossima competizione elettorale dovrà affrontare con priorità le suddette problematiche europee, **dando mandato al Governo nazionale di operare nelle diverse sedi istituzionali e politiche europee per evitare l'adozione di misure esclusivamente finanziarie** che aggraverebbero ulteriormente la situazione

economica e sociale di non pochi Paesi dell'Eurozona, imposte da pochi Stati nazionali, da una parte; dall'altra, per **evitare una percezione negativa dell'Unione Europea** da parte dei cittadini, in conseguenza dell'aggravamento della situazione economica e sociale, che provocherebbe una **deriva nazionalista**, assolutamente negativa per la situazione, non solo economica, anche del nostro Paese.

Le **elezioni per il Parlamento Europeo del 2014** costituiscono una occasione perché il Governo e le forze politiche nazionali operino al fine di **affidare a detto Parlamento il compito di approvare una costituzione federale per l'Unione Europea**.

Nel semestre 1° luglio-31 dicembre 2014 la Presidenza del Consiglio dell'Unione Europea sarà affidata all'Italia. Potrebbe essere questa una favorevole occasione per rivalutare, nel senso sopra accennato, il **ruolo del Parlamento Europeo**, oltre che per orientare lo stesso **Consiglio Europeo** ad adottare, nel quadro dei Trattati in vigore, a partire dall'articolo 333 del Trattato di Lisbona sulle **cooperazioni rafforzate, politiche comuni capaci di incidere sulle economie dei singoli Stati europei anche in conseguenza di una presenza dell'Unione Euro-**

pea più attiva e incisiva nel contesto internazionale.

L'AICCRE ritiene che questi temi debbano entrare più direttamente nel dibattito elettorale affinché i cittadini siano chiamati consapevolmente al voto conoscendo compiutamente gli orientamenti e le posizioni delle forze politiche e delle relative coalizioni.

2. LE RESPONSABILITÀ E IL RUOLO NAZIONALE ED EUROPEO DEL SISTEMA DEI POTERI LOCALI E REGIONALI

Il nostro Paese potrà meglio **approfittare dei progressi del processo di integrazione europea**, verso una Unione Europea autenticamente federale, introducendo innovazioni nel proprio ordinamento istituzionale e del relativo sistema amministrativo, attualmente irrigidito da una ridondanza istituzionale e strumentale che provoca procedure complesse e confuse. Se così non avverrà, la situazione accennata darà luogo a ulteriori degenerazioni, singole e organizzate, che non consentiranno il governo dell'intero sistema istituzionale e strumentale.

I soggetti istituzionali del sistema dei poteri locali e regionali

(Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni) sono direttamente investiti dalla inadeguatezza delle politiche autarchiche degli Stati nazionali a fronteggiare i processi economici e finanziari che si sviluppano su scala mondiale, a causa della diminuzione delle risorse finanziarie complessive e della impossibilità, in un sistema caratterizzato da interdipendenze internazionali, di detti Stati nazionali di condurre politiche economiche di innovazione e di sviluppo del sistema produttivo, con conseguente incremento delle difficoltà occupazionali, soprattutto per i giovani e per le donne.

I poteri locali, pertanto, devono **concorrere con lo Stato nazionale al risanamento della situazione finanziaria e al rilancio delle attività economiche con proposte di riordino istituzionale**, assumendosi la responsabilità, per ciò che loro compete, di **operare, in primo luogo, le semplificazioni strumentali necessarie per conseguire rilevanti contenimenti di spesa e, altresì, fondamentali per restituire competenze costituzionali agli organi direttamente eletti dai cittadini.**

Si è troppo indugiato nel **formulare proposte organiche e complessive di riordino del si-**

stema dei poteri locali e regionali. Resta valido il riferimento al vigente articolo 114 della Costituzione della Repubblica. Esso, indipendentemente dalle entità quantitative, individua un ordinamento istituzionale articolato in tre livelli: quello di base, il **Comune**, più vicino ai cittadini; quello intermedio, la **Provincia** e la **Città metropolitana**, per organizzare e gestire i servizi di area vasta, anche a vantaggio dei Comuni, soprattutto quelli più piccoli; quello idoneo a programmare l'assetto di un territorio sufficientemente vasto da consentire lo sviluppo di attività dimensionate per una economia competitiva su scala internazionale, avvalendosi anche degli interventi pubblici necessari per le infrastrutture e le economie di scala e per la ricerca e la formazione, la **Regione**.

Compete alle Regioni, sulla base di orientamenti dello Stato nazionale che tengano conto delle esperienze di altri Paesi europei, **procedere legislativamente alla definizione delle competenze degli altri soggetti istituzionali costituzionali del sistema dei poteri locali e regionali**, individuando anche eventuali funzioni da delegare. **Compete alle Regioni definire i soggetti e le procedure per la programmazione delle attività**

strutturali nel territorio, al fine di salvaguardarne le caratteristiche ambientali, naturalistiche, paesaggistiche e storiche.

Per esercitare in armonia con gli altri soggetti istituzionali costituzionali dette competenze, le **Regioni** devono istituire il **Consiglio delle Autonomie Locali come secondo organo dell'Istituzione regionale**, a seguito di ulteriore modifica dell'articolo 123 della Costituzione della Repubblica.

Il **riordino del sistema dei poteri locali e regionali** conferirebbe più forza a Regioni, Province e Città metropolitane e Comuni per sostenere che il **Senato della Repubblica** debba essere trasformato, con apposita legge costituzionale, in **Senato delle Regioni e degli Enti locali**, in analogia a quanto avviene nella Repubblica Federale Tedesca.

L'articolazione istituzionale costituzionale (i soggetti preposti ai tre livelli con definizione legislativa regionale di competenze e funzioni) **consentirebbe la eliminazione di una moltitudine di soggetti strumentali** che, di fatto, nell'esercizio delle funzioni loro attribuite, si appropriano di competenze che, viceversa, devono

rimanere attribuite ai soggetti eletti, pena la degenerazione del sistema democratico in sommatoria di gruppi di interessi particolari.

Gli organi rappresentativi devono essere eletti direttamente dai cittadini con riferimento ad ambiti territoriali ottimali rispetto al ruolo e alle competenze dei Consigli.

Va valutata l'esperienza ventennale relativa alla elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia e di Regione.

È altresì, necessario porre attenzione al **problema del controllo di legittimità sugli atti amministrativi dei singoli soggetti**, vista l'esperienza negativa dell'abolizione di qualsivoglia controllo.

I problemi relativi al riordino dei poteri locali potranno essere meglio affrontati **in un quadro di riferimento nuovo** rispetto all'attuale, caratterizzato da soggetti strumentali/operativi, settoriali rispetto alle attività e al territorio: da **“un territorio, un governo”** si è passati a una moltitudine di soggetti che operano confusamente e con sovrapposizione di ruoli e competenze in ambiti territoriali frazionati, non più ottimali rispetto alle esigenze di sviluppo economico, sociale e civile.

La Direzione Nazionale dell'AICCRE propone alle forze politiche che venga attivata una sessione di sei/otto mesi per la riforma dell'ordinamento costituzionale e istituzionale, compresa una nuova legge elettorale nazionale, all'inizio della prossima legislatura come atto di assunzione responsabile dell'improcrastinabilità dell'adozione di provvedimenti riformatori, anche attraverso il confronto con le organizzazioni rappresentative del sistema dei poteri locali (ANCI, UPI, AICCRE, CINSEDO, Lega Autonomie).

La Direzione Nazionale fa appello, altresì, perché le forze politiche:

1. assumano impegni precisi per arginare la involuzione nazionalista diffusa in Europa, presente anche nel nostro Paese, conseguente a politiche errate degli Stati nazionali e alla inadeguatezza dell'Unione Europea intergovernativa a fronteggiare la situazione di crisi dell'intero pianeta con provvedimenti capaci di avviare un progresso equo e solidale fondato sul rispetto dell'ambiente e delle risorse naturali, sulla tutela del patrimonio storico, culturale e paesaggistico,

sulla libertà dei cittadini e sullo sviluppo della democrazia;

2. manifestino i propri intendimenti circa il necessario rilancio del processo di costruzione di una Unione Europea federale, fondata anche sulla partecipazione del sistema dei poteri locali e regionali;

3. nel sessantennale dell'approvazione della Carta europea delle libertà locali (Stati Generali del Consiglio dei Comuni d'Europa, Versailles, 1953), rinnovino e attuino l'impegno per un ordinamento istituzionale e amministrativo su scala europea fondato sul diritto dei cittadini, esercitato con il voto, a scegliere i propri rappresentanti negli organi istituzionali ai quali deve essere assicurata la competenza a decidere sulle questioni di interesse generale, di programmazione e di indirizzo.

L'AICCRE si impegna infine a sostenere e a stimolare questo dibattito nelle sedi europee istituzionali ed associative.

Roma, 12 febbraio 2013

**ASSOCIAZIONE ITALIANA PER IL CONSIGLIO
DEI COMUNI E DELLE REGIONI D'EUROPA**
Sezione italiana del CCRE

Direzione nazionale, 18 aprile 2013

A Ventotene, l'isola del Manifesto federalista, il prossimo settembre per rilanciare la battaglia del sistema dei poteri locali e regionali per un'autentica federazione europea per fronteggiare e risolvere le crisi degli Stati nazionali e concorrere a un assetto planetario di pace fondato sui diritti della persona umana sulla giustizia sulla democrazia

Il 26 giugno dello scorso anno, a Ventotene, in occasione della manifestazione per il LX anno dalla fondazione dell'AICCRE, prendemmo impegno di riunire ancora nell'Isola del Manifesto per una Europa libera e unita gli organi dell'Associazione, per sottolineare l'importanza e l'urgenza dell'azione da condurre per il *necessario riordino del sistema dei poteri locali e regionali contestualmente alla battaglia per un Governo europeo sopranazionale e, quindi, per un assetto istituzionale federale dell'Unione Europea*.

La situazione di permanente crisi politica, economica e sociale dei singoli Stati nazionali europei che, data la sua connotazione intergovernativa, investe l'Unione Europea in maniera preoccupante per la sua sopravvivenza, da una parte;

dall'altra, un quadro internazionale caratterizzato da concorrenze/conflittualità economiche/finanziarie non governabili attraverso i tradizionali strumenti monetari, economici e finanziari, incommensurabili e inadeguati rispetto al complessivo assetto politico, peraltro con conflitti armati in alcune aree e con minacce atomiche in altre, richiedono la presenza di una Unione Europea federale, capace di elaborare e condurre adeguate politiche.

La crisi istituzionale e politica del nostro Paese si inserisce nello scenario sopra accennato: da essa si uscirà solo se le forze politiche sapranno coglierne le cause profonde, a partire dalle inadeguatezze dell'apparato economico/produttivo rispetto alla dimensione planetaria, e di quello istituzionale, con riferimento anche alla moltitu-

dine e alla ridondanza dei soggetti rappresentativi e strumentali.

Un sistema istituzionale autenticamente federale, *dalle autonome comunità a misura d'uomo agli Stati Uniti d'Europa*, è assolutamente necessario e non rinviabile.

L'AICCRE, sulla base della sua esperienza e tradizione sessantennale, come Associazione autonoma dei soggetti istituzionali territoriali costituzionali, Sezione nazionale di un organismo europeo federale, il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa, attraverso proprie proposte, vuole contribuire alla elaborazione di un organico e complessivo disegno di riordino del sistema dei poteri locali e regionali, compresa la trasformazione del Senato della Repubblica in Senato dei poteri locali e regionali, nel convincimento che in tal modo sarà possibile accentuare la consapevolezza e la forza dei soggetti istituzionali territoriali costituzionali relativamente alla esigenza di

una Unione Europea federale, capace, quindi, di dotarsi di un Governo adeguato a fronteggiare le crisi interne all'Unione medesima e a svolgere, su scala planetaria, un ruolo di pace.

Pertanto, saranno attivate le Consulte AICCRE, a partire da quelle concernenti *riforme istituzionali e federalismo nazionale ed europeo; ambiente, energia e cambiamenti climatici; diritti umani e politiche del welfare per l'Italia e l'Europa*, per la formulazione di proposte da presentare alla Direzione entro il prossimo mese di giugno.

Nel mese di settembre del corrente anno, in accordo con il Movimento Federalista Europeo, il Consiglio Italiano del Movimento Europeo, l'Istituto di Studi Federalisti "Altiero Spinelli" e le organizzazioni nazionali dei poteri locali (ANCI, UPI, Legautonomie) e regionali, sarà indetta una manifestazione a Ventotene per presentare le proposte formulate.

**ASSOCIAZIONE ITALIANA PER IL CONSIGLIO
DEI COMUNI E DELLE REGIONI D'EUROPA**

Consiglio nazionale, 29 ottobre 2013

**RIORDINARE IL SISTEMA DEI POTERI LOCALI E REGIONALI
DEFINENDO UN DISEGNO COMPLESSIVO E ORGANICO CHE
EVITI RIDONDANZE DI SOGGETTI, CONFUSIONI DI RUOLI, AU-
MENTI DI SPESA. PER LE RIFORME COSTITUZIONALI MAG-
GIORE COLLABORAZIONE FRA PARLAMENTO E SISTEMA DEI
POTERI LOCALI E REGIONALI**

Il Consiglio Nazionale dell'AICCRE, riunitosi il 29 ottobre 2013, ha proseguito l'esame delle proposte di legge concernenti le modificazioni della Costituzione (articolo 114) e l'assetto del sistema infra-regionale dei poteri locali (Comuni, Unioni di Comuni, Comunità Montane e Province).

Il Consiglio conferma la esigenza, ripetutamente affermata, di un riordino complessivo e organico del sistema dei poteri locali e regionali (dal Comune alla Regione), comprensivo dei soggetti istituzionali e di quelli strumentali.

Il Consiglio ritiene che per affrontare correttamente la problematica dell'*ente intermedio* fra i Comuni e le Regioni (trattisi, per quanto riguarda i soggetti istituzionali, di Province, di Unioni di Comuni, di Comunità Montane) sia neces-

sario ridistribuire le competenze e le relative funzioni amministrative tra i soggetti istituzionali costituzionali, anche con riferimento alle caratteristiche del territorio, alla sua entità e a quella della relativa popolazione, al fine di individuare un ambito territoriale ottimale nel quale un *unico soggetto istituzionale*, nel rispetto del *principio di sussidiarietà*, possa esercitare, *organicamente e non settorialmente*, le attività di governo (*un territorio, un governo*).

Affrontare la problematica del necessario riordino del sistema dei poteri locali e regionali a partire dalla soppressione delle Province, senza un progetto complessivo relativo anche alla riconsiderazione delle competenze costituzionali e legislative delle Regioni e delle funzioni che le Regioni medesime impropriamente esercitano e alla loro dimensione (mentre si opera

per la realizzazione di macroregioni europee), dando luogo a una moltitudine di Unioni di Comuni, provocherebbe una moltiplicazione delle strutture amministrative, con conseguente aumento di spesa, e una ulteriore confusione di ruolo fra Comuni, Unioni di Comuni e, per ciò che rimarrebbe fino alla eventuale riforma costituzionale di soppressione, delle Province medesime.

Peraltro, in considerazione di quanto stabilisce il primo comma dell'articolo 114 della Costituzione (i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono soggetti costitutivi della Repubblica al pari dello Stato), è opportuna una maggiore collaborazione fra i richiamati soggetti istituzionali costituzionali del sistema dei poteri locali e regionali e il Parlamento

nazionale al fine di procedere al necessario riordino del sistema medesimo, a evitare ulteriore destabilizzazione conseguente alle incertezze e sovrapposizioni di competenze e funzioni fra detti soggetti (dal Comune alla Regione allo Stato, con riferimento anche alla potestà legislativa esercitata dallo Stato e dalle Regioni, di cui all'articolo 117 della Costituzione).

Per le motivazioni sopra esposte, il Consiglio Nazionale dell'AICCRE rinnova l'appello al Governo perché affronti in maniera complessiva e organica la problematica del riordino del sistema dei poteri locali e regionali, evitando provvedimenti parziali e unilaterali come quello annunciato per le Province.

**ASSOCIAZIONE ITALIANA PER IL CONSIGLIO
DEI COMUNI E DELLE REGIONI D'EUROPA**

Sezione italiana del CCRE

Consiglio Nazionale, 29 ottobre 2014

**LA PRESIDENZA ITALIANA DEL SECONDO SEMESTRE
EUROPEO 2014**

UNA OCCASIONE DA NON PERDERE PER RILANCIARE LA BATTAGLIA CONTESTUALE DEL RIORDINO ISTITUZIONALE E PER LA FEDERAZIONE EUROPEA PER LA DEMOCRAZIA, LO SVILUPPO SOLIDALE E LA PACE

Principi e finalità dell'azione dell'AICCRE (dallo Statuto)

- Il sistema dei poteri locali e regionali fondamento di una Unione Europea federale
- Maggiore impegno per costruire un sistema federale infraregionale
- Riordino coordinato dell'assetto europeo dei poteri locali e regionali
- Federalismo fiscale e riordino istituzionale per sostenere una revisione della normativa europea che condiziona negativamente i processi di crescita, a partire dalle limitazioni imposte ai Comuni dal Patto di stabilità
- Federalismo nel nostro Stato per essere più credibili nell'impegno per l'Unione Europea federale

Roma, 10 ottobre 2013

*Principi e finalità dell'azione
dell'AICCRE (dallo Statuto)*

L'AICCRE, Sezione italiana del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa, fondata nel 1952, è «l'Associazione nazionale dei soggetti istituzionali territoriali co-

stituenti il *sistema dei poteri regionali e locali* (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni) e degli altri soggetti in cui il *sistema* si organizza, insieme ai quali opera in modo unitario per la costruzione di una Unione Europea federale, fondata sul riconoscimento, il

rafforzamento e la valorizzazione delle autonomie locali e regionali» (articolo 1.1).

«L'AICCRE si ispira ai principi federalisti del Manifesto per una Europa libera ed unita (*Manifesto di Ventotene*, 1944) e a quelli contenuti nella Carta europea delle libertà locali (1953) del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE), nella Carta europea dell'autonomia locale (1985) del Consiglio d'Europa, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2000), nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950), nella Carta europea per la parità delle donne e degli uomini nella vita locale (2006) del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE) e si impegna per l'adozione di una Carta europea dell'autonomia regionale e di una Carta mondiale delle autonomie» (articolo 1.2).

«L'AICCRE elabora proposte e sviluppa iniziative perché i poteri regionali e locali, in maniera unitaria, possano concorrere, nell'ambito degli organi istituzionali dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa, alle scelte e alla formulazione di conseguenti politiche per il rafforzamento e la valorizza-

zione delle autonomie regionali e locali» (articolo 1.3).

Il sistema dei poteri locali e regionali fondamento di una Unione Europea federale

Sulla base dei principi e delle finalità statutarie, l'AICCRE, da più di sessanta anni, opera, anche insieme ai soggetti istituzionali territoriali e alle organizzazioni di settore di detti soggetti, per la costruzione di una Unione Europea federale nella quale il ruolo dei poteri locali e regionali sia formalmente riconosciuto nell'assetto istituzionale dell'Unione. Ciò a garanzia che la necessaria sopranazionalità (non intergovernatività) delle istituzioni europee si basi concretamente sul principio di sussidiarietà e i cittadini europei, attraverso i poteri locali e regionali oltre che al Parlamento Europeo, possano concorrere alla formulazione e alla conduzione di politiche autenticamente europee per un progresso sostenibile e solidale che consenta all'Unione Europea di svolgere un ruolo primario per un assetto planetario di pace.

L'AICCRE è stata uno dei principali soggetti che si sono adoperati, attraverso il CCRE e direttamente, nei riguardi delle istituzioni europee, per la istituzione del Comitato

di rappresentanti delle collettività regionali e locali (“Comitato delle Regioni”): nel Trattato di Maastricht (con carattere consultivo del Consiglio Europeo e della Commissione), e nel Trattato di Lisbona (sempre con carattere consultivo, anche del Parlamento Europeo).

Questo positivo risultato non attenua l’impegno dell’AICCRE perché nell’assetto istituzionale dell’Unione Europea che dovrà tradurre la trasformazione dell’Unione medesima da soggetto intergovernativo a soggetto federale, i poteri locali e regionali possano avervi una partecipazione diretta. Ciò implica un complessivo riordino del sistema dei poteri locali su scala nazionale, a partire dalla quantità, dalla dimensione e dalle competenze/funzioni dei Comuni, per passare, attraverso un ente intermedio unico a misura d’uomo e con competenze organiche all’entità e alle caratteristiche del relativo territorio, alle Regioni, anch’esse da ripensare, soprattutto quelle frontaliere, con riferimento, oltre che alla loro dimensione e alle relative competenze costituzionali, alla esigenza di macroregioni europee, oltre i confini nazionali.

Maggiore impegno per costruire un sistema federale infraregionale

L’AICCRE, su scala nazionale si è adoperata per costituire, in ciascuna Regione, un assetto federale, attraverso la istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL). L’ultimo comma dell’articolo 123 della Costituzione ha istituito il CAL in ogni Regione, ancorché a carattere consultivo. Tuttavia, le Regioni dovrebbero manifestare maggiore consapevolezza della esigenza del riordino istituzionale nazionale, osservando anche gli assetti che caratterizzano gli altri Stati dell’Unione Europea. La trasformazione del Senato nazionale in Senato delle Regioni richiede maggiore impegno, oltre che del Parlamento nazionale, delle stesse Regioni. Esse avrebbero più credibilità se, contestualmente all’impegno per la trasformazione del Senato, si adoperassero per il riordino dell’intero sistema dei poteri locali e regionali.

Riordino coordinato dell’assetto europeo dei poteri locali e regionali

La Presidenza italiana del secondo semestre europeo 2014 potrebbe essere l’occasione per avviare in maniera determinata, seppur consapevole delle difficoltà, un

processo di valutazione/riordino del complesso sistema europeo dei poteri locali e regionali per configurare un assetto federale della Unione Europea basato anche sulla rappresentanza di detto sistema in corso di riordino coordinato nei diversi Paesi europei.

Federalismo fiscale e riordino istituzionale per sostenere una revisione della normativa europea che condiziona negativamente i processi di crescita, a partire dalle limitazioni imposte ai Comuni dal Patto di stabilità

L'AICCRE sostiene che il federalismo fiscale di cui all'articolo 119 della Costituzione della Repubblica non può essere positivamente applicato senza un riordino del sistema dei poteri locali e regionali. Infatti, la moltitudine di soggetti, istituzionali e non, che caratterizza detto sistema rende impossibile il contenimento della spesa pubblica e dà luogo a farraginosi meccanismi della pubblica amministrazione che scoraggiano gli investimenti privati, sia nazionali sia provenienti da altri Paesi.

Le rigidità che caratterizzano il comportamento di alcuni importanti Paesi dell'Unione Europea, in ordine alla utilizzazione di risorse

interne e provenienti dall'Unione Europea per rilanciare l'economia, devono essere riguardate anche con riferimento alle difficoltà del riordino istituzionale e della pubblica amministrazione di cui sopra. La preoccupazione che le risorse disponibili a seguito del non rispetto del vincolo del 3% (debito pubblico/PIL) e del patto di stabilità verrebbero usate per incrementare la spesa corrente conseguentemente al perseverare della moltitudine/confusione di soggetti, istituzionali e non, e all'accrescimento delle disfunzioni della pubblica amministrazione impone la urgente assunzione di responsabilità per il riordino istituzionale interno al nostro Paese anche da parte dei Comuni, delle Province e delle Regioni, costituenti istituzionali del sistema dei poteri locali e regionali.

Un segnale inequivocabile in tal senso renderebbe possibile alla Presidenza italiana del secondo semestre 2014 di ottenere risultati positivi per la utilizzazione di risorse finanziarie finalizzata alla ripresa dell'economia anche nel nostro Paese, con benefici per i poteri locali e regionali attraverso maggiori dotazioni finanziarie per i fondi strutturali europei.

Federalismo nel nostro Stato per essere più credibili nell'impegno per l'Unione Europea federale

L'AICCRE da più di sessanta anni è impegnata per un assetto federale europeo (oggi dell'Unione Europea, ieri delle Comunità che, a partire dal 1952, si sono susseguite), contestualmente alla battaglia per la trasformazione federale del nostro Stato.

Il Senato delle Regioni nel nostro ordinamento istituzionale (in analogia all'assetto della Repubblica Federale Tedesca) rafforzerebbe la battaglia per la trasformazione del Consiglio Europeo in Senato degli Stati (in analogia con il sistema federale degli Stati Uniti d'America). Il Consiglio Europeo, rappresentativo dei Governi dei Paesi dell'Unione Europea, è inadeguato a governare i processi che si manifestano in Europa anche in conseguenza della interdipendenza degli eventi che caratterizzano l'intero pianeta: le vicende tragiche del Mediterraneo in questi giorni sono una conferma della inadeguatezza del Consiglio Europeo.

Il nuovo assetto istituzionale europeo (la Commissione, peraltro,

non sarebbe più il segretariato – di fatto – del Consiglio Europeo) consentirebbe una maggiore presenza del sistema dei poteri locali e regionali nelle istituzioni dell'Unione Europea: nel Senato europeo degli Stati potrebbero esservi rappresentanti dei poteri locali e regionali partecipi dei Senati nazionali delle Regioni.

Per i motivi sopra accennati l'AICCRE sollecita il sistema dei poteri locali e regionali a sviluppare la contestuale battaglia per un assetto locale e regionale adeguato ai tempi e per gli Stati Uniti d'Europa, e la Presidenza italiana del secondo semestre europeo 2014 a farsi portavoce della esigenza che l'Unione Europea assuma un assetto federale che le conferirebbe maggiore credibilità da parte dei cittadini europei, anche attraverso il sistema dei poteri locali e regionali.

In questa fase di difficoltà, anche relative all'esercizio della democrazia, nella quale le distanze fra istituzioni e cittadini si accrescono, un tale risultato sarebbe da perseguire.

Il 25 maggio 2014 votare per

**UN PARLAMENTO EUROPEO
CAPACE DI SVILUPPARE UN'AZIONE POLITICA
PER PROCEDERE SULLA STRADA DELL'*EUROPA FEDERALE***

Il nuovo Parlamento Europeo verrà eletto dai cittadini dei 28 Paesi europei che costituiscono l'Unione Europea il 22-25 maggio prossimi.

Il ruolo del Parlamento Europeo nel processo di integrazione europea sarà determinato dalla partecipazione dei cittadini europei alle elezioni e, soprattutto, dal mandato che le forze politiche che chiedono ai cittadini di votare intendono conferirgli.

Il dibattito in corso da anni è prevalentemente incentrato sulle problematiche della crisi economico-finanziaria, a seguito di processi finanziari originati negli Stati Uniti d'America, e delle sue conseguenze sociali, con particolare riferimento ai provvedimenti adottati dall'Unione Europea per contrastare detta crisi, concernenti il contenimento della spesa pubblica, la riduzione del debito, la impostazione del bilancio, compreso l'obbligo del pareggio. Oggetto di particolare attenzione è l'euro, la moneta unica dei 17 Stati dell'Unione che costituiscono l'Eurozona, al

quale, da parte degli ambienti più ostili al processo di integrazione europea, sono attribuite le responsabilità della crisi in atto e le difficoltà del suo superamento.

L'assenza di un piano, dotato di adeguate risorse, fondato sulla realizzazione di infrastrutture, sulle nuove tecnologie, su una politica per l'energia tradizionale e nuova, sulla tutela e la valorizzazione dell'ambiente e del patrimonio culturale, sulla ricerca, la istruzione e la formazione, ha provocato, nonostante e a causa dei provvedimenti adottati, un aggravamento della crisi economica nei Paesi più deboli, con emergenze sociali tali da mettere a rischio la democrazia.

Alla difficile situazione interna dell'Unione, in particolare dell'Eurozona, ne corrispondono altre con rilevanti tensioni militari nel Mediterraneo africano, in Medio Oriente e in Ucraina: è di tutta evidenza la impotenza politica dell'Unione Europea, mentre singoli Stati della medesima Unione assumono iniziative inutili o, addirittura, dannose.

Peraltro, lo scenario planetario è sempre più caratterizzato dalla rilevanza della Cina e dalla difficoltà degli Stati Uniti d'America di mantenere il ruolo di potenza primaria, mentre la Russia cerca di riconquistare, non solo politicamente, lo spazio che fu dell'Unione Sovietica. L'Unione Europea intergovernativa, incapace di formulare e condurre una politica estera e di difesa comune, non è in grado di proporre agli Stati Uniti d'America una *equal atlantic partnership* e, pertanto, non contribuisce a configurare un assetto planetario di pace.

Il Parlamento Europeo con il *Progetto di Trattato che istituisce l'Unione Europea*, adottato il 14 febbraio 1984, dette impulso a quella successione di Trattati che condussero alla Unione Europea di Maastricht, alla moneta unica, al Trattato di Lisbona e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Tuttavia non riuscì a far compiere ai Governi degli Stati dell'Unione Europea il salto di qualità politico e istituzionale sopranazionale, con le conseguenze negative di fronte alle quali l'Unione medesima e i singoli Stati nazionali si trovano.

È lo stesso Parlamento Europeo che, di nuovo, può mettere in discussione gli artificiosi e dannosi

equilibri intergovernativi che limitano il progresso economico e democratico dell'Unione Europea, svolgendo il ruolo di *soggetto costituente* per una Unione Europea *federale*: a partire dal Trattato di Lisbona si tratta di formulare una *costituzione federale* per attribuire all'Unione una dimensione politica e istituzionale sovranazionale e per stabilire norme capaci di regolare le relazioni tra gli Stati dell'*Eurozona* e il resto dell'Unione Europea. La creazione di un *quadro istituzionale federale* è il presupposto per il completamento dell'*unione monetaria*, tramite una unione fiscale ed economica comprensiva di un bilancio aggiuntivo dotato di risorse proprie per l'*Eurozona*; l'*unione monetaria* è necessaria per avviare le riforme per un progresso economico e sociale basato sul governo dell'*euro*.

Il Parlamento Europeo che sarà eletto tra il 22 e il 25 maggio, forte della partecipazione al voto dei cittadini europei e del chiaro mandato politico e istituzionale sul quale si basa la richiesta del voto da parte delle forze politiche, potrà, da una parte, avviare il processo di definitivo assetto istituzionale federale dell'Unione Europea; dall'altra, proprio in relazione a una nuova e chiara percezione dell'Unione come soggetto politico e istituzio-

nale unitario (federale e non intergovernativo) da parte dei grandi soggetti statuali che dominano lo scenario internazionale, consentire all'Unione medesima di svolgere un ruolo planetario di pace, dal quale conseguirebbero progressi economici e sociali per tutti i cittadini europei.

Troppo spesso si dimentica che l'Unione Europea è nata dalla *dichiarazione* che il Ministro degli esteri francese Robert Schuman rese il 9 maggio 1950 per contrastare i risorgenti pericoli di conflittualità fra Francia e Germania: quella *dichiarazione*, voluta da Jean Monnet, fu fatta propria anche dai Capi di Stato e di Governo dell'Italia, del Belgio, del Lussemburgo e dell'Olanda che, il 18 aprile 1951, firmarono il Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio. Iniziò così, nel XX secolo, dopo circa cinquanta anni di conflitti fra gli Stati europei culminati nelle due guerre mondiali del 1914-1918 e del 1939-1945, un periodo di progresso economico e sociale fondato sulla pace. L'obiettivo esplicito della *dichiarazione Schuman*, la federazione europea, che era stato già affermato da Luigi Einaudi e, con il *Manifesto di Ventotene* "per un'Europa libera e unita", da

Eugenio Colorni, Ernesto Rossi e Altiero Spinelli, cominciò a essere attuato, nonostante la permanenza del principio della sovranità assoluta degli Stati nazionali che aveva provocato le due guerre mondiali. È necessario procedere sulla strada intrapresa, superando le difficoltà in atto, per assicurare ulteriori progressi dell'Unione Europea, in un quadro planetario di pace.

L'AICCRE, la Sezione italiana del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa, è impegnata a sollecitare l'intero sistema dei poteri locali e regionali a svolgere un'azione di diffusione fra i cittadini delle ragioni di fondo (la pace, il rispetto della persona umana, la libertà e la democrazia, l'affermazione della cultura, il progresso economico e sociale) per le quali si deve sostenere la ripresa del processo di integrazione federale europea. Per questo l'AICCRE invita gli elettori a votare e a sostenere quelle forze politiche che si richiamano alle ragioni fondative dell'Europa e che si impegnano nell'affermazione di un assetto politico e istituzionale federale dell'Unione Europea.

8 aprile 2014

ASSOCIAZIONE ITALIANA PER IL CONSIGLIO DEI COMUNI E DELLE REGIONI D'EUROPA

UN ASSETTO FEDERALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA PER ACCRESCERE LA PARTECIPAZIONE E LA DEMOCRAZIA PER UNA UNIONE EUROPEA FEDERALE

Dopo l'approvazione in Commissione Affari Costituzionali, il Senato, in sessione plenaria, inizierà l'esame della proposta di riforma del *bicameralismo perfetto*, a partire dalla composizione, dalla elezione e dal ruolo del *Nuovo Senato*.

L'AICCRE, Sezione italiana del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa/CCRE, è impegnata fin dalla sua origine (1952) in una strategia di federalismo integrale, sovra e infranazionale. La sua azione si sviluppa nel rispetto dei principi contenuti nella *Carta europea delle libertà locali* (CCRE, I Stati Generali, Versailles, 18 ottobre 1953), nella *Carta europea dell'autonomia locale* (Consiglio d'Europa, 15 ottobre 1985) e nella *Carta europea della democrazia regionale* (Consiglio d'Europa, Strasburgo, 29 maggio 2008). Sono oltre sessant'anni che essa conduce una battaglia a tutti i livelli, nelle amministrazioni pubbliche, nei movimenti per le autonomie e in quelli europeisti, nella società civile, nel Parlamento nazionale, nei partiti, nel Parlamento europeo e in tutte le istituzioni

europee, nelle Università e nei Centri studi specializzati e che si confronta con il Governo nazionale. Attraverso il CCRE, l'AICCRE partecipa alle azioni europee per la costruzione di una Unione Europea federale.

Il Comitato delle Regioni nella Unione Europea (istituito dal Trattato di Maastricht/1992 come organo consultivo della sola Commissione Europea, divenuto organo consultivo della Commissione e del Parlamento Europei con il Trattato di Lisbona/2007) e il Consiglio delle Autonomi Locali (istituito, nell'ambito della riforma del Titolo V della Costituzione della Repubblica Italiana/2001 con l'articolo 123, ultimo comma) sono due risultati importanti, seppure limitati in quanto detti organi sono consultivi, della battaglia dell'AICCRE.

Attraverso documenti, approvati dalla Direzione e dal Consiglio nazionale nel corso dei sessant'anni, l'AICCRE ha formulato proposte circostanziate di "riforme per una Italia europea", nel convincimento che la battaglia per una organica riforma federale dello Stato nazionale e del sistema dei poteri regionali e locali (federalismo infranazionale) è interdipendente con quella per la federazione europea.

In questa *fase costituente* che caratterizza sia il nostro Stato sia l'Unione Europea, con particolare riferimento all'Eurozona, attraverso aggiustamenti parziali e insufficienti dei Trattati europei, imposti dalla difficile situazione economica e sociale, l'AICCRE ribadisce alcuni punti della propria battaglia per una Repubblica federale italiana contestuale a quella per una Unione Europea federale.

In primo luogo, va sottolineata l'intangibilità dei principi etico-politici contenuti nella Costituzione della Repubblica Italiana che hanno interpretato, dopo la Resistenza italiana ed europea al nazifascismo, il sentimento comune della grande maggioranza dei cittadini per la riconquistata libertà e per la esigenza della sua salvaguardia attraverso appositi istituti che garantissero il rispetto della persona umana tradotto in diritti, quali quelli stabiliti

nella *Dichiarazione universale dei diritti umani* (Assemblea ONU, 10 dicembre 1948) e nella *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea* (entrata in vigore contestualmente al Trattato di Lisbona, 1° dicembre 2009).

Ciò non vuol dire che la Costituzione non abbia mostrato e non mostri carenze strutturali:

1. la non sufficiente forza e stabilità del Governo centrale, senza, peraltro, che se ne debba trarre di necessità l'esigenza di un regime presidenziale: la sostituzione dell'attuale Senato con il Senato federale delle Regioni, insieme a una nuova legge elettorale che restituisca ai cittadini elettori la possibilità di scegliere i propri rappresentanti nella Camera dei Deputati, concorreranno a conferire al Governo più stabilità e più forza;

2. l'ordinamento della Repubblica, caratterizzato da due rami del Parlamento senza distinzione alcuna di ruolo e competenze, con conseguenze paralizzanti dell'azione legislativa e, quindi, di governo.

L'AICCRE, fin dalla sua nascita, sostiene la esigenza di istituire il Senato federale delle Regioni, quale sede di rappresentanza del sistema dei poteri locali e regio-

nali, costituito dai Presidenti delle Regioni e da componenti dei Governi regionali (in analogia al Bundesrat della Repubblica federale tedesca), in misura riferita al numero di abitanti delle Regioni, ai quali si aggiungono rappresentanti dei soggetti istituzionali territoriali previsti dalla Costituzione, eletti nel proprio seno dai Consigli delle Autonomie locali. Il Senato federale delle Regioni dovrebbe, fra l'altro, rendere trasparente e coordinata la spesa periferica, confrontandola con la spesa centrale, e non dimenticando che la spesa locale – che ha un suo pieno diritto – non è una variabile indipendente.

Il Senato delle Autonomie, costituito con rappresentanti degli Enti Locali costituzionali eletti in ciascuna Regione, rende necessario ripensare il ruolo e le funzioni dei Consigli delle Autonomie locali, delle Conferenze Stato-Regioni e unificate.

L'AICCRE ritiene, altresì, necessario che il *Nuovo Senato* stabilisca relazioni istituzionali permanenti a livello europeo con il Comitato delle Regioni e il Consiglio d'Europa;

3. la eccessiva quantità di eletti nei due rami del Parlamento, peraltro, secondo una legge elettorale che ha anche privato i cittadini del

diritto di scegliere liberamente i propri rappresentanti;

4. la mera elencazione dei soggetti costituenti la Repubblica: Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato (articolo 114, comma 1/Costituzione), senza tener conto degli aspetti quantitativi e qualitativi (territorio e sue caratteristiche e popolazione) che caratterizzano Enti locali e Regioni e che hanno incidenza sulla organizzazione e gestione dei servizi e sull'attività economica e sociale, vanifica la giusta affermazione del principio di autonomia espresso al secondo comma dello stesso articolo 114.

I soggetti istituzionali territoriali, per poter assumere decisioni autonome, con riferimento al principio di sussidiarietà tra i soggetti istituzionali ai diversi livelli territoriali e la consapevolezza della interdipendenza delle azioni amministrative di detti soggetti, devono essere riferiti ad ambiti territoriali e, quindi, funzionali adeguati alla organizzazione e alla gestione dei diversi servizi.

A tal fine, appare opportuna la definizione costituzionale di un unico soggetto istituzionale territoriale intermedio elettivo fra un de-

terminato numero di Comuni e la Regione, con competenze e funzioni stabilite con atti legislativi statuali e regionali. In tal modo, oltre a garantire un approccio organico al territorio, sarebbe anche possibile contenere la proliferazione di organismi operativi intermedi di carattere settoriale, riferiti ad ambiti territoriali diversificati in relazione alle funzioni settoriali da svolgere.

Tali considerazioni, coerenti con gli indirizzi istituzionali dell'AIC-CRE, assumono particolare rilievo anche a seguito delle determinazioni adottate dalla Corte Costituzionale il 3 luglio 2013, relativamente ai ricorsi di alcune Regioni avverso i decreti legge 201/2011 e 95/2012 del Governo di riordino dell'articolazione territoriale provinciale con l'accorpamento di alcune Province.

Non solo sembra necessario che modificazioni dell'assetto istituzionale costituzionale previsto dal Titolo V della Costituzione (articoli 114, 118, 119, 132 e 133) vengano adottate attraverso leggi costituzionali (anche per consentire un dibattito più approfondito di quanto non sia avvenuto fino ad oggi, sotto la spinta di discutibili esigenze di contenimento della spesa pubblica che, peraltro, non hanno

trovato riscontro nelle valutazioni quantitative del risparmio), come ha deciso il Governo. Sembra, inoltre, necessario che il dibattito e le conseguenti determinazioni sul riordino del *sistema dei poteri regionali e locali* sia riferito all'intero ordinamento istituzionale e amministrativo nazionale e regionale, compresa, quindi, la moltitudine di soggetti strumentali/operativi che, di fatto, esautorano i soggetti territoriali istituzionali delle loro competenze limitandone il ruolo di rappresentanza democratica.

Le Città metropolitane vanno opportunamente disciplinate, per evitare i rischi di conflitti di ruolo, competenze e funzioni con le relative Regioni, e la periferizzazione dei territori esterni alle stesse Città metropolitane;

5. il ruolo e le competenze delle Regioni, oggetto della riforma del Titolo V (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, a seguito del referendum del 7 ottobre dello stesso anno), da perfezionare, per quanto riguarda le materie di legislazione concorrente fra Stato e Regioni (articolo 117/Costituzione), attraverso l'attribuzione allo Stato della potestà legislativa secondo quanto indicato nel rapporto del *Gruppo di lavoro sulle riforme istituziona-*

li all'inizio ricordato (Capitolo 4. Stato-Regioni. 20. Poteri e funzioni delle Regioni), da una parte; dall'altra, da meglio definire per quanto attiene la esigenza di pianificazione del territorio di competenza, contestuale allo sviluppo economico-sociale compatibile con la tutela dell'ambiente e del paesaggio.

Anche a tal fine, per operare coerentemente e correttamente secondo il principio di sussidiarietà (conferire a ciascun soggetto istituzionale territoriale previsto dalla Costituzione il potere per l'esercizio ottimale dei servizi sociali e per la realizzazione e la gestione delle infrastrutture), le Regioni, nel proprio ambito e sulla base di indirizzi e parametri definiti dallo Stato (un ramo del Parlamento sarà costituito dai rappresentanti delle Regioni e degli Enti locali), devono procedere al riordino del sistema dei poteri locali, a partire dal numero dei soggetti del sistema medesimo, anche al fine di evitare la moltiplicazione degli organismi operativi che, di fatto, si sostituiscono ai soggetti istituzionali territoriali costituzionali esautorandoli anche per quanto attiene le loro competenze politiche e di controllo, con conseguente attenuazione delle caratteristiche democratiche del sistema;

6. il federalismo fiscale (e finanziario) di cui agli articoli 118 e 119 della Costituzione, da ristrutturare attraverso una più attenta valutazione della capacità/possibilità degli Enti locali (in particolare i piccoli Comuni) di svolgimento delle funzioni amministrative loro attribuite: il federalismo fiscale/finanziario deve essere concepito e disciplinato con riferimento al riordino del sistema dei poteri locali che ciascuna Regione deve effettuare nel proprio ambito nel rispetto delle generali indicazioni della Costituzione e della conseguente legislazione statuale, al fine di finalizzarlo all'esercizio di funzioni amministrative concernenti la gestione di servizi (sistema idrico integrato, rifiuti, infrastrutture di mobilità, trasporto locale, servizi sociali e sanitari...) riferiti a un *unico* ambito territoriale, di adeguata estensione, anche al fine del perseguimento di obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa: *un territorio/un governo* (Gruppo di lavoro, Capitolo 4. 21. Federalismo fiscale).

Riforme costituzionali relative a quanto sopra indicato consentirebbero un assetto istituzionale e funzionale dello *Stato federale nazionale* più adeguato alle esigenze di progresso democratico e

di sviluppo economico. Entrambi, il progresso democratico e lo sviluppo economico, devono essere riferiti ad ambiti territoriali a misura umana (non i piccoli Comuni né le grandi megalopoli) per i quali adeguati soggetti istituzionali territoriali, sulla base di competenze definite in base al principio di sussidiarietà nell'ambito del sistema federale, possano governare organicamente i processi che in essi si sviluppano, generalmente caratterizzati da interdipendenza con quanto avviene ai livelli superiori (regionale, statale nazionale, europeo e mondiale).

I soggetti istituzionali territoriali costituenti il sistema federale infranazionale, anche al fine di accrescere la partecipazione consapevole e diretta dei cittadini alle dinamiche economiche e sociali che si manifestano nel proprio ambito, devono essere caratterizzati da rappresentanze nei rispettivi organi (Consigli, Giunte) dei cittadini elettori che rispettino la parità di genere, secondo quanto stabilito nella *Carta europea per l'uguaglianza e la parità delle donne e degli uomini nella vita locale*, del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (XXIII Stati generali, Innsbruck, 12 maggio 2006).

Nelle autonome comunità a misura umana, governate da istituzioni democraticamente elette, le nuove tecnologie di informazione e comunicazione possono costituire supporto all'affermazione dei processi democratici che, comunque, devono restare fondati sulla conoscenza del territorio (storia, cultura, ambiente, paesaggio) e sulle relazioni umane che in esso si sviluppino, da una parte; dall'altra, assicurerebbero la consapevolezza di partecipare, in maniera interdipendente, a quanto accade negli ambiti territoriali e istituzionali superiori (Regione, Stato nazionale, Unione Europea, fino all'intero pianeta).

L'accennata configurazione federale del nostro Stato consentirebbe di concorrere più efficacemente alla costruzione di una Unione Europea federale.

La crisi che investe, in particolare, alcuni Paesi mediterranei dell'Eurozona (tra i quali il nostro), non è superabile nell'ambito dei confini dei singoli Stati nazionali, da una parte; dall'altra, un mercato unico, dai confini sempre più larghi, è uno strumento, non un fine: esso va governato da una democrazia parlamentare al livello in cui esso si dispiega. L'Unione Europea non può essere l'Europa

dei Governi, deve essere l'Europa federale che auspicarono Altiero Spinelli, Luigi Einaudi, Jean Monnet, Robert Schuman, Alcide De Gasperi, Konrad Adenauer, Paul Henri Spaak. Il Parlamento Europeo è il riferimento primario, ma è necessaria la trasformazione del Consiglio Europeo in Senato degli Stati nazionali e la Commissione Europea deve diventare il Governo dell'Unione Europea. Il tessuto democratico dell'Unione Europea deve altresì svilupparsi attraverso le Regioni e l'intero sistema democratico degli Enti locali. La costituzione di autentici partiti europei è un obiettivo fondamentale per assicurare la consapevolezza/partecipazione dei cittadini europei dei/ai processi decisionali.

L'AICCRE, Sezione italiana del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa/CCRE, sulla base delle indicazioni formulate, continuerà la sua azione verso tutti i soggetti costituenti la rete democratica del nostro Paese, a partire dai Comuni, dalle Province e dalle Regioni, al fine di concorrere al superamento di una crisi che, prima di essere economico-finanziaria e, quindi, sociale, è essenzialmente politica, nel senso che non si costruiscono gli istituti di democrazia

nazionali, europei e mondiali capaci di governare i fenomeni che, in maniera interdipendente, si manifestano in tutto il pianeta Terra.

L'AICCRE, opererà, altresì, attraverso il CCRE al fine di sviluppare nei riguardi delle istituzioni e delle organizzazioni politiche, sindacali, culturali europee un'azione per impegnare detti soggetti al superamento di un assetto intergovernativo dell'Unione Europea, assolutamente inadeguato per governare i fenomeni economico-finanziari e sociali di questa nostra epoca.

N.B. Il presente documento deriva dal documento votato alla unanimità dal Consiglio Nazionale AICCRE il 12 luglio 2013, riproposto al termine della riunione del 30 giugno 2014 del Consiglio medesimo.

Il Consiglio ha dato mandato al Presidente e al Segretario Generale di apportare al documento del 2013 gli opportuni aggiornamenti prima di renderlo nuovamente pubblico, al fine di manifestare le posizioni dell'AICCRE sulle riforme costituzionali in discussione concernenti, in particolare, il bicameralismo perfetto.



FAI ADERIRE LA TUA COMUNITÀ
Diamo voce alla tua Europa!

Aderendo all'AICCRE sfrutterai al meglio le tante opportunità che l'Europa ti offre, aderisci all'AICCRE, la sezione Italiana del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE), l'Associazione europea della quale fanno parte più di centomila enti locali.

Aderendo all'AICCRE parteciperai al progetto di costruzione per un'Europa unita, federale e solidale e sosterrai l'AICCRE che dal 1952 si batte per dare un ruolo politico forte agli enti locali e regionali.

Aderendo all'AICCRE avrai la possibilità di entrare a far parte della ramificata rete degli enti locali europei.

Potrai così:

- gemellarti con un altro comune europeo
- stabilire partenariati per partecipare ai tanti bandi europei
- creare progetti e ricevere finanziamenti europei
- promuovere e partecipare ad incontri internazionali e scambi di know-how
- promuovere e partecipare a seminari sui temi che più interessano il tuo territorio.

Aderendo all'AICCRE sarai quotidianamente informato su: bandi di gara, ambiente, agricoltura, pesca, cultura, trasporti, politiche sociali, imprese, sanità, turismo, sviluppo ed innovazione.

Aderendo all'AICCRE potrai partecipare alle nostre tante iniziative: seminari, convegni, incontri, formazione e tanto altro...

Per maggiori informazioni, consultate il nostro sito internet www.aiccre.it sezione "Campagna adesioni 2015"

AICCRE

Piazza di Trevi, 86 - 00187 ROMA

tel. 06 69940461 - fax 06 6793275

contabilita@aiccre.it

Quote associative anno 2015

Quota fissa di € 100,00 annuale solo per Comuni, Comunità Montane e Unione di Comuni. E poi:

Quota per abitante:

COMUNI	COM. MONTANE	UNIONE COMUNI	PROVINCE - CITTÀ METROPOLITANE	REGIONI
€ 0,02675	€ 0,00861	€ 0,00861	€ 0,01749	€ 0,01116

(per tutte le quote va applicato l'arrotondamento sul totale, come da norme vigenti – D.L. del 24/06/98 – N. 213 Art. 3)