

Bernardo Zanetti

IL CONSIGLIO D'EUROPA E LA SVIZZERA

Conferenza tenuta alla Società dei Grigionitaliani di Berna (19 febbraio 1973)
e alla Sezione di Coira della PGI (15 maggio 1973)

Estratto da Quaderni Grigionitaliani, Anno XLII, Numero 3, Luglio 1973

Tipografia Menghini, Poschiavo

IL CONSIGLIO D'EUROPA E LA SVIZZERA

Il tema "Il Consiglio d'Europa e la Svizzera" è vasto e complesso. E' praticamente impossibile, in una breve conferenza, dare un'immagine anche solo scheletrica e approssimativamente completa di quanto il breve titolo racchiude. Già il binomio "Europa" e "Svizzera" aprirebbe tutta una sequela di constatazioni storiche e di considerazioni politiche, a cui si aggiunge, quale aspetto specifico della trattazione, quello di indicare quali sono e quali devono essere le relazioni della Svizzera con il Consiglio d'Europa, cioè con quell'istituzione internazionale sul piano europeo che vuole "realizzare un'unione più stretta tra gli Stati europei, allo scopo di salvaguardare e promuovere gli ideali e i principi che sono loro patrimonio comune e favorire il loro progresso economico e sociale". Non si può che tracciare un po' grossolanamente alcune linee generali, che possono forse servire da incitamento alla riflessione personale. Se questo potrà essere il risultato pratico, si potrà parlare di successo.

Cos'è, oggi, l'Europa

Parlare del Consiglio d'Europa e dell'atteggiamento che il nostro Paese deve prendere nei suoi riguardi significa dapprima, se veramente si vuole andare a fondo delle cose, rendersi conto di cosa è l'Europa ai giorni nostri nel mondo, di quanto ne costituisce la forza e la debolezza, di quali furono i suoi errori nel passato e di quale deve essere la strada da battere nell'avvenire; significa ancora rendersi conto di quella che è la situazione nel nostro piccolo Paese nel cuore di quest'Europa in rapida trasformazione,

dei valori essenziali da salvaguardare ad ogni costo e dei sacrifici che la Svizzera deve assumere nell'interesse superiore d'una Europa più forte e più robusta in un mondo che evolve sempre più velocemente verso una unificazione planetaria.

Se l'Europa saprà debitamente salvare la sua posizione nel mondo anche la Svizzera potrà più facilmente sperare di poter mantenere un suo posticino al sole.

L'Europa, dal canto suo, sarà forte e robusta nella misura in cui saranno forti e uniti gli Stati che la compongono. E qui forse è bene, tanto per rinfrescar la memoria e per meglio comprendere i connessi, fare un pochino di storia, la quale resta pur sempre la "magistra vitae", anche nei tempi moderni.

Ma permettetemi dapprima ch'io ricordi, a modo d'introduzione, un piccolo, ma significativo aneddoto. Si racconta nella mitologia che il termine "Europa" sia stato il nome di una giovane e avvenente donna, che piacendo a Giove lo indusse a trasformarsi in un toro possente e violento per portarsela via. Giove avrebbe potuto mutarsi in un animale più intelligente e meno brutale e meno aggressivo d'un toro, bestia questa che ancor oggi serve a divertire la gente di alcune parti del nostro continente. Penso al gioco crudele della corrida, quasi vi sia un recondito connesso fra questo fatterello mitologico e il fatto che a quella specie di appendice, di prolungamento verso ovest del continente asiatico è stato pure conferito il nome di "Europa", un continente ove il "gioco della guerra" (il "Kriegsspiel") sovente fu "in voga".

Geograficamente e quantitativamente potrebbesi ancora comprendere che si consideri l'Europa quale appendice dell'Asia, ma per tutto il resto no, talmente l'Europa e l'europeo sono differenti dal mondo asiatico. Questo carattere diverso, particolare, le proviene

dalla sua forma frastagliata e propulsa nei mari, dalla sua configurazione geologica assai movimentata. Tutto ciò l'ha predestinata a guardare verso altri orizzonti, a espandersi, a portare ad altri popoli le sue conquiste materiali e spirituali. Il suo spirito di intraprendenza e l'esiguità del suo territorio la resero però anche bellicosa, per cui, nel corso della storia, essa si trovò più volte in contraddizione con il messaggio spirituale della dottrina cristiana ch'essa aveva ereditato. Come poteva essa portare con la dovuta autorità morale agli altri popoli la Buona Novella, la legge dell'amore, quando nel suo interno le guerriglie non terminavano mai? Col tempo, questi altri popoli appresero bensì da lei l'uso delle sue tecniche, ma appresero anche a farsi da soli la loro strada, senza più curarsi molto di quel che succede nella vecchia Europa. Son passati ora i tempi in cui la piccola Europa era il centro del mondo. Questa posizione essa la perse in buona parte durante la seconda guerra mondiale, cedendo il posto al mondo americano, da una parte, ed a quello russo-comunista dall'altra. Tutto ciò fu possibile, e si potrebbe dire inevitabile, perché l'Europa non seppe mai unirsi in modo sano e forte.

Tentativi d'unificazione e condanna alla pace

Non mancarono nella storia, fino agli ultimi tempi, i tentativi di costruire un'Europa unita, ma fallirono tutti uno dopo l'altro, perché concepiti tutti su una base vacillante. Si pensi all'impero di Carlomagno; si pensi a quello di Napoleone e si pensi a quello vaneggiato da un Hitler, per non citare che i tentativi maggiori. Si pensi anche al sogno di Stalin, di un'Europa sovietizzata e

colonizzata dai Russi. Ma tutte queste "Europe" non hanno che il nome in comune con l'Europa dei nostri giorni e che il Consiglio d'Europa vuol consolidare. La differenza essenziale sta nel fatto che la nostra Europa non è più, e di gran lunga non più, il centro del mondo. Le divisioni, le discordie, i malanni interni l'hanno indebolita in modo fatale, mentre altre parti del mondo hanno proseguito il loro cammino di ascesa, per cui oggi l'Europa non è più per loro né la testa né il cuore del mondo, ma un termine di riferimento più o meno importante. Risulta da questa situazione, fondamentalmente mutata per l'Europa, che per sopravvivere essa è letteralmente condannata alla pace; ha dovuto comprendere che il terribile "gioco della guerra", che tempi addietro, si direbbe, amava, la condurrebbe oggi allo sfacelo completo. Per lei oggi la condizione per sopravvivere è la pace: la pace all'interno del continente e la pace nel mondo. Si sa però dalla storia che la guerra in Europa è sempre stata provocata dai cosiddetti regimi "forti", cioè totalitari. Questi regimi condussero l'Europa, la quale per paradosso aveva portato lo spirito umano sulle più alte vette della civiltà - si pensi soltanto ad un Dante, ad un Goethe - a ricadere, in pieno ventesimo secolo, nelle barbarie più inumane e ritenute - e quanto a torto - ai nostri tempi superate. Alludo in particolare ai campi di concentramento dell'hitlerismo. Come non costatare che la civiltà europea fu composta finora di contraddizioni e anche di rinnegamenti, come quei mostruosi animali che divorano la loro prole?

Ne risulta perciò - *historia magistra vitae* - che l'Europa d'ora innanzi deve battere, in modo deciso ed esclusivo, la via della democrazia vera e propria, se vuole sopravvivere e portare finalmente al mondo il suo vero messaggio spirituale, purificato da tutte le scorie. Cosiddetti regimi "forti" non s'addicono più per lei, in nessun modo. Solo nel rispetto dei diritti della persona umana e delle sue libertà fondamentali l'Europa potrà essere ricostruita

e solidamente ricostruita; solo su questa base si può pensare ad un'Europa sana e fortemente unita. Per la prima volta, dopo dure ed amare esperienze, l'Europa ha ora una base dottrinale valida per la sua unione.

I PILASTRI

Due documenti decisivi ne sono la dimostrazione più recente: la "Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali", da una parte, e la "Carta sociale europea" dall'altra. Ambedue i documenti, preparati ed adottati dal Consiglio d'Europa, attirano l'attenzione del resto del mondo e Paesi come l'America e l'Africa cercano da tempo d'ispirarvisi; ma finora non sono riusciti a fare altrettanto, perchè da loro i tempi non sono maturi per un tale passo. L'Europa ha oggi sul piano sociale delle possibilità che altri paesi non hanno. L'Europa di oggi è un'Europa ben precisa, che altri Paesi non possono copiare; tutt'al più essi possono ispirarsi ad un'Europa di ieri, non ancora all'Europa della nostra generazione.

Questa nuova Europa, che ora sta lentamente costruendosi ed alla cui costruzione il Consiglio d'Europa vuole contribuire in modo sistematico, non è soltanto una parte qualunque del mondo, ma è anche la concretizzazione di un'idea: l'idea della dignità della persona umana, l'idea della libertà; è l'Europa della libertà, nata dai dolori della dittatura. In ciò sta la miglior garanzia della sua riuscita, anche se la strada da battere procede assai lentamente; questa strada però, nell'opinione pubblica e nello spirito dei popoli europei dei nuovi tempi, non conosce più ritorno.

Il periodo dal 1933 al 1945 fu la notte nera dell'oppressione, della guerra, della barbarie e della morte. All'indomani della vittoria, le Nazioni Unite vollero costruire un mondo democratico, fondato sul rispetto universale delle libertà fondamentali. Dopo tre anni

di sforzi, l'ONU doveva riconoscere che, provvisoriamente almeno, bisognava accontentarsi di proclamare soltanto il carattere intangibile dei diritti dell'uomo, senza poter andare oltre la proclamazione, senza poterne assicurare in pratica il rispetto per via giuridica. Siamo così alla "Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo" del 1948, testo fondamentale, ma purtroppo soltanto platonico, soltanto dichiarazione. Nel medesimo anno vediamo il rifiuto da parte dei Paesi dell'Est di accettare l'aiuto americano Marshall; il fossato tra l'Est e l'Ovest si allarga e si fa più profondo. Ma il 1948 è anche l'anno in cui, per reazione a tutto ciò, sorge travolgente il "Movimento europeo", che con il suo congresso dell'Aia diviene decisivo per la nuova Europa; esso propone la creazione di una organizzazione europea intesa ad unire più strettamente i Paesi d'Europa.

La nuova Europa incomincia così a percorrere le diverse tappe verso la sua unificazione.

Il 1948 vede nascere l'OECE (Organizzazione europea di collaborazione economica) creata per ripartire l'aiuto degli Stati Uniti all'Europa (aiuto Marshall), destinato alla ricostruzione economica dell'Europa, al fine d'evitare nuovi perturbamenti interni e la necessità di nuovi interventi militari americani. Vi fanno parte 18 Paesi europei.

Pure nel 1948, il Trattato di Bruxelles associa l'Inghilterra, la Francia ed i tre Paesi del Benelux (Belgio, Olanda, Lussemburgo) in seno ad un'alleanza militare, economica e sociale. Il 1949 vede la creazione del Consiglio d'Europa. I 5 Paesi del trattato di Bruxelles, ai quali s'aggiungono l'Irlanda, l'Italia ed i 3 Paesi scandinavi, in tutto 10 Paesi europei, formano il Consiglio d'Europa, cioè il primo organismo politico puramente europeo, della cui funzione parleremo più oltre. Il movimento per l'unificazione europea vi

ha trovato la sua prima espressione istituzionale.

Subito il Consiglio d'Europa fu un banco di prova; esso permise di constatare che non tutti i Paesi europei liberi erano disposti ad accettare od a lasciarsi imporre una unificazione economica e politica sotto la direzione d'un governo soprannazionale. Esso fu però in grado di facilitare tale unificazione fra i Paesi disposti a fare un tale passo. Sotto i suoi auspici si costituisce nel 1950 la CECA, cioè il Mercato comune del carbone e dell'acciaio, dopo la reintegrazione della Germania occidentale fra i Paesi liberi e democratici, reintegrazione favorita e patrocinata dal Consiglio dell'Europa.

Il 1950 è pure l'anno del già menzionato documento fondamentale per la nuova Europa: "La Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali".

E' evidente che prima di prendere provvedimenti importanti di portata politica, economica o altra nel senso di una vera e propria unificazione europea, e prima di dare una base giuridica solida alla futura Europa, concepita sull'idea della libertà, i singoli Paesi vogliono sapere chiaramente con chi si uniscono. Nasce così, pure in seno al Consiglio d'Europa, la detta convenzione sui diritti dell'uomo, ai quali essa dà una protezione giuridica effettiva. Ad un simile accordo invano cercano di arrivare le Nazioni Unite. Così l'Europa apre una nuova via al mondo.

Attraverso peripezie diverse giungiamo al 1955, anno della formazione del UEO (Unione dell'Europa Occidentale), della quale fanno parte i 6 Paesi del Mercato comune e l'Inghilterra. L'UEO è la realizzazione d'una proposta fatta in seno al Consiglio d'Europa e destinata a favorire la cooperazione dei Paesi membri nel campo della difesa. Essa è sorta in seguito allo scacco che subì nel 1954 la famosa CED (Comunità Europea di Difesa).

Nel 1957 sorsero, in stretto contatto con il Consiglio d'Europa, altre due comunità europee, la CEE (Comunità Economica Europea), più nota sotto il nome di "Mercato comune" e la CEEA (Comunità Euro-

pea dell'Energia Atomica), conosciuta sotto il nome di Euratom. Con la CECA, da una parte, e il "Mercato comune" e l'Euratom dall'altra si profila la cosiddetta "Europa dei Sei" (Benelux, Francia, Germania, Italia), un'unificazione economica in vista di quella politica. In seno al Consiglio d'Europa l'Inghilterra cercò di integrare l'Europa dei Sei in una zona più vasta di libero scambio, al fine di evitare una scissione economica e politica dell'Europa, ma il tentativo fallì in seguito al rifiuto dei Sei. Il Mercato comune si sviluppò rapidamente nei suoi primi anni, passò poi un periodo piuttosto di crisi, che fu una crisi di sviluppo. Noto è l'atteggiamento della Francia ed in particolare del Generale de Gaulle di fronte al Trattato sul Mercato comune. Come sapete, negli ultimi tempi il Mercato comune ha ripreso svelto il suo cammino verso l'unificazione europea.

Nel 1959 nacque, quale reazione alla creazione del Mercato comune e quindi alla scissione economica dell'Europa in due zone, la cosiddetta AELS (Associazione Europea di Libero Scambio), composta di altri sei Paesi membri del Consiglio d'Europa (Austria, Danimarca, Norvegia, Inghilterra, Svezia, Svizzera), ai quali si aggiunse il Portogallo. Anche questa organizzazione si sviluppò rapidamente, tanto più che le sue mire di unificazione europea erano più modeste, limitandosi al campo doganale. Fu nuovamente in seno al Consiglio dell'Europa che nel 1959 si elaborò fra i Sei del Mercato comune ed i Sette dell'AELS una formula di cooperazione che trovò la sua espressione pratica nella trasformazione della OECE nella OCDE (Organizzazione di cooperazione e di sviluppo economico). Questa si compone dei membri della OECE più gli Stati Uniti d'America ed il Canada. Si tratta di una nuova formula di cooperazione intesa a dare un maggior aiuto allo sviluppo economico, in particolare dei Paesi europei non ancora sufficientemente sviluppati.

Anche in seguito non mancarono tentativi in seno al Consiglio d'Europa intesi a raggiungere una miglior collaborazione fra l'Europa dei Sei e quella dei Sette, a stabilire - come si suol dire - il "ponte fra le due Europe", ma non sempre si ottenne il successo sperato. Fortunatamente continua ad esistere il Consiglio d'Europa, quale punto di ritrovo e di riferimento, particolarmente attuale in fase di crisi di altre organizzazioni europee.

Siamo così giunti, assai rapidamente ai nostri giorni. Spontanea si presenta ora la domanda: a quale punto siamo della nuova Europa, di cui persistiamo a dire ch'essa è concepita sull'idea della libertà? Dapprima dobbiamo constatare che tutto quello che finora è stato fatto è qualche cosa di frammentario; si lavorò più alla superficie e in direzioni diverse che in profondità. Ma la questione essenziale non è tanto quella di sapere se meglio valga che tutti i Paesi europei partecipino a realizzazioni modeste sulla strada dell'unificazione dell'Europa o se all'incontro, meglio valga essere in pochi che partecipano a realizzazioni più ardite. La sola cosa che importa è di intraprendere tutto ciò che permette di fare alcuni passi in avanti, anche se modesti, verso la nostra Europa, l'Europa unita e forte sulla base della libertà e della dignità del singolo cittadino. Il Consiglio d'Europa non tralasciò nulla di quanto può contribuire a stabilire una vera e propria comunità europea di diritto, e anche politica. Evidentemente, si è ancora lontani dagli Stati Uniti d'Europa, ma pure si deve riconoscere che l'Europa libera ha cambiato fortemente fisionomia durante questi 20 anni di lavoro in seno al Consiglio d'Europa.

Il Consiglio d'Europa

Terminato questo sommario istoriato della nostra Europa, siamo giunti al punto in cui occorre ch'io vi parli più specificamente del Consiglio d'Europa come tale, poiché è di questo che ci vogliamo intrattenere, anche per conoscere la posizione del nostro Paese nei suoi riguardi.

Già sappiamo che l'anno 1948 segnò una svolta nella politica mondiale del dopoguerra. Già parlai della minacciosa tensione fra i due blocchi, americano e russo, particolarmente pericolosa per l'Europa, uscita dissestata, se non del tutto distrutta, devastata e disanguinata dalla guerra; già dissi degli sforzi delle Nazioni Unite volti alla ricostruzione del nuovo ordine nel mondo, ma coronati d'un successo soltanto parziale. L'adozione della "Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo" fu un evento certamente di capitale importanza, siccome per la prima volta fu stabilito in un documento ufficiale di portata mondiale quali diritti e libertà uno Stato deve garantire ai suoi cittadini per esser annoverato fra i Paesi civili. Ma purtroppo le Nazioni Unite non riuscirono a stabilire esse stesse il sistema giuridico mondiale in grado di garantire ovunque il rispetto di tali diritti e libertà fondamentali, sul quale poggia la vera democrazia ed in ultima analisi la pace nel mondo, bandendo così per sempre ogni forma di dittatura. In mancanza di una soluzione soddisfacente sul piano mondiale, le Nazioni Unite consigliarono di giungere a delle realizzazioni sul piano regionale. Fu in questa atmosfera politica che si sviluppò in Europa con grande forza il "Movimento europeo", sostenuto dalle persone più in vista, tanto del mondo politico che degli altri ceti, movimento inteso a promuovere la creazione d'una Europa unita. Era alla testa del movimento il grande Winston Churchill, il quale, già nel suo ormai famoso discorso tenuto a Zurigo il 19 settembre 1946, dopo aver

fatto cenno alle devastazioni della guerra e parlando del Consiglio d'Europa, disse testualmente: "Esso sarebbe un rimedio, il quale come per miracolo trasformerebbe tutto lo scenario e giungerebbe, in alcuni anni, a rendere tutta l'Europa, o la maggior parte del continente, libera e felice quanto lo è la Svizzera al momento"; aggiunse: "Noi dobbiamo costruire come una specie di Stati Uniti d'Europa".

I governi dei 5 Paesi del Trattato di Bruxelles (Belgio, Francia, Lussemburgo, Olanda e Inghilterra), facendo propria quest'idea, presero l'iniziativa d'una conferenza diplomatica, invitando i Governi d'altri 5 Paesi (Danimarca, Irlanda, Italia, Norvegia e Svezia), e così a 10, crearono il Consiglio d'Europa, il cui statuto fu firmato il 5 maggio 1949 a Londra. Tutti questi Paesi erano d'accordo nel riconoscere che le Nazioni Unite dovevano restare la grande cornice mondiale, anche se i suoi risultati non erano che parziali, e che quindi si doveva creare in Europa un'unione più stretta fra tutti gli Stati europei che sono convinti della prevalenza del diritto e che, rispettando i diritti dell'uomo, garantiscono sul loro territorio l'esercizio delle libertà fondamentali. In seguito aderirono al Consiglio d'Europa, fino al giorno d'oggi, ancora altri 8 Paesi, fra cui la Svizzera nel 1963 (Austria, Cipro, Germania, Grecia, Islanda, Malta, Svizzera, Turchia).

Già all'inizio dei dibattiti per il Consiglio d'Europa si manifestarono due opposte tendenze principali, l'una che voleva un'Europa integrata con poteri soprannazionali, l'altra che voleva piuttosto un'Europa degli Stati, rispettandone la sovranità. Dalla Conferenza di Londra sortì un compromesso, cioè lo Statuto del 5 maggio 1949, il quale dotava il Consiglio d'Europa di due organi: Il Comitato dei Ministri e l'Assemblea consultiva, i quali nei grandi tratti corrispondevano rispettivamente all'una e all'altra delle due tendenze; ma né l'uno né l'altro dei due organi ottenne il potere esecutivo in Europa.

Il Comitato dei Ministri è una Conferenza diplomatica tradizionale, ma di carattere permanente, un organo di tipo intergovernativo, composto dei Ministri degli Affari esteri dei singoli Paesi membri. Esso praticamente non conosce il diritto di veto, raramente procede a delle votazioni. Le decisioni sono prese generalmente alla unanimità; la discussione deve normalmente permettere di giungere a delle soluzioni negoziate. Qualora tuttavia una votazione si riveli necessaria, l'unanimità è richiesta per le questioni di maggiore importanza, mentre per le altre è sufficiente la maggioranza di due terzi, o anche la maggioranza semplice.

Le decisioni si traducono generalmente nella conclusione di convenzioni o accordi da sottoporre poi alla procedura normale di ratifica da parte dei singoli Stati membri, come è il caso per i trattati internazionali. Il Comitato dei Ministri è l'organo competente per agire in nome del Consiglio d'Europa. Esso esamina tutti i provvedimenti da prendere, intesi a realizzare un'unione più stretta fra gli Stati membri ed a stabilire una politica comune; può rivolgere delle raccomandazioni ai Governi e chiedere loro ragguaglio circa le misure da essi prese in vista della loro applicazione.

Il Comitato si riunisce attualmente dodici volte all'anno; due volte al livello dei Ministri stessi e dieci al livello di delegati dei Ministri, cioè di ambasciatori o di alti funzionari.

Per la preparazione e l'esame delle diverse questioni, il Comitato dei Ministri dispone di comitati temporanei o permanenti, composti di esperti nelle varie materie da trattare.

L'Assemblea consultiva

Lo Statuto definisce l'Assemblea come "L'organo deliberante del Consiglio d'Europa". Essa costituisce una innovazione, direi, rivoluzionaria nella tradizione della cooperazione internazionale. Infatti i rappresentanti dei singoli Paesi all'Assemblea esprimono le loro idee personali e non quelle del loro governo; essi non sono delegati del governo e da questo non ricevono istruzioni ufficiali. Tale libertà permette meglio la manifestazione delle idee e quindi di conoscere a fondo le tendenze dell'opinione dei popoli europei.

All'Assemblea i singoli Paesi dispongono d'un numero di rappresentanti in funzione della loro popolazione: i Paesi più piccoli hanno diritto ad almeno 3 rappresentanti, i più grandi ad un massimo di 18. La Svizzera ha diritto a 6 rappresentanti. Da ciò risulta che i piccoli Paesi non possono lagnarsi d'una sopraffazione numerica da parte dei grandi.

Il sistema di elezione dei rappresentanti all'Assemblea è stabilito da ciascun parlamento nazionale. I rappresentanti sono scelti generalmente fra i parlamentari del singolo Stato. La scelta fra i vari partiti viene fatta in modo da rispecchiare la composizione delle forze democratiche presenti nel parlamento nazionale.

Lo Statuto prevede che l'Assemblea tenga annualmente una sessione ordinaria, della durata minima di un mese. Allo scopo di mantenere un più costante contatto con l'opinione pubblica, l'Assemblea suddivide la sua sessione ordinaria in tre parti: una in primavera, una in autunno ed una in inverno.

La struttura dell'Assemblea e la sua procedura sono simili a quelle d'un parlamento nazionale; essa non ha però poteri legislativi. Nondimeno, è proprio l'Assemblea che ha conferito al Consiglio d'Europa una fisionomia diversa da quella di tutte le altre organizzazioni

internazionali create precedentemente. Per la prima volta infatti, membri di parlamenti nazionali hanno avuto la possibilità di rappresentare le varie correnti d'opinione in seno ad una organizzazione di cooperazione europea.

I dibattiti dell'Assemblea sono pubblici e le sue decisioni hanno per i Paesi membri carattere soltanto consultivo. Queste sono prese sotto forma di raccomandazioni, di risoluzioni e di pareri. Le raccomandazioni sono adottate a maggioranza di due terzi, le altre decisioni a maggioranza semplice. Le raccomandazioni sono trasmesse ai governi nazionali per tramite del Comitato dei Ministri.

I problemi che possono essere trattati all'Assemblea si riferiscono a tutti gli aspetti dell'attività europea: politici, economici, sociali, culturali, giuridici, con la sola esclusione degli aspetti militari, per i quali il Consiglio d'Europa non è competente per disposizione statutaria.

Come nei parlamenti nazionali, i lavori preparatori si svolgono in seno a commissioni dell'Assemblea, le quali presentano a quest'ultima studi e rapporti, spesso accompagnati da proposte concrete. In più, esiste una commissione permanente che assicura la continuità dell'azione, coordina i lavori, e agisce in nome dell'Assemblea, quando questa non è in sessione.

La coordinazione dei lavori fra il Comitato dei Ministri e l'Assemblea consultiva è affidata ad un cosiddetto Comitato misto, che comprende otto rappresentanti dell'Assemblea ed i membri del Comitato dei Ministri ed è presieduto dal presidente dell'Assemblea. Il compito di coordinazione è particolarmente importante, perché il Comitato dei Ministri, organo composto dei rappresentanti dei governi nazionali, non è sottoposto, come si potrebbe credere, all'Assemblea consultiva, organo composto di parlamentari nazionali. I due organi stanno fra loro in un rapporto simile a quello che corre fra la Camera alta e la Camera bassa di un parlamento nazionale. Il Comitato

dei Ministri corrisponderebbe press'a poco al nostro Consiglio degli Stati e l'Assemblea al nostro Consiglio nazionale.

Un esecutivo paragonabile ad un governo nazionale manca presso il Consiglio d'Europa. Questa mancanza può apparire come la maggiore debolezza del Consiglio d'Europa, ma essa fu la condizione della sua nascita e della sua estensione ad un così gran numero di Stati. Nelle condizioni attuali dell'Europa è impossibile pensare ad un sistema più fortemente integrato che possa nel medesimo tempo estendersi ad un buon numero di Stati.

I due organi principali, che assieme formano il Consiglio d'Europa, sono assistiti da un Segretariato generale, con sede a Strasburgo in un edificio appositamente costruito e detto "La Maison de l'Europe". Ivi si tengono pure le sessioni dell'Assemblea. A capo del Segretariato, che oggi conta circa 1000 funzionari di tutte le nazionalità dei Paesi membri, sta un Segretariato generale, nominato dall'Assemblea su proposta del Comitato dei Ministri, di fronte al quale esso è responsabile.

Il bilancio del Consiglio d'Europa è alimentato dai contributi dei Paesi membri, fissati in base alla popolazione dei singoli Paesi.

Attività del Consiglio d'Europa

Giunti a questo punto è logico che ci si ponga la domanda a sapere quale fu l'attività svolta dal Consiglio d'Europa finora e quali i risultati pratici raggiunti. Si potrebbe infatti dubitare della sua efficacia, vista la struttura alquanto strana del Consiglio, consistente in due specie di Camere senza un potere esecutivo. Ma i fatti dimostrano che il Consiglio d'Europa ha già compiuto un lavoro considerevole; esso contribuì fortemente alla trasformazione che in Europa sta compendosi da 20 anni in qua. L'operato del Consiglio si può suddividere in azioni dirette ed in azioni indirette.

Si considerano "azioni dirette" quelle azioni del Consiglio che risultano dall'attività statutaria e normale dei suoi organi. Queste azioni le possiamo classificare in 3 categorie diverse che consistono nella determinazione di una politica comune degli Stati membri, nella conclusione di convenzioni europee e nella cooperazione tecnica. E' evidente che parlando di politica comune non si intende parlare tanto d'imposizione agli Stati membri, quanto di opera di convinzione. L'Assemblea consultiva è una tribuna di portata eccezionale, da dove, su una base geografica assai vasta e in completa libertà di parola, i rappresentanti dei popoli europei possono esprimere il loro parere sui grandi problemi dell'ora. E' da questa tribuna che uno Schumann lanciò le sue proposte di creare la Comunità economica del Carbone e dell'Acciaio, un Churchill propose la Comunità europea di difesa, che uno Spaak ed altri ancora svolsero le loro tesi di grandi europei. E' a questa tribuna che le grandi tendenze dell'opinione pubblica di tutto il continente europeo trovano la loro espressione ed è a questa tribuna che si tracciano le prime linee d'una politica comune, anche se poi la realizzazione viene rimandata ad altre istanze europee. Ma sempre il Consiglio d'Europa si guardò dal fare dell'Europa un blocco chiuso in se stesso; essa deve restare sempre largamente aperta a tutto il mondo. Infatti il problema essenziale che attualmente si pone al nostro continente è quello della sua posizione in un mondo in rapida trasformazione. Nei secoli scorsi, l'Europa ebbe sempre una situazione predominante nel mondo, tanto dal profilo spirituale quanto da quello tecnico e materiale. Ora le sue condizioni sono ben altre, per cui essa deve fare un esame di coscienza, deve stabilire le condizioni della sua sopravvivenza, riordinare i rapporti con gli altri popoli del mondo. Questo problema fondamentale ed oltremodo delicato della politica europea può essere esaminato nel miglior modo possibile in seno al Consiglio d'Europa, istituzione europea per eccellenza.

Si può parlare in un certo senso anche di una attività legislativa del Consiglio d'Europa, quando si consideri che i due organi: l'Assemblea consultiva ed il Comitato dei Ministri, a guisa delle due Camere nei parlamenti nazionali, hanno finora adottato ben 50 convenzioni che possono essere in certo qual modo qualificate come "leggi comuni per tutta l'Europa". Si pensi soltanto alla già menzionata "Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali", convenzione che a ragione si ritiene la base politica e giuridica di tutta la costruzione europea; si pensi anche alla "Carta sociale dell'Europa" che stabilisce i diritti del cittadino europeo in campo sociale. Le convenzioni del Consiglio d'Europa si riferiscono alle materie più diverse, come la sicurezza sociale, l'assistenza sociale, scambi culturali, composizione pacifica di divergenze e via dicendo. Questo complesso di convenzioni, alcune delle quali sono state ratificate da un buon numero di Paesi membri, va creando a poco a poco una comunità europea di diritto.

Un'attività diretta ed importante del Consiglio d'Europa è pure la cosiddetta cooperazione tecnica. Tutti i problemi sono studiati e preparati dapprima da comitati di periti, i quali in tal modo imparano a conoscere e valutare le differenze, vere od apparenti, che possono separare i Paesi dell'Europa, ed a trovarne una soluzione comune.

Azioni indirette

Evidentemente non tutte le proposte presentate in seno al Consiglio d'Europa furono coronate da successo, ma non per questo erano prive d'interesse e furono vane. Nate in seno al Consiglio, trovarono la loro realizzazione all'infuori di questo. Si pensi alla creazione della CECA, si pensi ai dibattiti di capitale importanza sulla

Comunità europea di Difesa, sulla creazione di una vasta zona di libero scambio, alla creazione della CEE, dell'AELS, al dialogo che si cerca di mantenere fra quest'ultima organizzazione e il Mercato comune, e così via. Il Consiglio d'Europa è, per vocazione e per la sua composizione, il foro parlamentare e governativo dove nascono o convergono tutte le proposte che mirano ad una migliore organizzazione dell'Europa e ad una unione più stretta fra gli Stati membri. Evidentemente questa unione non può farsi che gradualmente, siccome la economia e la storia dei diversi Paesi europei hanno avuto sviluppo assai diverso. Comunque, è evidente che là dove si cerca sinceramente l'unione, come al Consiglio d'Europa, le divisioni interne dell'Europa lentamente si superano.

Tutta l'attività del Consiglio d'Europa dimostra chiaramente quanti sforzi si facciano in esso per unire il più strettamente possibile i Paesi europei. Essa rivela pure le molteplici difficoltà che si oppongono ad una attività più rapida e più decisa. Con la sua struttura elastica, il Consiglio è in grado però di accogliere i progetti più arditi come i più cauti, di costruire i punti di incontro fra le varie correnti, mantenendo vivo l'interesse degli uni per l'opera degli altri e lasciando aperta la strada ad una collaborazione che potrà domani realizzare la speranza d'una Europa sempre più unita. Il suo lavoro va, sotto un determinato aspetto, assai più in profondità di quanto generalmente si creda: esso sostiene infatti un movimento di idee che per finire sbocca in risultati che forse sono più profondi e più durevoli, anche se meno spettacolari.

Forse, e anche senza forse, il compito principale del Consiglio d'Europa consiste nell'istituire un dialogo sincero ed aperto fra i Paesi ed i popoli europei, un dialogo che non esige l'uso di una stessa lingua, ma d'uno stesso linguaggio, quello della stima e della comprensione reciproca, quello che si svolge in uno spirito d'amicizia, di solidarietà, di sacrificio nell'interesse comune. E' un lavoro di educazione che compie il Consiglio d'Europa, ma

nella prospettiva storica è certamente il lavoro migliore che esso compie, perché è la sola via che l'Europa dei nostri giorni può battere.

Il Consiglio d'Europa e la Svizzera

La questione d'una adesione della Svizzera al Consiglio d'Europa si era posta già ripetute volte. Da parte del Consiglio d'Europa questa adesione era particolarmente desiderata, non solo per il fatto che il nostro Paese sta nel cuore dell'Europa, ma anche perché esso costituisce una piccola Europa e può perciò apportare al Consiglio un capitale di esperienze della massima importanza. Ma fino al 1963, il nostro Paese, per motivi diversi, preferì attendere. Tuttavia, non si può parlare di disinteresse o di egoismo da parte nostra. Durante i 14 anni d'attesa, il Consiglio federale prese una serie di decisioni che sempre più avvicinarono il nostro Paese alla Europa ideata a Starsburgo. Già nel 1951 il Consiglio federale delegò degli osservatori in vari comitati di studio, assunse la gerenza di determinate convenzioni del Consiglio dell'Europa ed aderì ad alcune di queste. Nel 1960, il Parlamento federale accettando un invito del Consiglio d'Europa, nominò 6 parlamentari appartenenti ai vari gruppi politici, perché avessero a partecipare quali osservatori ai lavori dell'Assemblea consultiva e delle sue commissioni. Consiglieri federali presero parte, nel 1961 e nel 1962, a conferenze dei Ministri dei Paesi membri del Consiglio d'Europa. Nel frattempo sempre più attuale divenne la questione d'una adesione vera e propria del nostro Paese al Consiglio d'Europa, con l'effetto che a partire da tale momento la Svizzera sarebbe stata rappresentata di pieno diritto in tutti gli organi del Consiglio d'Europa, in prima linea nell'Assemblea consultiva, al livello parlamentare, nel Consiglio dei Ministri, al livello governativo, e nel Comitato

dei delegati permanenti dei Ministri.

Ad un primo esame della questione dell'adesione della Svizzera al Consiglio d'Europa, nel 1957, il Consiglio federale aveva fatto tre constatazioni: la prima, che il nostro statuto di neutralità non ci impediva per sé l'adesione, siccome il Consiglio d'Europa, anche se persegue certi fini politici, non prevede la formazione di alleanze politiche. Un'adesione poteva comportare però - ed era questa la seconda constatazione - certi inconvenienti per la nostra politica di neutralità, dato che il Consiglio d'Europa tende a far adottare ai Paesi membri una politica estera comune, per cui in certe situazioni i nostri rappresentanti all'Assemblea consultiva ed al Comitato dei Ministri potrebbero trovarsi in condizioni di imbarazzo. In terzo luogo, il Consiglio federale non valutava sufficienti i vantaggi di una adesione del nostro Paese in confronto con gli svantaggi dal punto di vista della neutralità. Cinque anni più tardi, nel 1962, il Consiglio federale riesaminò la questione, tenendo conto della evoluzione intervenuta in seno al Consiglio d'Europa, e constatò nuovamente che il nostro statuto di neutralità non impedisce per nulla l'adesione. Il Consiglio d'Europa non è una alleanza né militare né politica. Lo statuto di questo Consiglio esclude espressamente dalle sue competenze tutte le questioni di natura militare, non prevede sanzioni politiche né economiche e non fa del Consiglio d'Europa un'istituzione soprannazionale che limiti la sovranità degli Stati membri. Le sue decisioni hanno per i governi nazionali soltanto carattere di raccomandazioni.

Quanto alla nostra politica di neutralità occorre rilevare che effettivamente l'Assemblea consultiva tratta sovente problemi politici, i quali potrebbero mettere i nostri rappresentanti in una situazione delicata, tuttavia gli avvisi che questi esprimono sono personali e non legano minimamente il Paese. D'altra parte ci si attende da loro la massima riservatezza in tali dibattiti. Alquanto diversa e

più delicata è la situazione del Comitato dei Ministri, dove i Paesi membri sono rappresentati ufficialmente da un membro del governo. A maggior ragione ci dobbiamo attendere dal nostro rappresentante governativo un atteggiamento di grande prudenza. E' suo obbligo di non partecipare né a discussioni né a decisioni di natura politica.

Del resto, a differenza di quelle che erano le sue mire iniziali, il Consiglio d'Europa si limita oggi a svolgere più un lavoro di convincimento che di azione politica diretta. Discussioni del genere, anche se di natura politica, purché non comportino un'azione diretta, non sono incompatibili con la nostra politica di neutralità. Ne risulta che i dubbi iniziali quanto alla nostra possibilità d'adesione non sussistono più e che d'altra parte sta nell'interesse del nostro Paese essere presente e contribuire attivamente ai lavori del Consiglio d'Europa. Infatti già menzionai che questo Consiglio è divenuto il centro delle aspirazioni europee; il punto d'incontro anche fra l'Europa dei Sei, cioè del Mercato comune, e quella dei Sette, cioè dell'AELS, il luogo in cui gli Stati europei possono esporre i loro pareri, discutere ricercare soluzioni comuni al livello dei governi ed a quello dei parlamenti. La Svizzera non può che accogliere di buon viso una tale occasione, non solo sotto l'aspetto d'una migliore unione continentale, bensì anche nel suo stesso interesse. Importa, a modo d'esempio, che il nostro Paese abbia a poter far comprendere all'estero, ed in Europa dapprima, il significato, il valore, l'importanza della nostra neutralità, per la quale non sempre gli altri Paesi hanno la dovuta comprensione. Questi furono i motivi che indussero il nostro Paese a divenire, nel 1963, dopo 14 anni d'attesa, membro del Consiglio d'Europa, quale diciassettesimo Paese nell'ordine cronologico d'adesione. Segue in quest'ordine ancora Malta, che si fece membro nel 1965.

Conclusioni

Questa è la nuova Europa fino al giorno d'oggi. Il suo cammino è ancora lungo e procede tortuoso e lento, ma procede e sale. L'8 dicembre 1955 il Consiglio d'Europa si diede l'emblema dell'Europa unita. La bandiera europea è un cerchio di 12 stelle d'oro che non si toccano, in campo azzurro; il cerchio è simbolo di unione nel rispetto della vicendevole sovranità dei Paesi membri, mentre il numero 12 sta a indicare perfezione e compiutezza. L'Europa non è dunque né l'Europa dei Sei (Mercato comune, né quella dei Sette (Paesi della piccola zona di libero scambio), né quella dei diciotto dell'OECD e così via. L'Europa è tutto questo e molto di più: è quel lembo di terra che ha dato al mondo tanta cultura, tanta civilizzazione, l'amore della libertà, il senso della dignità dell'uomo; è anche, bisogna riconoscerlo, quel frammento di pianeta, dal quale è spesso scaturita la scintilla che ha messo fuoco al mondo. E' da sperare, ed il Consiglio d'Europa ne sia il più chiaro indizio, che l'Europa dopo tante rovine abbia finalmente acquistato quella saggezza che è propria a coloro che hanno mancato molto e che hanno sofferto molto, ma che si sono ravveduti.

L'Europa è consapevole oggi della sua missione universale, ma anche della sua immensa debolezza. Sente la sua esistenza minacciata; ma è anche conscia dei doveri che ha verso i suoi popoli e dei doveri che ha verso il mondo. Se l'Europa cerca oggi di sopravvivere alle sue colpe, non è per solo egoismo, ma perché è suo diritto rifiutarsi di perire e dovere di essere presente. Orbene, per l'Europa oggi la sola via della saggezza è quella dell'unione nella libertà. Al Consiglio d'Europa 18 Stati europei si concertano su tutti i problemi più importanti e mettono in comune le loro esperienze. I risultati attuali possono magari essere ritenuti anche modesti, ma essi costituiscono il primo passo sull'unica via possibile per la sopravvivenza e il ringiovanimento della nostra vecchia Europa, l'unica

via che le permetta di tenere un posto dignitoso in questo mondo in rapida trasformazione. In un tale processo di autotrasformazione il nostro Paese, cuore dell'Europa, non può essere assente per nessun motivo! Anche qui gli assenti avrebbero torto!

Qualunque possa essere il giudizio dello storico futuro sul nostro tempo, noi almeno, che lo viviamo, non possiamo avere dubbi sul significato profondo dei suoi sforzi, delle sue miserie e di tante convulsioni, di cui siamo le cause o le vittime. I dolori del mondo contemporaneo sono quelli di un parto, e quella che nasce con tanta fatica è una società umana universale, che sarà, per gli Stati moderni, ciò che essi stessi sono diventati rispetto ai popoli che li compongono, popoli un tempo anch'essi divisi in gruppi di genti diverse, cui essi hanno infine saputo assicurare l'unità. La Svizzera ne è un esempio tipico. La storia è uno sforzo lento, ma ostinato, inteso a fare degli uomini, dei popoli, una società universale.

Quanto all'Europa, essa dovrebbe ora, dopo tanti dolori, essere matura per dare inizio a questa trasformazione, almeno su quello che è il suo territorio. Il legame della società europea dovrebbe essere quello della ragione e del diritto possibilmente sostenuto da quello della fede cristiana e dell'amore del prossimo. In mancanza di ciò, l'Europa continuerà a restare nella confusione, ad essere una Torre di Babele e ad andare immancabilmente alla deriva. Se così fosse, la Svizzera resti allora nella sua nota posizione di riccio, che la si giudichi simpatica o no.

Gli ultimi 3 decenni, che noi abbiamo vissuto, sono stati per la storia della umanità, per il progresso della scienza e della tecnica, decenni densi di avvenimenti d'un tale rilievo, che passeranno alla storia come pochi altri.

Le generazioni che verranno non potranno ignorare come fatto storico di ampie dimensioni che nuove potenze politiche, come la Cina rossa, e numerosi nuovi Stati, specie nell'Africa nera, sono sorti, le cui

conseguenze sulla politica mondiale già si manifestano. Chi mai, ancora poco tempo fa, avrebbe sognato che il Presidente degli Stati Uniti si sarebbe fatto pellegrino nel Paese di Mao-Tze-Tung?

In questi pochi decenni si è visto sorgere, a parte tutto il processo d'automazione, una nuova tecnica: l'astronautica, con i suoi viaggi interplanetari; la conquista della luna è solo un inizio ed un indizio di quanto il nostro tempo ha reso possibile.

Su tutto un altro piano, è da ricordare come avvenimento straordinario del nostro tempo la convocazione del Concilio Ecumenico Vaticano II, che significa un'evoluzione decisiva verso una vera unificazione fraterna di tutti i cristiani, di tutti i credenti, di tutti gli uomini animati da sincerità.

Ma non per questo l'umanità è oggi più felice; essa sta attraversando una profonda crisi di sviluppo, direi, proprio in seguito allo strabiliante progresso delle scienze esatte e della tecnica ed all'uso esasperante ch'essa ne fa. La crisi sta nel fatto che la civiltà del nostro tempo si è sviluppata con molgo maggior vigore e rapidità nel campo della materia che non in quello dello spirito; ne è sorto uno squilibrio; alle nuove generazioni occorre - come direbbe il francese - "un supplément d'âme", senza il quale esse degenerano immancabilmente. Per intanto l'umanità avanza ancora nelle bufere del tempo come una nave senza timone.

Tutto il progresso scientifico, tutto il tecnicismo, diventa controproducente, nelle sue conseguenze politiche, se non è applicato all'uomo e in funzione dei valori superiori dell'umanità.

Esso impone all'uomo contemporaneo ed alle generazioni di domani un continuo ripensamento del loro modo di comportarsi. Si deve comprendere, e non solo con le parole, ma coi fatti, che l'applicazione del progresso tecnico deve essere saldamente ancorata alla legge morale, legge che sta scritta nel fondo d'ogni cuore umano. Questa

è condizione sine qua non se si vuole evitare il pericolo fatale d'una rottura immane. Un nuovo umanesimo s'impone, nel quale gli autentici valori della scienza e della tecnica siano inseriti in un quadro etico unitario, abbracciante tutte le manifestazioni dell'uomo. Quest'umanesimo sta delineandosi, sia pur lentamente. Il Consiglio d'Europa e lo spirito ecumenico moderno ne sono esempi validi. Una nuova forma di civiltà sta preparandosi, un'evoluzione è in corso, alla cui base sta il rapporto fra macchina e uomo, fra tecnica e morale; essa assume dimensioni e impostazioni mondiali; essa è un'unica, grande, appassionante esperienza umana, alla quale la nostra generazione assiste e partecipa.

Questo processo verso l'unità morale e spirituale del mondo è tutt'altro che facile e rapido; ancora non lo si intravede limpido; l'umanità si trova in uno stato altamente febbrile, che ancora durerà a lungo, ma pur qualcosa è in corso. Lo ripeto: Il Concilio ecumenico, orientato verso l'umanità tutta intera, il Consiglio mondiale delle Chiese e, su altro piano, Il Consiglio d'Europa - per citare solo questi esempi - ne sono la prova concreta. L'uomo contemporaneo deve rendersi sempre meglio conto, da una parte, dei suoi limiti e, dall'altra, della sua grandezza. Egli non deve mai chiudersi né nell'immobilismo né in uno stretto confessionalismo o nazionalismo. Progresso scientifico, fede e patriottismo hanno raggiunto oggi un denominatore comune proprio in quei valori umani che il vero cristianesimo difende.

Come non ricordare in questo testo quanto già il grande Goethe scrisse pochi giorni prima della sua morte:

"La cultura spirituale può progredire sempre più, le scienze naturali potranno allargarsi quanto vogliono e lo spirito umano svilupparsi quanto sia nelle sue possibilità, ma mai si potrà fare a meno della cultura morale del cristianesimo, così come essa risplende in sostanza dai Vangeli."

Soltanto in tale spirito sarà possibile, nella società moderna, stabilire rapporti di convivenza umana - nelle grandi come nelle piccole cose - che meritino la qualifica di "umano", di "civile", di "sociale", nel senso più ampio di questa parola; sono rapporti di verità, di giustizia, di solidarietà e ancora più d'amore fra uomo e uomo, fra comunità e comunità, grandi o piccole che siano, fra popolo e popolo, rapporti trasferiti nella condotta d'ogni giorno.

Non illudiamoci però di poter realizzare sempre in pieno un tale imperativo d'amore, perché qualcosa sfugge sempre alla presa dell'uomo; più che la riuscita più o meno completa, conta lo sforzo sincero e costante di ognuno. Ricordiamoci che fin tanto che ci si dibatte, sia pur con fatica e pena, nella ricerca dei valori umani, del Vero, e nella insoddisfazione di non raggiungerli magari mai come si vorrebbe - insoddisfazione che in fondo è il segreto della vitalità del pensiero - l'uomo va alla scoperta della parte migliore di se stesso, che trasfonde poi nel perenne dialogo e rapporto con i suoi simili. Nessuno è tenuto a dar di più! Ma così, anche se lentamente, la causa trionfa!