

## Il Consiglio d'Europa a 75 anni dalla sua fondazione: uno sguardo al passato e uno al futuro per un'Europa unita

Claudia Candelmo

*Ricercatrice di Diritto internazionale, Università degli Studi di Udine*

Il 10 agosto 1949, nell'Università di Strasburgo, si svolse la prima sessione dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa, un'organizzazione intergovernativa fondata solo pochi mesi prima, il 5 maggio 1949, grazie all'adozione, a Londra, dello Statuto istitutivo da parte di Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia. Negli anni, l'Organizzazione ha avuto uno straordinario successo, passando dagli originari 10 Membri fondatori ai 46 Membri attuali<sup>1</sup>.

Nel 1949, gli echi della Seconda guerra mondiale erano terribilmente vicini e il desiderio di unire l'Europa per scongiurare il ripetersi di una sciagura di simili proporzioni permeava gli sforzi di cooperazione che stavano muovendo i primi passi proprio in quei mesi. In quest'ottica, lo Statuto del Consiglio d'Europa si poneva proprio l'obiettivo di raggiungere una unione più forte tra i suoi Stati membri, salvaguardando e promuovendo gli ideali e i principi patrimonio comune degli Stati membri, con particolare attenzione alla progressiva realizzazione della democrazia, dei diritti umani e delle libertà fondamentali<sup>2</sup>. Paul-Henri Spaak fu eletto Presidente dell'Assemblea, segnando sin da subito un'affinità, peraltro evidente osservando i padri fondatori e le madri fondatrici delle due Organizzazioni, tra le Comunità europee (oggi Unione europea) e il Consiglio d'Europa<sup>3</sup>, non soltanto in termini di obiettivi, ma anche di visioni politiche. Pochi anni dopo, infatti, Spaak sarebbe stato scelto per presiedere l'Assemblea comune della CECA.

Durante quella prima sessione, il 12 agosto 1949, in una data per certi versi simbolica<sup>4</sup>, nel discorso pronunciato davanti all'Assemblea, Winston Churchill affermava: «[...] The dangers threatening us are great but great too is our strength, and there is no reason why we should not succeed in achieving our aims and establishing the

---

<sup>1</sup> Dopo la fondazione, i primi a unirsi furono Grecia, Islanda, Turchia e Germania Ovest (1949-1950), seguite da Austria, Cipro, Svizzera e Malta (1956-1965). Chiuse le vicende politiche interne, che avevano reso impossibile l'adesione, tra il 1976 e il 1977 divennero Membri anche Portogallo e Spagna. Seguirono Liechtenstein (1978), San Marino e Finlandia (1988-1989). Gli Stati dell'Europa dell'Est e dei Balcani si unirono dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica e della Jugoslavia. Così, tra il 1990 e il 2004, aderirono Ungheria, Polonia, Bulgaria, Estonia, Lituania, Slovenia, Repubblica Ceca (oggi Cechia), Slovacchia, Romania, Andorra, Lettonia, Moldavia, Albania, Ucraina, Macedonia del Nord, Federazione Russa (come noto, espulsa nel marzo 2022), Croazia, Georgia, Armenia, Azerbaigian, Bosnia-Erzegovina, Serbia (allora, Serbia e Montenegro) e Monaco. L'ultimo Stato ad aderire fu il Montenegro, nel 2007.

<sup>2</sup> Art. 1 Statuto del Consiglio d'Europa.

<sup>3</sup> Spaak aveva anche presieduto la prima sessione del Comitato dei ministri (tenutasi a Strasburgo dall'8 agosto 1949). L'incontro era stato aperto dal Ministro degli Esteri francese Robert Schuman, autore, solo pochi mesi dopo, della nota "Dichiarazione Schuman" che avrebbe avviato il processo di integrazione europea. Council of Europe, *Papers of the First Session of the Committee of Ministers*, 8<sup>th</sup>-13<sup>th</sup> August 1949 (CM(49)PV1), disponibile online, [www.coe.int](http://www.coe.int).

<sup>4</sup> Quello stesso giorno, infatti, venivano concluse le quattro Convenzioni di Ginevra, che costituiscono il cuore del diritto internazionale umanitario contemporaneo.

structure of *this united Europe* whose moral concepts will be able to win the respect and recognition of mankind»<sup>5</sup>.

Da allora sono trascorsi 75 anni, ma le parole di Churchill appaiono straordinariamente attuali, in un momento in cui l'Europa sembra faticare a restare unita, percorsa da venti di individualismo e di rigetto dei progetti unitari e che sembra meno in pace di quanto non lo fosse nel 1949. Da allora l'Europa ha affrontato cambiamenti, sfide regionali e globali, una eccezionale crescita economica, politica e giuridica, ma anche significative battute d'arresto e fasi di recessione. Quel giorno ebbe inizio un lungo cammino che partiva da presupposti comuni, e oggi ancora attuali, secondo cui la democrazia e il rispetto dello Stato di diritto sono la chiave di volta per il raggiungimento di una pace stabile e duratura. Un percorso di eccezionale integrazione che tutt'oggi non conosce eguali nel mondo.

Nonostante i tentennamenti, che pure non sono mancati in questi primi 75 anni, l'Europa è rimasta *unita* e lo ha fatto anche grazie all'incessante azione propulsiva delle due grandi organizzazioni regionali, il Consiglio d'Europa e l'Unione europea, ciascuna con le proprie caratteristiche e priorità.

L'Assemblea consultiva, che dal 1974 si è voluta rinominare Assemblea parlamentare<sup>6</sup>, riunisce i rappresentanti dei Parlamenti nazionali democraticamente eletti negli Stati membri e ha ricoperto un ruolo non sempre noto, ma senz'altro essenziale. Essa è stata artefice della costruzione della propria rilevanza nell'architettura istituzionale del Consiglio d'Europa. Infatti, nonostante i suoi poteri siano di natura non vincolante<sup>7</sup>, aspetto che potrebbe far dubitare dell'incisività della posizione dell'Assemblea nel quadro istituzionale dell'organizzazione, nel corso degli anni ha saputo ricavarci un ruolo politico anche in ambiti non espressamente previsti dallo Statuto<sup>8</sup>.

All'Assemblea, inoltre, spetta eleggere i giudici della Corte europea dei diritti dell'uomo, che costituisce una delle maggiori conquiste del sistema di protezione dei diritti umani istituito dal Consiglio d'Europa, non soltanto in virtù della possibilità di decidere in merito ai ricorsi individuali, ma anche, e forse ancor di più, per la sua capacità di saper dare alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo una interpretazione evolutiva, che la rende quello strumento vivente<sup>9</sup>, necessario per rispondere alle sfide della società contemporanea europea e internazionale. Alla Corte sono state negli anni attribuite funzioni nuove, come la competenza consultiva prevista dal Protocollo n. 16, che consente alla più alte giurisdizioni nazionali di chiedere ai giudici di Strasburgo di fornire un parere su questioni di principio che riguardano l'interpretazione o l'applicazione dei diritti e delle libertà previste dalla Convenzione e dai suoi protocolli. Questa competenza,

---

<sup>5</sup> Discorso di Winston Churchill alla prima Sessione dell'Assemblea consultiva, 12 agosto 1949, testo disponibile online, [www.coe.int](http://www.coe.int), corsivo aggiunto.

<sup>6</sup> Birte Wassenberg, *History of the Council of Europe*, Council of Europe Publishing, 2013, pp. 11-12. La denominazione originaria è stata mantenuta nello Statuto (in particolare, artt. 9-10).

<sup>7</sup> L'Assemblea parlamentare ha principalmente un ruolo di natura consultiva e agisce adottando raccomandazioni, pareri o risoluzioni, rivolte ad altri organi del Consiglio d'Europa o agli Stati membri.

<sup>8</sup> *Ibid.* Ad esempio, discutendo gli aspetti politici delle questioni relative alla difesa e alla sicurezza.

<sup>9</sup> *Tyrer v. the United Kingdom*, ricorso n. 5856/72, sentenza del 25 aprile 1978, par. 31.

tuttavia, finora è stata esercitata solo una manciata di volte<sup>10</sup> e non sembra aver riscosso particolare successo. Il Protocollo è stato ratificato dalla metà degli Stati del Consiglio d'Europa, tra i quali non figura l'Italia; pertanto, il suo impatto resta limitato. Nonostante ciò, la sola possibilità che la Corte fornisca dei pareri sull'interpretazione o applicazione della Convenzione è uno strumento importante, che incentiva il dialogo tra le Corti degli Stati membri, ancorché soltanto tra quelle di ultima istanza, e la Corte europea.

L'importanza del ruolo ricoperto dalla Corte riflette la rilevanza della Convenzione che essa è chiamata a interpretare, divenuta fonte di ispirazione anche per la tutela dei diritti umani nell'Unione europea. Numerosi diritti contenuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, infatti, riprendono libertà fondamentali riconosciute già nella Convenzione<sup>11</sup>, così come interpretata dalla Corte<sup>12</sup>; alla Convenzione, inoltre, guarda il Trattato sull'Unione europea che, all'art. 6, ricorda che «[i] diritti fondamentali, garantiti da la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [...] fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali»<sup>13</sup> e che, alla stessa disposizione, annuncia la volontà dell'Unione europea di aderire alla Convenzione<sup>14</sup>. Il percorso di adesione, notoriamente travagliato (basti pensare al parere 2/13 della Corte di giustizia<sup>15</sup>), è ripreso nel 2020 e i negoziati si sono conclusi nel marzo 2023 con un nuovo accordo, provvisorio. Restano gli scogli più difficili da superare, tra cui il nuovo parere che la Corte di giustizia dell'Unione europea dovrebbe adottare ai sensi dell'art. 218, par. 11, TFUE.

Ma sarebbe riduttivo ricondurre le principali conquiste del Consiglio d'Europa al solo sistema che ruota attorno alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Essa costituisce certamente il più noto esempio della preziosa attività di tutela dei diritti umani svolta dal Consiglio d'Europa. Ma, accanto a essa, vi sono decine di altri accordi a tutela dei diritti umani, tra i quali spiccano la Carta sociale europea, la Convenzione europea sulla prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene inumani e degradanti, e la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, meglio nota come “Convenzione di Istanbul” che, a partire dal 1° ottobre 2023, annovera tra le Parti contraenti proprio l'Unione europea. Queste convenzioni hanno consentito il progressivo rafforzamento dei diritti umani nel continente europeo, raggiungendo una tutela a tutto tondo, ampia e sfaccettata, in costante evoluzione. Testimonianza del dinamismo che ha contraddistinto e tuttora contraddistingue il Consiglio d'Europa è l'adozione, il 5 settembre 2024, della Convenzione quadro sull'intelligenza artificiale e i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto, che entrerà in vigore alla quinta ratifica.

Alcuni di questi accordi hanno predisposto anche organismi di monitoraggio sull'implementazione delle rispettive Convenzioni, come ad esempio il Comitato per la

---

<sup>10</sup> Finora, sono stati adottati 7 Pareri consultivi, 3 richieste sono state respinte dalla Corte. Dati disponibili online, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

<sup>11</sup> Ugo Villani, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Cacucci, VII edizione, pp. 66-67.

<sup>12</sup> Si vedano, in particolare, il Preambolo e, più specificamente, l'art. 52 (3) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

<sup>13</sup> Art. 6, par. 1 TUE.

<sup>14</sup> Art. 6, par. 2 TUE.

<sup>15</sup> Parere 2/13, del 18 dicembre 2014.

prevenzione della tortura che, privo di una competenza puramente giurisdizionale, opera nell'ottica di promuovere la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani o degradanti, in particolare nei confronti delle persone private della libertà, maggiormente vulnerabili a fenomeni di questo tipo.

E neppure possono essere dimenticate le numerose attività che il Consiglio d'Europa svolge in relazione alle altre priorità di azione costituite dal rispetto della democrazia, dello Stato di diritto e dalla promozione della giustizia, tra cui, ad esempio, emerge il ruolo della c.d. Commissione di Venezia<sup>16</sup>, organo di natura consultiva che contribuisce a estendere la portata del Consiglio d'Europa anche al di là degli Stati membri<sup>17</sup> e fornisce assistenza in campo giuridico agli Stati, con particolare attenzione alle questioni di natura costituzionale.

Questi meccanismi, con caratteristiche e portata evidentemente diverse rispetto al sistema più incisivo previsto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, restituiscono un panorama estremamente articolato e ricco, composto da un ventaglio di garanzie di tutela molto diverse tra loro, che vanno dalla prevenzione al monitoraggio periodico, e che supportano e completano la tutela di tipo "sanzionatorio" che caratterizza invece la Corte EDU.

È doveroso tuttavia ricordare, in questo tentativo di bilancio parziale dei primi 75 anni di vita del Consiglio d'Europa, anche qualche ombra che ha oscurato alcuni tra i momenti più importanti della vita di questa organizzazione e delle quali occorre prendere atto, affinché servano da guida per il futuro.

Ombre di natura politica, che attengono a *membership* talvolta accidentate di Stati che, nella loro storia recente, hanno vissuto momenti di buio democratico per poi ritrovare, anche a distanza di anni, la luce della democrazia. Come nel caso della Grecia, sospesa dalla *membership* del Consiglio d'Europa dal 1970 al 1974; della Spagna che, sottoposta a una feroce dittatura, solo nel 1977 è potuta entrare a far parte dei grandi progetti d'integrazione europea; o del Portogallo, il cui drammatico periodo dittatoriale si è concluso nel 1974, con la conseguente adesione al Consiglio d'Europa nel 1976. E la stessa speranza non può che animare le vicende che stanno interessando la Federazione Russa, Stato membro del Consiglio d'Europa fino a marzo 2022, escluso dalla *membership* di questa organizzazione a seguito dell'aggressione perpetrata ai danni dell'Ucraina nel febbraio 2022, che ha dato vita a un lungo conflitto armato sul versante orientale del continente europeo. È in questo quadro che si è realizzata la prima esclusione di uno Stato membro nella storia del Consiglio d'Europa (dopo la vicenda della temporanea estromissione della Grecia), poiché il Comitato dei Ministri ha deciso di fare uso della procedura prevista dall'art. 8 dello Statuto del Consiglio d'Europa, che ha portato alla cessazione dello *status* di membro della Federazione Russa<sup>18</sup>, in un certo senso azionando gli "anticorpi" previsti in caso di grave violazione dei diritti umani da parte di uno Stato membro.

---

<sup>16</sup> La denominazione ufficiale è Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, nota come Commissione di Venezia in ragione della località in cui è situata la sede.

<sup>17</sup> Della Commissione di Venezia fanno parte 61 Stati (i 46 del Consiglio d'Europa e 15 Stati non membri) ai quali si aggiungono 4 Stati osservatori.

<sup>18</sup> Risoluzione del Comitato dei Ministri del 16 marzo 2022, CM/Res(2022)2.

Non mancano anche ombre di natura più propriamente giuridica. Si pensi alla non sempre agevole esecuzione delle sentenze della Corte EDU, com'è noto vincolanti per gli Stati destinatari della sentenza. Le incertezze di taluni di essi hanno condotto al rafforzamento dei poteri del Comitato dei Ministri che, sin dall'adozione del Protocollo 14, ha la possibilità di riferire un caso di mancata esecuzione di una sentenza alla Corte, la quale può pronunciarsi con una nuova sentenza che accerta l'inadempimento dello Stato. Gli esiti di questa nuova competenza della Corte sono incerti. Da un lato, essa ha avuto un impatto positivo, portando infine all'esecuzione della sentenza<sup>19</sup>. Dall'altro, l'introduzione della possibilità di ricorrere nuovamente alla Corte in casi di inadempimento, trasferisce sul piano giudiziale una procedura di natura politica, basata originariamente sull'esclusiva interlocuzione tra il Comitato dei Ministri e lo Stato.

Oggi, il Consiglio d'Europa è al centro di sfide importanti, che guardano al futuro del continente europeo (e non solo) e ci interrogano sull'attualità di quel desiderio di *unione* di cui si facevano portavoce i fondatori dell'organizzazione. Questo desiderio attraversa una fase particolarmente complessa, in cui spinte individualiste sembrano caratterizzare gli scenari politici degli Stati europei<sup>20</sup>. Ma è anche una fase storica, questa, in cui le sfide dell'attualità presentano una dimensione tale da impedire una efficace risoluzione a livello puramente nazionale, e richiedere dunque più *unità*, non meno. Si pensi al cambiamento climatico, alla necessità di dare una risposta concreta alle difficoltà poste dai flussi migratori e dalla povertà e alle crescenti sfide economiche di un mondo in costante cambiamento, ma anche all'interazione tra tutti questi fenomeni. Essi necessitano di un'azione europea concertata, coordinata ed efficace, che sappia rispondere alle preoccupazioni dei popoli europei.

E, al centro di questo rinnovato sguardo al futuro, l'obbligo di lavorare affinché i diritti delle generazioni più giovani e di quelle future non siano messi a repentaglio o, peggio, irrimediabilmente danneggiati da scelte politiche poco responsabili. Proprio in questa direzione sembrano andare le parole della Segretaria generale dell'Assemblea parlamentare, Despina Chatzivassiliou-Tsovilis, che, il 14 novembre 2024, ha sottolineato l'importanza fondamentale del coinvolgimento dei più giovani al livello europeo: «Bringing the youth perspective to the forefront, harnessing the fresh ideas and energy you contribute - this is essential if we are to ensure intergenerational justice, and if we are to address the demands of the present without diminishing the promise of the future»<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> La procedura è stata per la prima volta utilizzata il 5 dicembre 2017, in relazione alla mancata esecuzione, da parte dell'Azerbaijan, della sentenza adottata dalla Corte nel caso *Mammadov*. Il procedimento ha avuto l'effetto desiderato, cioè quello di incentivare l'esecuzione della sentenza. Dopo la nuova sentenza della Corte EDU del 29 maggio 2019, con cui si accertava l'inadempimento dell'Azerbaijan, la condanna di Ilgar Mammadov è stata annullata dalla Corte suprema azera.

<sup>20</sup> Emblematiche sono le recenti elezioni presidenziali che si sono svolte in Moldavia il 20 ottobre e il 3 novembre 2024, durante le quali si sono sfidati due candidati. L'attuale presidente Maia Sandu, con un'agenda europeista, è stata riconfermata con una maggioranza nel complesso esigua, alla quale si è contrapposto Alexandr Stoianoglo (55% v. 45% circa), con vedute più vicine alla Federazione Russa. La Moldavia, Stato membro del Consiglio d'Europa, è anche tra i candidati alla *membership* dell'Unione europea.

<sup>21</sup> [PACE Secretary General: 'Our task is to build a Europe that stays young at heart, where young voices aren't just heard, but empowered'](#)

Una promessa per il futuro di un'Europa unita della quale, è questo l'auspicio, il Consiglio d'Europa continuerà a costituire parte integrante e motore propulsore.

*Novembre 2024*