





ORIZZONTE EUROPA

MARTYN BOND, *Introduzione alla Convenzione europea dei diritti umani*

CHRISTINE BICKNELL, MALCOM EVANS, ROD MORGAN, *Prevenire la tortura in
Europa*

Il Consiglio d'Europa Settant'anni al servizio del cittadino

a cura di Denis Huber

**prefazione di Thorbjørn Jagland
e Gabriella Battaini-Dragoni**

Postfazione di Emmanuel Macron

In collaborazione con

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Claudiana - Torino
www.claudiana.it - info@claudiana.it

Scheda bibliografica CIP

Il Consiglio d'Europa : settant'anni al servizio del cittadino / a cura di Denis Huber ; prefazione di Thorbjørn Jagland e Gabriella Battaini-Dragnoni ; Postfazione di Emmanuel Macron
Torino : Claudiana, 2022
347 p. ; 21 cm. – (Consiglio d'Europa ; 2)
ISBN 978-88-6898-291-1

1. Europa – Storia - 1949-2019 2. Consiglio d'Europa – 1949-2019
940.55 (ed. 22) – Storia generale dell'Europa, 1945-1999
940.561 (ed. 22) – Storia generale dell'Europa, 2000-2019

A seguito della decisione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 16 marzo 2022, la Federazione Russa non è più membro del Consiglio d'Europa.

Testo inglese originato e utilizzato con il permesso del Consiglio d'Europa. Questa traduzione di *Europe: a Human Enterprise* è pubblicata previo accordo con il Consiglio d'Europa, ma sotto la sola responsabilità dell'editore italiano.

Le opinioni espresse in questo lavoro sono responsabilità dell'autore(i) e non riflettono necessariamente la politica ufficiale del Consiglio d'Europa.

Titolo originale:

Europe: a Human Enterprise

30 stories for 70 years of history 1949-2019

© Council of Europe, September 2019

Council of Europe Publishing

F-67075 Strasbourg Cedex

<https://book.coe.int>

Per la traduzione italiana:

© Claudiana srl, 2022

Via San Pio V 15 - 10125 Torino

Tel. +39 011 668 98 04

info@claudiana.it

www.claudiana.it

Tutti i diritti riservati - Printed in Italy

Ristampe:

30 29 28 27 26 25 24 23 22

1 2 3 4 5

Traduzione: Daniela Salusso

Progetto grafico: Vanessa Cucco

Stampa: GECA srl, San Giuliano Milanese (Mi)

Questo libro è stato pubblicato in occasione del 70° anniversario del Consiglio d'Europa nel contesto della Presidenza francese del Comitato dei Ministri, in collaborazione con la Rappresentanza permanente della Francia presso il Consiglio d'Europa.

■ AUTORI

Gabriella Battaini-Dragoni, Maud de Boer-Buquicchio, Ulrich Bohner, Gianni Buquicchio, Eliana Carvalho, Gianluca Esposito, Johan Friestedt, Simona Granata-Menghini, Bruno Haller, Denis Huber, Catherine Hugel, Thorbjørn Jagland, Félix Kappler (†), Charles Kohler (†), Eva Konecna, Catherine Lalumière, Peter Leuprecht, Claudia Luciani, Hanna Machińska, Jan Malinowski, Roger Massie, Mark Neville, Alexander Orlov, Allard Plate, Guido Raimondi, Tanja Rakusic-Hadzic, Snežana Samardžić-Marković, Marc Scheuer, Tatiana Termacic, Catherine Trautmann, Jacques Warin, Hans Winkler.

■ RINGRAZIAMENTI

Questi testi sono stati scritti all'interno del progetto «Stories in History», lanciato a maggio 2016 sotto la responsabilità di Denis Huber, e nella prospettiva del 70° anniversario del Consiglio d'Europa. Grazie a tutti gli autori che hanno contribuito, compresi coloro che non sono stati inclusi in questa antologia.

Ringraziamenti speciali a:

Gabriella Battaini-Dragoni, per il suo sostegno incondizionato;
Mark Neville, per il suo ruolo di guida e fonte di ispirazione durante tutto il progetto;
Francis Dangel, per aver accolto questo progetto;
Bahiyiyh Nakhjavani, il nostro consigliere letterario;
Pascale Bouillon, l'assistente del progetto.



PREFAZIONE

STORIE NELLA STORIA

Thorbjørn Jagland, segretario generale del Consiglio d'Europa; **Gabriella Battaini-Dragoni**, vice segretaria generale del Consiglio d'Europa

Questo libro racconta delle storie ma anche la storia. È ambientato in un periodo di settant'anni, tra il 1949 e il 2019, durante i quali l'Europa ha subito profondi cambiamenti che, sebbene spesso ci sfugga, l'hanno portata a cambiare per il meglio. Nonostante la devastazione causata dalle due guerre mondiali, il nostro continente è riuscito a trovare dentro di sé la forza e l'energia per risorgere dalle ceneri. Grazie al coraggio di alcuni politici visionari supportati da una società civile che rappresenta l'ideale di un'Europa unita, nell'arco di tre generazioni siamo riusciti a costruire un luogo di pace, stabilità e prosperità senza precedenti.

Attraverso una raccolta di testi scritti dai membri del Consiglio d'Europa e da alcune importanti figure che hanno collaborato con la nostra Organizzazione (ambasciatori, parlamentari, rappresentanti locali o regionali, giudici della Corte europea dei diritti dell'uomo), invitiamo il lettore a mettersi in viaggio attraverso il tempo e lo spazio. Il nostro viaggio inizia a Strasburgo, nella straordinaria estate del 1949, e termina nella stessa città con la celebrazione del 70° anniversario delle prime storiche sessioni del Comitato dei Ministri, da un lato, e dell'Assemblea parlamentare, dall'altro, oltre alla ricorrenza sessantennale della Corte europea dei diritti dell'uomo. Questo libro vi porterà in lungo e in largo a spasso per l'Europa, soffermandosi su alcuni degli eventi e dei successi che hanno dato forma alla sua storia, anzi alla nostra storia, negli ultimi settant'anni.

Lo stile dei testi proposti è vario. Si passa dai resoconti aneddotici a quelli storici incentrati su un particolare evento o processo. Anche i temi sono molteplici: guerra e pace, violenza e dialogo, amore e odio. Le storie che leggerete sono speciali perché sono storie personali, incentrate sulle sfide umane che affrontiamo, sui successi e fallimenti

che ne conseguono, e su come li sappiamo gestire. Ecco l'amalgama di un'Europa equa per le donne e gli uomini che ne fanno parte, nel rispetto dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto. Ecco il collante che tiene unito il nostro continente.

1. GLI INIZI

ESTATE 1949 A STRASBURGO

di Félix Kappler



Il Consiglio d'Europa venne fondato a Londra il 5 maggio 1949 da 10 nazioni su iniziativa di Francia, Regno Unito e i tre Paesi del Benelux. Per molti europei, ansiosi di lasciarsi alle spalle gli orrori del passato e costruire un'Europa unita, democratica e prospera, diventò un simbolo di speranza. Uno dei pionieri di questa impresa, Félix Kappler, ci racconta di quando iniziò a lavorare presso il Consiglio d'Europa e che cosa accadde quella storica estate del 1949".

La prima volta che sentii parlare del Consiglio d'Europa fu all'inizio del 1949. Uno dei miei colleghi del Ministero degli Affari esteri francese mi raccontò delle discussioni in corso tra Francia, Regno Unito e i tre Paesi del Benelux, che l'anno precedente avevano fondato l'Unione europea occidentale. A una commissione preparatoria, presieduta dal direttore europeo del Ministero degli Affari esteri francese al Quai d'Orsay, Jacques-Camille Paris, era stato affidato il compito di negoziare un progetto di trattato che avrebbe dato origine a un'Organizzazione completamente nuova, con poteri molto ampi (eccetto la difesa) e che avrebbe dovuto essere una sorta di matrice per gli "Stati Uniti d'Europa". Inoltre, appresi con immensa gioia che la sede principale di questa Organizzazione si sarebbe trovata proprio nel mio Paese, che in passato era stato segnato da terribili conflitti (in particolare le due "guerre dei Trent'anni" del XVII e XX secolo) e che sarebbe così diventato un simbolo di pace e riconciliazione non solo tra Francia e Germania, ma anche tra tutti i Paesi e i popoli del vecchio continente.

Quella discussione davanti a una tazza di caffè avrebbe cambiato il corso della mia vita. All'epoca non mi occupavo di affari politici presso il Ministero: i miei compiti erano amministrativi e finanziari (ero entrato nell'autunno 1945 come segretario amministrativo), ma da quel momento mi interessai allo sviluppo dei negoziati i quali, dopo

essere stati estesi ad altri cinque Paesi (Danimarca, Irlanda, Italia, Norvegia e Svezia), si sarebbero conclusi con la firma del Trattato di Londra il 5 maggio 1949, che portò alla creazione del Consiglio d'Europa. Nei giorni immediatamente successivi richiesi un'intervista a Jacques-Camille Paris, che dall'inizio dell'anno aveva fatto il possibile per portare avanti l'enorme progetto di cui era a capo: impostare la logistica per poter tenere le prime sessioni del Comitato dei Ministri e dell'Assemblea parlamentare previste per quell'agosto. Mi offrii volontario per aiutarlo in quell'impresa e lui mi ringraziò cortesemente, senza sbilanciarsi troppo.

Fu quindi con una certa sorpresa che ricevetti, il 30 giugno 1949, una lettera dell'on. Paris che mi informava che la mia candidatura per il Dipartimento delle Finanze era stata accettata e mi invitava a recarmi a Strasburgo il giorno successivo per entrare in servizio! A essere sincero, la lettera sottolineava che il lavoro che mi veniva offerto era solo temporaneo, per una ragione molto semplice: ufficialmente, il Consiglio d'Europa non esisteva ancora (lo statuto sarebbe entrato in vigore solo il 3 agosto, dopo aver ottenuto sette ratifiche). La persona che sarebbe stata nominata poche settimane dopo come primo segretario generale del Consiglio d'Europa esprime, tuttavia, la speranza che il mio lavoro, che «al momento è incerto, diventi in futuro permanente».

Mi trovavo di fronte a un dilemma: poiché il periodo di 24 ore entro il quale ero atteso a Strasburgo escludeva la domanda di congedo per assenza o il distacco temporaneo, accettare l'offerta significava che avrei dovuto dimettermi dal Ministero degli Affari esteri dove avevo una carriera sicura davanti a me. Senza aspettare una notte per dormirci sopra, come avrebbe dettato il buon senso, non esitai un attimo e, in rapida successione, accettai l'offerta e rassegnai le dimissioni dal Ministero degli Affari esteri. Il brivido di prendere parte a un tale progetto, di trovarmi al centro di un ingranaggio, per quanto umile, che avrebbe scritto la storia, fu un fattore importante. Tuttavia, devo ammettere che c'era un'altra ragione più sentimentale che mi portò a Strasburgo: un'affascinante signorina di nome Marie, che avevo incontrato qualche mese prima a casa di suo zio a Parigi, era appena tornata in Alsazia per stare più vicina ai suoi genitori che, come me, provenivano dal piccolo villaggio di Beinheim, a circa 50 chilometri a nord di Strasburgo, al confine tra Francia e Germania.

Dopo un viaggio lunghissimo iniziato a un'ora improbabile (all'epoca non esistevano i treni ad alta velocità), arrivai a Strasburgo il 1° luglio. Il mio referente era Georges Cunin, il futuro capo del Buildings

and Facilities Department, i cui uffici erano temporaneamente ubicati nella Prefettura di Strasburgo. Mi emozionava tornare nella capitale della mia regione, l'Alsazia, che avevo lasciato quando mi ero arruolato in marina nel settembre 1939, allo scoppio della seconda guerra mondiale, e che ancora portava le cicatrici dei bombardamenti e delle battaglie di cui era stata teatro. Nei giorni seguenti incontrai i miei nuovi colleghi, un piccolo gruppo multiculturale di circa una cinquantina di persone unite sotto il comando di un leader carismatico.

Jacques-Camille Paris, che aveva combattuto nella Resistenza francese sin dall'inizio insieme al generale de Gaulle, aveva riunito alcuni talenti eccezionali, idealisti e attivisti europei per i diritti umani e la democrazia: il diplomatico britannico Aubrey Halford, futuro vice segretario generale; il principe italiano Filippo Caracciolo, futuro cancelliere dell'Assemblea parlamentare; l'avvocato olandese Arnold Struycken, futuro direttore politico; il giornalista belga Paul Lévy, futuro capo dell'ufficio stampa; il francese Roger Clamer, che era stato il fulcro della fondazione del Consiglio d'Europa da quando era stato eletto direttore dell'Agricoltura e delle Risorse Agroalimentari nella Prefettura di Strasburgo; inoltre, il belga Arnaud Daussin, che rimase in carica per quasi trent'anni ed era conosciuto come l'irremovibile direttore dell'Amministrazione. Non ero l'unico "alsaziano simbolico": ricordo Gilbert Fischer, Charles Zaegel e, naturalmente, anche Arsène Heitz che lavorava per il servizio postale interno del Consiglio, il cui talento artistico sarebbe stato tramandato ai posteri, poiché qualche anno dopo progettò addirittura la bandiera europea.

Dopo aver lavorato per alcuni giorni, firmai (retroattivamente) il mio primo contratto come assistente alla gestione dei conti presso il Dipartimento delle Finanze, con una posizione economica di livello B5. Restai piacevolmente sorpreso: lo stipendio base annuo di 400.000 franchi era quasi il doppio dello stipendio medio in Francia in quel periodo e più di quanto guadagnassi al Quai d'Orsay! Il Consiglio d'Europa si rivelò un datore di lavoro piuttosto generoso, e lo è tutt'oggi, ma quello economico non fu un fattore discriminante per noi "pionieri", poiché non stavamo lì a contare le ore di lavoro e non esitavamo a sacrificare anche i fine settimana per quella "buona causa". Nonostante ciò, un salario tanto cospicuo fu il benvenuto in un momento in cui stavo per sposare la persona per la quale mi ero trasferito a Strasburgo e che avrebbe dato alla luce, l'anno seguente, il primo dei nostri due figli.

La prima estate del Consiglio d'Europa sarebbe rimasta un'estate indimenticabile per tutti coloro che ebbero la fortuna di vederlo na-

scere, soprattutto dall'interno. Il caldo soffocante paralizzò l'Alsazia intera, tranne il nostro piccolo alveare che lavorava senza sosta per riuscire a mettere insieme tutto il necessario (in una sede provvisoria, proprio dietro il Palais du Rhin, "rubato" dall'Ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées, l'ingegnere capo di ponti e strade), per prepararsi alle prime sessioni storiche del Comitato dei Ministri e dell'Assemblea parlamentare: un centralino telefonico, una sala tecnica per fotocopiare i documenti, le attrezzature di base richieste per l'interpretariato da e verso il francese e l'inglese (le due lingue ufficiali del Consiglio d'Europa). Avemmo a malapena un mese per prepararci a ricevere circa un migliaio di persone tra membri di delegazioni ministeriali o parlamentari e giornalisti e attivisti europei provenienti da tutto il continente per assistere al sogno di un'Europa unita che per la prima volta diventava realtà.

Fu una grande sfida: Strasburgo all'epoca non era altro che una città di provincia ancora devastata dalla guerra che accoglieva un gran numero di rifugiati, tra cui i cosiddetti "*malgré-nous*", alsaziani arruolati nell'esercito tedesco di ritorno dai campi sovietici. Trovare un alloggio a Strasburgo in quel periodo era un'impresa quasi impossibile. Per molti di noi, la soluzione si trovava sulla riva destra del Reno, a Kehl e nei villaggi circostanti, che per un periodo erano stati "annessi" alla Francia e il cui il confine si trovava a pochi chilometri nel territorio tedesco. Oltre a trovare un'abitazione, era necessario occuparsi delle provviste, dato che i beni scarseggiavano ancora sul mercato: gli effetti del Piano Marshall, lanciato due anni prima, stavano appena iniziando a farsi sentire. Per fortuna, tutti unirono le forze per darci una mano, dal sindaco di Strasburgo, Charles Frey, ai suoi cittadini entusiasti, orgogliosi di avere tutti gli occhi su di loro in Europa e nel mondo, e non ultimi, ovviamente, i servizi dello Stato francese che lavorarono instancabilmente.

I risultati furono all'altezza delle nostre aspettative e dei nostri sforzi. Ci preparavamo a scrivere la storia nella prima sessione del Comitato dei Ministri, dalla sua apertura l'8 agosto 1949 presieduta da Robert Schuman, che rappresentava la Francia in quanto nazione ospitante. Il presidente era Paul-Henri Spaak e il Belgio era il primo Stato nell'ordine alfabetico inglese che era stato scelto. In quella riunione il Comitato invitò tre nuovi Stati a unirsi ai 10 Paesi fondatori del Consiglio d'Europa: la Grecia, la Turchia e l'Irlanda. A seguito di quella storica decisione fu scelto fin dall'inizio un approccio geografico molto ampio, poiché l'Europa si estendeva fino all'Anatolia e confinava con il continente americano. Il mondo si sarebbe reso conto

della sua portata dopo la caduta del muro di Berlino (seguita dall'implosione dell'URSS), quando il Consiglio d'Europa avrebbe assunto dimensioni insospettite includendo la Federazione Russa e i tre Paesi del Caucaso.

Sotto le finestre della sala riunioni del municipio di Strasburgo, dove si stava svolgendo quello storico incontro, migliaia di cittadini celebrarono la nascita di una nuova Europa, liberandosi dei vecchi demoni che l'avevano quasi distrutta. E ancora più persone (non meno di 25.000), incitate dal Movimento Europeo, si apprestavano ad applaudire, in una città addobbata di bandiere, il "padre" del Consiglio d'Europa, Winston Churchill, durante il suo discorso storico (in francese!) che incendiò la folla in Place Kléber, nella quale soltanto cinque anni prima sventolavano le famigerate bandiere con la svastica. Il "vecchio leone", eroe indimenticabile della seconda guerra mondiale, era venuto a prendere parte alla prima sessione dell'Assemblea parlamentare, che si riunì dal 10 agosto nell'aula dell'Università di Strasburgo e che elesse come primo presidente... Paul-Henri Spaak. Proprio il giorno prima si era dimesso dal suo incarico di ministro degli Affari esteri belga, dunque nell'arco di due giorni in successione risultò presidente di entrambe le istituzioni del Consiglio d'Europa.

L'Assemblea fu una grande innovazione poiché per prima volta nella storia ci fu un'organizzazione internazionale che non era esclusivamente intergovernativa. Ovviamente, l'organo decisionale rimase il Comitato dei Ministri, ma fin dall'inizio l'Assemblea (che era ancora chiamata "consultiva") dovette farsi carico della missione di essere il motore politico del Consiglio d'Europa. Una delle sue prime iniziative fu quella di assumere la guida del progetto del Movimento Europeo, elaborato a seguito del Congresso dell'Aia nel maggio 1948, che sarebbe diventato, un anno dopo, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, adottata dal Comitato dei Ministri a Roma nel novembre 1950. Fu un'altra rivoluzione politica, e anche legale, poiché, attraverso la creazione della Corte europea dei diritti dell'uomo (istituita nel 1959), alla gente comune sarebbe stata data l'opportunità di sporgere denuncia contro il proprio Stato di residenza e ottenere una sentenza contro di esso qualora uno dei diritti fondamentali protetti dalla Convenzione fosse stato violato. Tale possibilità di ricorsi individuali non aveva precedenti nella storia dell'umanità e rimane ancora oggi un privilegio offerto esclusivamente agli europei, sia di nascita sia di adozione.

Un altro importante evento storico fu il ritorno della Germania nella famiglia europea. Per una strana coincidenza, le tappe che de-

terminarono la nascita della Repubblica Federale Tedesca, nella parte occidentale di quel Paese che venne poi diviso, ebbero luogo contemporaneamente a quelle del Consiglio d'Europa: adozione della Legge fondamentale nel maggio 1949, seguita dalle prime elezioni libere in agosto, che portarono al potere il cancelliere Konrad Adenauer a settembre. Il principale sostenitore della giovane repubblica altri non fu che lo stesso Winston Churchill: «Un'Europa unita non può vivere senza l'aiuto e la forza della Germania!», esclamò il 12 agosto, quando la questione venne discussa per la prima volta in Assemblea parlamentare. Tuttavia, tale entusiasmo non fu condiviso da tutti, anzi: l'Olocausto perpetrato dai nazisti era ancora troppo fresco nei loro ricordi. L'unione della RFT fu quindi effettuata in due fasi: la Germania si unì per la prima volta al Consiglio d'Europa come membro associato nell'agosto 1950 (contemporaneamente alla regione della Saar, il cui stato era ancora da stabilire), e come tale fu privata di qualsiasi potere decisionale in quanto non era membro del Comitato dei Ministri; divenne poi membro a pieno titolo nel maggio del 1951, il che ci sembrò del tutto naturale, poiché un mese prima la giovane Repubblica Federale Tedesca aveva fondato, insieme a Francia, Italia e i tre Paesi del Benelux, la Comunità europea del carbone e dell'acciaio.

Quei primi anni furono un "periodo d'oro" per il Consiglio d'Europa e per chi tra noi aveva scelto di servirlo. Felici e orgogliosi, ogni giorno andavamo alla nostra "Casa d'Europa", costruita in pochi mesi ai margini del Parco dell'Orangerie (sul sito dove oggi sorge il Palazzo d'Europa), con la sensazione che stessimo cercando di costruire un mondo migliore, fondato sulla pace, sulla democrazia e sulla cooperazione tra Stati. La tragica perdita di Jacques-Camille Paris, in un incidente d'auto nel luglio del 1953, segnò per molti di noi la fine di quell'età dell'oro. Senza perdere la sua importanza, il Consiglio d'Europa si ritirò gradualmente dalle luci della ribalta, lasciando emergere il processo delle Comunità europee che mobilitò gran parte delle risorse di coloro che avevano sostenuto la campagna per l'Europa unita... fino alla caduta del muro di Berlino. Ma questa è un'altra storia e lascerò che siano altri a raccontarla, poiché già ero andato in pensione e seguii i fatti soltanto da spettatore.

Testo scritto da Denis Huber
e basato su un'intervista a Félix Kappler (maggio 2016).