

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

SULLA NATURA DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA

(11 OTTOBRE 2000)

LE CARATTERISTICHE DEL PROGETTO DI CARTA

1. Il varo del progetto di Carta dei diritti fondamentali è riuscito: il presidente della convenzione incaricata della sua elaborazione, nella riunione solenne del 2 ottobre 2000 ha potuto registrare un amplissimo consenso e ha trasmesso il progetto al presidente del Consiglio europeo.

Questo progetto costituisce un effettivo « valore aggiunto ». Nel riunire in un unico testo diritti che finora erano dispersi in vari strumenti internazionali e nazionali, il progetto di Carta rappresenta la quintessenza del patrimonio europeo di realizzazioni comuni in materia di diritti fondamentali.

2. Si tratta di un testo equilibrato, ambizioso nelle sue innovazioni:

— in un unico testo sono riuniti tutti i diritti delle persone: diritti civili, politici, economici e sociali, nonché diritti dei cittadini dell'Unione europea. Viene così sancito nel modo più esplicito il principio di indivisibilità dei diritti. Rompendo con la distinzione invalsa finora nei testi europei e internazionali, tra diritti civili e politici da un lato, diritti economici e sociali dall'altro, il progetto di Carta elenca tutti i diritti raggruppandoli in base ad alcuni principi fondamentali: dignità dell'uomo, libertà fondamentali, uguaglianza tra le persone, solidarietà, cittadinanza e giustizia;

— nel rispetto del principio di universalismo, i diritti enunciati nel progetto sono, in massima parte, riconosciuti a chiunque, a prescindere dalla nazionalità o dal luogo di residenza delle persone. Diverso è il caso dei diritti connessi più direttamente con la cittadinanza dell'Unione, riconosciuti ai soli cittadini (come la partecipazione alle elezioni del Parlamento europeo o alle elezioni municipali) o per determinati diritti riservati a gruppi specifici della popolazione (per esempio diritti dei minori o determinati diritti dei lavoratori in campo sociale);

— il progetto è inoltre autenticamente contemporaneo in quanto esprime diritti che, senza essere nuovi a rigor di termini, come la protezione dei dati personali o i diritti connessi con la bioetica, intendono rispondere alle sfide inerenti agli sviluppi attuali e futuri delle tecnologie dell'informazione o dell'ingegneria genetica;

— il progetto risponde anche alle forti e legittime aspettative contemporanee di trasparenza e imparzialità nel funzionamento dell'amministrazione comunitaria, in quanto riprende un diritto di accesso ai documenti amministrativi delle istituzioni comunitarie o diritto a una buona amministrazione che sintetizza la giurisprudenza della Corte al riguardo;

— merita poi di essere messa in evidenza la redazione neutra del testo, che è rivolto a qualsiasi persona e sopprime la preminenza di un sesso sull'altro;

— sul piano formale, il progetto è redatto in uno stile chiaro e conciso, facilmente comprensibile per qualunque tipo di lettore. Questo era il primo presupposto per rispettare la volontà del Consiglio europeo di Colonia di sancire l'importanza eccezionale e la portata dei diritti fondamentali « in modo visibile per i cittadini dell'Unione ». È anche il presupposto per valorizzare tutti i vantaggi in

termini di certezza del diritto che la Carta deve offrire nei settori d'applicazione dell'ordinamento giuridico dell'Unione.

3. Alla luce delle caratteristiche del progetto — che riprende richieste formulate dalla Commissione nella sua comunicazione del 13 settembre scorso 2 — il rappresentante della Commissione nella Convenzione ha potuto dare il proprio assenso sul progetto di Carta.

La Commissione è persuasa che il progetto presenti un reale «valore aggiunto» e che sarà quest'ultimo a determinare in futuro il successo della Carta, anche a prescindere dallo *status* che le verrà conferito.

LA NATURA E GLI EFFETTI DELLA CARTA

4. Il problema della natura della Carta è al centro del dibattito da quando il Consiglio europeo di Colonia ha deciso di prepararne un progetto. I capi di Stato e di governo hanno deciso di affrontare la questione in due tempi:

— innanzi tutto la Carta deve essere solennemente proclamata dal Parlamento europeo, dalla Commissione e dal Consiglio,

— quindi occorrerà esaminare « *se, ed eventualmente secondo quali modalità, la Carta possa essere integrata nei trattati* »

5. Quest'ultimo aspetto forma sin d'ora oggetto di varie prese di posizione.

Il Parlamento europeo, per esempio, nelle due risoluzioni adottate il 16 marzo e il 2 ottobre 2000, si è espresso decisamente a favore di una Carta vincolante, integrata nei trattati. Altrettanto dicasi per il Comitato economico e sociale 6 e il Comitato delle regioni ~, nei rispettivi pareri emessi lo scorso mese di settembre. La stessa richiesta è stata formulata in modo quasi unanime dai rappresentanti della società civile, durante le audizioni organizzate dalla Convenzione. È poco probabile che le aspettative che suscita nell'opinione pubblica la decisione di elaborare la Carta possano essere soddisfatte da una semplice proclamazione ad opera delle istituzioni comunitarie, che non sia seguita da un'integrazione della Carta nei trattati.

Numerosi membri della Convenzione, di diversa origine e tendenza politica, si sono pronunciati a favore di una Carta iscritta nei trattati.

Quanto infine alla Commissione, nella suddetta comunicazione del 13 settembre essa si è impegnata a presentare una comunicazione sulla natura della Carta.

6. La Commissione ha avuto modo di pronunciarsi sulla natura della Carta rispondendo a un'interrogazione orale nel dicembre scorso, dinanzi al Parlamento europeo. A quell'epoca, la Commissione dichiarava che la Convenzione, nel corso dei suoi lavori e nell'esito finale, avrebbe dovuto lasciare la porta aperta a due possibilità di scelta sullo status definitivo della Carta, conformemente a quanto prospettato dai capi di Stato e di governo: un testo giuridicamente vincolante e inserito nei trattati oppure una dichiarazione politica solenne.

La Commissione precisava altresì che il progetto di Carta avrebbe dovuto rispondere a due obiettivi fondamentali: risultare visibile per i cittadini e offrire la necessaria certezza del diritto nei settori d'applicazione dell'ordinamento giuridico dell'Unione.

7. In questo spirito, dietro incitamento dello stesso presidente della Convenzione, Roman Herzog, fin dall'inizio dei suoi lavori la Convenzione si è prefissa di redigere un testo «come se» dovesse essere integrato nei trattati, salvaguardando in tal modo la decisione ultima che spetterà al Consiglio europeo.

8. Questa dottrina del «come se» ha chiaramente impregnato i lavori della Convenzione. Se si fosse preparata una Carta destinata a restare una dichiarazione politica, le principali e più spinose disposizioni generali del progetto (capitolo VII) sarebbero risultate superflue.

L'importanza di queste ultime va sottolineata, in quanto saranno loro a garantire il successo futuro della Carta.

Esse hanno permesso di precisare ciò che la Carta è, ovvero uno strumento di controllo del rispetto dei diritti fondamentali delle istituzioni e degli Stati membri, ove operino nel quadro del diritto dell'Unione. Ciò è espresso chiaramente all'articolo 51, che prevede che la Carta è rivolta alle istituzioni e agli organi dell'Unione, nonché agli Stati membri, in sede di attuazione del diritto dell'Unione.

9. Queste disposizioni mirano però altresì a fornire le necessarie risposte a questioni di grande rilievo, che sorgono in caso di integrazione della Carta nei trattati.

In proposito, la Commissione è del parere che il progetto di Carta offra risposte pertinenti sotto vari profili.

— *Rispetto dell'autonomia del diritto dell'Unione*: è importante che la Carta si integri armonicamente nel sistema giuridico dell'Unione e che si rispettino i principi giuridici sottesi a tale sistema. Ciò vale soprattutto per l'autonomia dell'ordinamento giuridico comunitario rispetto al diritto internazionale e al diritto nazionale degli Stati membri, autonomia che il progetto di Carta tiene a sua volta a rispettare. In particolare, è perfettamente soddisfacente il riconoscimento esplicito che figura all'articolo 52, paragrafo 3, ultima frase: nulla osta a che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa di quella della convenzione europea.

— *Nesso tra la Carta e la convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*: il pericolo di instaurare una disparità tra i diritti e le libertà riconosciuti dalla convenzione europea e quelli sanciti dalla Carta, nonché il rischio di un'evoluzione divergente della giurisprudenza tra le Corti di Strasburgo e Lussemburgo sono stati chiaramente analizzati in sede di elaborazione del progetto di Carta. Le soluzioni prospettate all'articolo 52, paragrafo 3 del progetto risultano pienamente soddisfacenti e hanno peraltro raccolto un amplissimo consenso, al pari delle altre disposizioni del progetto, oltre al sostegno degli osservatori del Consiglio d'Europa all'interno della Convenzione: i diritti previsti dalla Carta, in quanto corrispondono a diritti già contemplati dalla convenzione europea, hanno lo stesso senso e la stessa portata, fatto salvo il principio di autonomia del diritto dell'Unione evocato in precedenza. Il rischio di un'evoluzione divergente della giurisprudenza tra le Corti di Strasburgo e Lussemburgo dovrebbe essere in tal modo scongiurato. Beninteso, quantunque il progetto di Carta sia neutro rispetto al problema dell'adesione dell'Unione alla convenzione europea, va riconosciuto che la questione rimane aperta. L'esistenza della Carta non sminuirà l'interesse dell'adesione, grazie alla quale si potrebbe istituire nell'Unione una tutela esterna dei diritti fondamentali; analogamente, un'adesione alla convenzione non farebbe in alcun modo venir meno l'interesse di elaborare una Carta dell'Unione europea.

— *Relazioni tra la Carta e le competenze dell'Unione, nonché rispetto del principio di sussidiarietà*: la Carta non può essere lo strumento per trasferire nuove competenze alla Comunità o affidare nuovi compiti all'Unione. È inoltre indispensabile rispettare il principio di sussidiarietà. L'articolo 51 del progetto è perfettamente chiaro, come peraltro il paragrafo 5 del preambolo, il

quale ribadisce - se ve ne fosse bisogno - l'attenzione con cui gli autori del progetto hanno tenuto conto di questi aspetti.

— *Relazioni della Carta con le costituzioni nazionali*: si sarebbe potuto temere che la Carta finisse con l'imporre agli Stati membri una revisione della loro costituzione. È evidente che nulla di simile va paventato, non tanto perché nel progetto non figura alcuna disposizione generale in tal senso, ma per la stessa definizione dei diritti che la Carta sancisce. In ogni caso, le osservazioni volte a garantire questo obiettivo, che hanno potuto essere espresse a varie riprese nei lavori della Convenzione, in particolare ad opera dei rappresentanti del governo, sono state tenute in debita considerazione. È comunque chiaro che la Carta non sostituisce nel proprio campo d'applicazione le costituzioni nazionali, con riferimento al rispetto dei diritti fondamentali sul piano nazionale. Anche i rapporti tra il diritto primario dell'Unione — nel quale una Carta eventualmente integrata nei trattati rientrerebbe — e il diritto nazionale rimarrebbero ovviamente immutati.

— *Notevole incremento di certezza del diritto*: al termine dei lavori, alla Commissione sembra evidente che la Carta non metterà in forse la certezza del diritto in materia di diritti fondamentali. Tutt'altro, essa ne permetterà un notevole incremento. La Carta potrà infatti essere uno strumento chiaro per l'interpretazione dei diritti fondamentali ad opera della Corte di giustizia, la quale per ora deve fondarsi su fonti disperse e in parte aleatorie. Occorre poi sottolineare che la Carta non modificherà le possibilità di ricorso e l'assetto giurisdizionale offerti dai trattati, in quanto il suo dispositivo non prevede nuove vie d'accesso alla giurisdizione comunitaria.

10. Di conseguenza, tenuto conto di quanto precede, non è troppo azzardato prevedere che la Carta dispiegherà i propri effetti, anche sul piano giuridico, a prescindere dallo status che le verrà conferito. Come la Commissione ha sostenuto dinanzi al Parlamento europeo il 3 ottobre 2000 ~, è chiaro che il Consiglio e la Commissione, chiamati a proclamare solennemente questo testo, potranno difficilmente ignorarlo in seguito, quando agiranno in sede legislativa, tanto più che esso è stato preparato, su richiesta del Consiglio europeo, da tutte le fonti nazionali ed europee di legittimità, riunite in un unico organo.

È altrettanto probabile che la Corte di giustizia si ispirerà a sua volta alla Carta, come già fa con altri testi relativi ai diritti fondamentali. *Verosimilmente la carta diventerà in ogni caso un testo vincolante attraverso l'interpretazione che la Corte darà dei principi generali del diritto comunitario ivi formulati.*

11. La Commissione è del parere che in considerazione del suo contenuto, della sua rigorosa formulazione giuridica e della sua grande valenza politica e simbolica, la Carta sia destinata a essere integrata prima o poi nei trattati. Per la Commissione un'integrazione del genere non è quindi una questione da affrontare in termini teorici o dottrinali. Essa deve invece essere affrontata sotto il profilo giuridico, in termini di efficienza e di buon senso.

Ecco perché considerazioni di visibilità e di certezza del diritto fanno sì che risulti preferibile che la carta abbia un valore vincolante di per sé, e non in forza della sua interpretazione giurisprudenziale.

In pratica, l'aspetto su cui vale la pena di riflettere è quando inserire la Carta nei trattati e secondo quali modalità.

Che decisione prendere oggi?

12. La Commissione è consapevole di quanto sia importante che la Carta possa in futuro dispiegare tutti i suoi effetti. Essa non intende appesantire un calendario politico già molto fitto. Spetta ai capi di Stato e di governo prendere una decisione su questo tema che suscita grandi attese. La valutazione politica della Commissione è che però qualsiasi decisione al riguardo debba fondarsi su criteri chiari, peraltro già stati enunciati:

- valutare il contenuto della Carta,
- rafforzare la certezza del diritto,
- rendere visibili i diritti per i cittadini,
- sottendere all'intero progetto europeo valori protetti dai diritti fondamentali.

A prescindere da queste considerazioni, la Commissione tiene a sottolineare che ai capi di Stato e di governo si offrono varie possibilità, sia in ordine alle modalità tecniche per inserire la Carta nei trattati sia ai tempi secondo i quali ciò può avvenire.

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto del calendario, il Consiglio europeo potrebbe prendere in considerazione che la questione venga iscritta fin d'ora all'ordine del giorno della Conferenza intergovernativa. Una decisione del genere potrebbe essere presa dal Consiglio europeo nella riunione di Biarritz. Non è però possibile prendere in esame questo aspetto senza tener conto della portata dei lavori dell'attuale Conferenza intergovernativa, che il Consiglio ha già definito, né ignorare la prospettiva di un riassetto dei trattati proposta dalla Commissione alla Conferenza nella comunicazione « Un trattato fondamentale per l'Unione europea » del 12 luglio 2000.

Per la Commissione esiste un nesso molto stretto fra il riassetto dei trattati e l'inserimento in essi della Carta. Per questo, a Nizza i capi di Stato e di governo dovrebbero decidere almeno di avviare tale processo, fissandone con chiarezza gli obiettivi, le modalità e la procedura.

Solo questa prospettiva permetterà di preparare meglio i cittadini e di trovare le modalità più idonee per conseguire un risultato soddisfacente.

Quanto all'aspetto tecnico, al momento opportuno il Consiglio europeo potrebbe per esempio decidere di inserire gli articoli della Carta nel trattato sull'Unione europea sotto un titolo « Diritti fondamentali)) o di incorporare la Carta in un protocollo allegato ai trattati.

Sorge in ogni caso il problema di decidere se risulti possibile lasciare immutato l'attuale articolo 6, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea. Deve essere chiaro per tutti che, pur badando a non precludere sviluppi futuri, alla luce dell'articolo 6, paragrafo 2, non è possibile ignorare la Carta quale dichiarazione politica solenne. La Commissione ritiene che questo aspetto dovrebbe essere discusso dalla Conferenza intergovernativa dopo il vertice di Biarritz. Si tratta di esaminare un'eventuale modifica di questa disposizione del trattato sull'Unione europea, senza perdere di vista la sequenza fissata nelle conclusioni del Consiglio europeo di Colonia: proclamazione della Carta nel Consiglio europeo di Nizza, quindi inserimento nei trattati.