

# COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE SULLA CARTA DEI DIRITTI

DEL 13 SETTEMBRE 2000

## 1. INTRODUZIONE

1. L'elaborazione del progetto di Carta dei diritti fondamentali è ormai entrata in una fase decisiva. Nelle conclusioni del Consiglio europeo di Feira si legge che: « *la Convenzione è esortata a proseguire i lavori secondo il calendario stabilito nel mandato definito dal Consiglio europeo di Colonia, al fine di presentare un progetto di documento prima del Consiglio europeo dell'ottobre 2000* ».

2. Un nuovo progetto preliminare di Carta è stato elaborato in seguito ai lavori condotti a ritmo sostenuto dalla *Convenzione* negli ultimi mesi.

3. Il progetto preliminare si fonda sull'impostazione decisa dalla *Convenzione* fin dall'inizio dei suoi lavori, che consiste nello stilare il progetto da presentare al Consiglio europeo come se fosse destinato a essere integrato nei trattati comunitari in una fase successiva, con valore giuridico vincolante. Su raccomandazione del suo presidente, sig. Roman Herzog, la *Convenzione* ha considerato infatti che solo un'impostazione del genere permettesse di lasciare in sospeso la scelta cui, in conformità delle conclusioni di Colonia, il Consiglio europeo dovrà procedere circa la natura della Carta: proclama o testo integrato nei trattati con valore giuridico vincolante.

4. I lavori condotti negli ultimi mesi dalla *Convenzione* hanno seguito una procedura che permetteva a ciascun membro della *Convenzione* di presentare emendamenti scritti, basandosi sui testi precedenti. È stato presentato oltre un migliaio di emendamenti, che rispecchiano tutte le sensibilità rappresentate all'interno della *Convenzione*. Il progetto preliminare rappresenta un compromesso elaborato dal presidio, inteso a integrare tutti i punti di vista e tutte le sensibilità espresse all'interno della *Convenzione*.

5. In vista della conclusione dei lavori della *Convenzione* e della trasmissione del progetto di Carta fondamentale al Consiglio europeo di Biarritz, il presidio ha chiesto ai membri della *Convenzione* di formulare entro il 1° settembre le eventuali osservazioni che avessero desiderato fare in merito al progetto preliminare di testo.

Esso ha altresì fissato la procedura delle due riunioni della *Convenzione*:

— nei giorni 11 e 12 settembre, i membri della *Convenzione* si riuniranno per componenti, e comunicheranno alla *Convenzione* il 13 settembre la loro posizione circa il progetto preliminare;

— la riunione del 25-26 settembre dovrebbe permettere di conciliare i punti di vista delle componenti e autorizzare il presidente della *Convenzione*, in conformità delle conclusioni di Colonia, a constatare un consenso all'interno della *Convenzione* e a trasmettere il progetto ai capi di Stato o di governo.

6. In quest'ambito, la presente comunicazione si prefigge quindi — innanzitutto di presentare la posizione della Commissione in merito al contenuto del progetto preliminare, nell'intento di contribuire fattivamente al formarsi di un consenso all'interno della *Convenzione*, — ma anche di mettere in evidenza le questioni politiche e istituzionali che, a giudizio della Commissione, assumono particolare rilevanza, soprattutto in ordine alla natura della Carta.

## 2. OBIETTIVI DELLA CARTA

7. Il Consiglio europeo di Colonia ha fissato l'obiettivo essenziale della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione: sancire la straordinaria rilevanza e la portata dei diritti fondamentali in modo visibile per i cittadini dell'Unione.

Il Consiglio Europeo ha quindi chiesto alla *Convenzione* incaricata di elaborare la Carta un lavoro più di rivelazione che di creazione, più di compilazione che di innovazione.

8. Le conclusioni di Colonia si inquadrano però nel momento storico che la costruzione europea attraversa. Una Carta dei diritti fondamentali è necessaria adesso, perché l'Unione europea è entrata in una nuova fase della sua integrazione, decisamente più politica. La Carta segnerà una tappa molto importante verso questa Europa politica che si sta costituendo quale spazio integrato di libertà, sicurezza e giustizia, come diretta conseguenza della cittadinanza europea. Essa costituisce un indispensabile strumento di legittimità politica e morale, sia per i cittadini che per la classe politica, le amministrazioni e i poteri nazionali, nonché per gli operatori economici e sociali.

Essa esprime i valori comuni che sono alla base delle nostre società democratiche.

9. La Carta permetterebbe di combinare in modo ottimale pragmatismo e ambizione.

Essa rappresenterebbe un reale valore aggiunto rispetto alla profusione di testi giuridici o politici esistenti in Europa in materia di diritti dell'uomo.

La Carta è pragmatica e non deve cedere alla tentazione della « novità a qualsiasi costo », ma restare invece nel quadro fissato dal mandato di Colonia.

Essa si propone nondimeno obiettivi ambiziosi e permetterà di segnare nuovi progressi, in particolare grazie:

— al lavoro di codificazione effettuato a partire da varie fonti d'ispirazione: convenzione europea dei diritti dell'uomo, comuni tradizioni costituzionali, Carta sociale europea, Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, diritto comunitario primario e derivato, diverse convenzioni internazionali (Consiglio d'Europa, ONU, UIL), giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte europea dei diritti dell'uomo;

— all'integrazione nella Carta, accanto ai diritti civili e politici classici nonché ai diritti del cittadino che discendono dai trattati, dei diritti economici e sociali fondamentali, « *nella misura in cui essi non siano unicamente a fondamento di obiettivi per l'azione dell'Unione* »;

— alla possibilità di sancire alcuni « diritti nuovi » i quali, quantunque già esistano, non rientrano ancora esplicitamente tra i diritti fondamentali, nonostante i valori che mirano a salvaguardare, come la protezione dei dati di carattere personale e i principi di bioetica, o ancora il diritto a una buona amministrazione.

10. Va sottolineato che la Carta, oltre a mettere in maggiore evidenza i diritti fondamentali, apporterà una notevole certezza giuridica. Essa permetterà per esempio di migliorare l'attuale livello di protezione dei diritti fondamentali nell'Unione, travalicando il sistema invalso fino ad oggi, di tipo sostanzialmente giudiziario.

Negli attuali trattati, l'articolo 6 TUE è la norma di riferimento in materia di diritti fondamentali. Il suo paragrafo 1 definisce i principi generali sui quali si fonda l'Unione e la cui violazione grave e reiterata può far scattare la sanzione di cui all'articolo 7 TUE. Quanto al paragrafo 2, esso elenca le fonti dei diritti fondamentali rispettati dall'Unione, fra cui ve n'è almeno una (le tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri), il cui contenuto è di difficile definizione. L'adozione della Carta, anche a prescindere dalla sua natura giuridica ultima, dà un contenuto preciso ai diritti fondamentali di cui all'articolo 6, paragrafo 2. Ciò potrebbe altresì aiutare a comprendere meglio il contenuto dei principi enunciati all'articolo 6, paragrafo 1, nonché le disposizioni che a esso rimandano (articoli 7 e 49 TUE).

11. La Carta è rivolta alle istituzioni e agli organi dell'Unione, nonché agli Stati membri nella misura in cui agiscano nella sfera giuridica dell'Unione. Tutte le misure prese in questo campo potranno quindi essere valutate alla luce del catalogo di diritti e libertà fissati dalla Carta, la quale è quindi uno strumento di controllo dell'esercizio delle competenze che i trattati demandano alle istituzioni e agli organi dell'Unione, con riferimento alla tutela dei diritti fondamentali.

12. Nel momento in cui l'Unione sviluppa un'autentica politica estera e di sicurezza comune, nella quale l'osservanza dei diritti fondamentali svolge un ruolo essenziale, l'adozione di un catalogo di diritti permetterà di dare una risposta chiara a coloro che accusano l'Unione di applicare « due pesi e due misure » in materia di diritti dell'uomo, sul piano esterno e su quello interno. Con la Carta, l'Unione si doterà di un catalogo esplicito, che essa stessa dovrà rispettare in sede di attuazione delle proprie politiche interne non meno che esterne.

13. Non è possibile evitare di affrontare le nuove ripercussioni dell'adozione della Carta sull'allargamento dell'Unione. Occorre innanzitutto dissipare ogni possibile dubbio circa gli effetti che la Carta sortirà sull'allargamento. Essa non è uno strumento che impone condizioni supplementari ai paesi candidati. In realtà, l'accettazione *dell'acquis* Comunitario, per esempio in materia di protezione dei dati di carattere personale, implica già di per sé l'accettazione e il rispetto delle norme e dei principi che figureranno nella Carta. Al contrario, la Carta esplicita le norme in materia di diritti fondamentali, offrendo così una certezza giuridica a tutto vantaggio sia dei paesi candidati sia dei cittadini in genere. Sotto questo profilo essa si attesta come un passaggio molto importante verso l'Europa politica.

14. Affinché la Carta abbia successo, occorre non solo mettere in rilievo i suoi obiettivi e il valore aggiunto che può offrire, ma altresì esprimere a chiare lettere che essa non avrà quelle ripercussioni che qua e là possono essere state paventate.

a) *La Carta non sarà uno strumento né per estendere né per ridurre le competenze dell'Unione e della Comunità, quali fissate dal TUE e dal TCE.*

La Carta è neutra rispetto alla ripartizione delle competenze. Qualsiasi modifica delle competenze spetterebbe soltanto alla Conferenza intergovernativa, non già alla *Convenzione*.

La neutralità della Carta rispetto alle competenze dell'Unione e della Comunità è implicita del resto nella natura stessa dei diritti fondamentali. Dato che essi garantiscono la protezione degli individui contro gli eventuali eccessi dei pubblici poteri, i diritti fondamentali servono prevalentemente a controllare l'esercizio delle competenze esistenti a un determinato livello politico, quale che esso sia.

Nella misura in cui i diritti fondamentali costituiscono anche valori che ispirano l'azione della Comunità e dell'Unione, è chiaro che questa azione va condotta nel quadro delle loro competenze e nel rispetto del principio di sussidiarietà. Ciò vale in particolare per quei diritti fondamentali la cui attuazione necessita di misure d'applicazione, e in particolare per i diritti e per i principi sociali.

b) *La Carta non richiederà modifiche delle costituzioni degli Stati membri.*

Da un lato, è chiaro che essa non sostituisce le costituzioni nazionali nel proprio campo d'applicazione, con riferimento al rispetto dei diritti fondamentali sul piano nazionale; dall'altro, essa riprenderà sostanzialmente diritti che già esistono nei vari testi, come nei trattati.

c) *La Carta non modificherà le possibilità di ricorso e la struttura giurisdizionale previste dai trattati, dato che il suo dispositivo non prevede l'apertura di nuove possibilità di accesso alla giurisdizione comunitaria. Il diritto di adire un tribunale, sia esso comunitario o nazionale, potrà essere esercitato nell'ambito delle vie giurisdizionali esistenti:*

— formando ricorso dinanzi alla Corte di giustizia, in particolare ai sensi degli articoli 230, 232 e 235/288 TCE, sempreché i rispettivi criteri di ammissibilità siano soddisfatti, oppure

— promuovendo un procedimento giudiziario nazionale che, se del caso, potrà sfociare in una richiesta di pronunzia in via pregiudiziale ai sensi dell'articolo 234 TCE.

d) *La Carta non implica né impedisce l'adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.* L'elaborazione della Carta ha nuovamente richiamato all'attenzione il problema dell'eventuale adesione della Comunità o dell'Unione alla convenzione europea dei diritti dell'uomo. Alla luce del mandato conferito alla Convenzione dal Consiglio europeo di Colonia, dall'inizio dei lavori risulta pacifico che il problema non sia di competenza della Convenzione.

L'esistenza di una Carta non renderà però meno interessante l'adesione, che sortirebbe l'effetto di istituire una tutela esterna dei diritti fondamentali a livello dell'Unione. Analogamente, un'adesione alla convenzione europea dei diritti dell'uomo non sminuirebbe affatto l'interesse di elaborare una Carta dell'Unione europea. La questione è di attualità anche alla luce della recente sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, relativa a un atto di diritto comunitario primario (richiesta n. 24 833/94 nella causa Matthews contro Regno Unito; sentenza 18 febbraio 1999).

### **3. IL CONTENUTO DEL PROGETTO PRELIMINARE**

15. Il progetto preliminare desta alcune osservazioni generali, formulate qui di seguito.

#### **3.1. La struttura**

16. Il progetto preliminare comporta 52 articoli, preceduti da un preambolo introduttivo.

Oltre alle disposizioni generali che figurano alla fine del testo (articoli 49-52), gli articoli sono riuniti attorno a sei valori fondamentali: la dignità (articoli 1-5), le libertà (articoli 6-19); l'uguaglianza (articoli 20-24); la solidarietà (articoli 25-36), la cittadinanza (articoli 37-44) e la giustizia (articoli 45-48).

17. Il progetto preliminare è accompagnato da una relazione introduttiva (documento CONVENT 46 allegato alla presente comunicazione) che precisa le fonti su cui si basano gli articoli ripresi nella Carta (per esempio trattati comunitari, convenzione di Roma di salvaguardia dei diritti dell'uomo e

delle libertà fondamentali, altre convenzioni internazionali, o giurisprudenza della Corte di giustizia). A giudizio della Commissione, questa relazione introduttiva potrebbe costituire un elemento utile per la successiva interpretazione della Carta.

### **3.2. *La forma***

18. Nello spirito delle conclusioni di Colonia, che chiedevano l'elaborazione della Carta per sancire l'eccezionale rilevanza e la portata dei diritti fondamentali in modo visibile per tutti i cittadini dell'Unione, al progetto preliminare è sottesa una volontà di concisione e di chiarezza.

### **3.3. *L'elenco dei diritti***

19. In conformità delle conclusioni di Colonia e nel rispetto del principio di indivisibilità dei diritti fondamentali, il progetto riprende, pur suddividendoli secondo la struttura di cui sopra, i diritti di libertà e di uguaglianza, nonché i diritti procedurali quali garantiti dalla convenzione di Roma e dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, i diritti riservati ai cittadini dell'Unione e i diritti economici e sociali fondamentali.

20. Rispetto alla lista fissata dal presidio della Convenzione come base di discussione (CHARTe 4112/00), i lavori della Convenzione hanno portato a introdurre esplicitamente nel progetto altri diritti: la libertà di ricerca scientifica (articolo 13); la libertà d'impresa (articolo 16); la protezione della proprietà intellettuale (articolo 17); il diritto a una buona amministrazione (articolo 39); la protezione dei minori (articolo 23); l'accesso ai servizi d'interesse economico generale (articolo 34); la tutela in caso di licenziamento ingiustificato (articolo 28). L'uguaglianza, espressa nel progetto del presidio solo sotto il profilo del divieto di discriminazioni, forma oggetto di due articoli specifici: uno di essi sancisce la norma dell'uguaglianza delle persone dinanzi alla legge (articolo 20); l'altro stabilisce la parità tra uomini e donne (articolo 22). Nel preambolo figura inoltre un riferimento ai doveri delle persone.

21. Non sono invece stati ripresi alcuni diritti prospettati inizialmente:

— vuoi perché si è ritenuto che definissero solo obiettivi politici i quali, a norma delle conclusioni di Colonia, non potevano figurare nella Carta, come per esempio il diritto al lavoro o il diritto a una retribuzione equa;

— vuoi perché, senza essere stati esclusi dall'elenco, discendono già implicitamente da altre disposizioni del progetto preliminare, come per esempio il diritto di sciopero, regolato dall'articolo 26 relativo al diritto di trattativa e alle azioni collettive o del diritto a un reddito minimo, che rientra nel campo d'applicazione dell'articolo 32, nel quadro dell'aiuto sociale.

22. Ovviamente, la Convenzione ha incontrato le massime difficoltà nell'individuare i diritti economici e sociali, da inserire nel progetto preliminare. Se ne è avuta una riprova col capitolo IV, Solidarietà (articoli 25-36), o con gli articoli 15 (libertà professionale e diritto al lavoro), 22 (parità tra uomini e donne) e 24 (inserimento dei disabili). È prevedibile che questi diritti costituiranno ancora uno degli aspetti più delicati per raggiungere un consenso all'interno della Convenzione.

23. In termini generali, la Commissione ritiene che i diritti ripresi nel progetto preliminare, che si tratti dei diritti civili e politici, dei diritti dei cittadini o dei diritti economici e sociali, costituiscano un insieme equilibrato. Certo, essa avrebbe preferito che determinati diritti venissero formulati in modo più esplicito (come il diritto di sciopero contemplato dall'articolo 26, relativo al diritto di negoziazione e di azioni collettive, la libertà sindacale di cui all'articolo 12 o la dimensione europea dell'esercizio di questi diritti), o addirittura più deciso (in particolare la tutela dell'ambiente nell'articolo 35). La Commissione reputa nondimeno che il progetto preliminare costituisca una base consona per permettere che all'interno della convenzione venga raggiunto un consenso.

### ***3.4. La titolarità dei diritti***

24. Questo problema, che inizialmente sembrava complesso, è stato risolto in modo pragmatico: si è data una risposta per ciascuno dei diritti ripresi nel progetto preliminare. Al riguardo esiste un ampio consenso, al quale la Commissione aderisce appieno.

25. Nel rispetto del principio di universalismo dei diritti, la massima parte dei diritti elencati nel progetto preliminare è conferito a chiunque.

Alcuni diritti vengono concessi tuttavia a persone che rispondono a requisiti specifici:

— i minori (articolo 23);

— i lavoratori, con riferimento ad alcuni diritti sociali;

— i cittadini dell'Unione: la libertà di lavoro, di ricerca di un'occupazione, di insediamento o di libera prestazione di servizi in qualsiasi Stato membro (articolo 15, paragrafo 2); la parità di accesso alle prestazioni previdenziali e all'aiuto sociale in un altro Stato membro (articolo 32, paragrafo 2); il diritto di partecipare alle elezioni del Parlamento europeo (articolo 37) e alle elezioni municipali (articolo 38); la libertà di circolazione e di soggiorno sul territorio degli Stati membri (articolo 43, paragrafo 1) e la protezione diplomatica e consolare (articolo 44);

— i cittadini dell'Unione e le persone che risiedono nell'Unione: il diritto d'accesso ai documenti delle istituzioni (articolo 40); la possibilità di adire il mediatore (articolo 41) e il diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo (articolo 42).

Occorre rilevare che determinati diritti concessi ai cittadini dell'Unione potranno essere estesi ai cittadini di paesi terzi, come per esempio la libertà di circolazione (articolo 43, paragrafo 2).

Alcune disposizioni non sanciscono diritti soggettivi che possano essere direttamente invocati da singoli individui, ma piuttosto principi opponibili alle autorità comunitarie o nazionali nell'esercizio delle rispettive competenze legislative o esecutive. È il caso per esempio dell'accesso alle prestazioni previdenziali (articolo 32, paragrafo 1) o ai servizi d'interesse economico generale (articolo 34), nonché della tutela ambientale (articolo 35) o della protezione dei consumatori (articolo 36).

### ***3.5. La portata dei diritti garantiti e i loro limiti***

26. L'esercizio dei diritti, tranne per alcuni di essi, può essere limitato per rispettare altri interessi legittimi, che si tratti di interessi pubblici, come la lotta contro le infrazioni penali, o di interessi privati, in particolare quando sono in causa i diritti o le libertà altrui.

La Commissione è favorevole alla soluzione di un articolo orizzontale (articolo 50, paragrafo 1), che possa applicarsi a quasi tutti i diritti, e questa impostazione riscuote ormai ampio consenso all'interno della Convenzione. Essa viene preferita alla soluzione consistente nel precisare per ciascun diritto le possibili limitazioni, perché la prima soluzione dà tutte le garanzie necessarie a una protezione effettiva dei diritti, permettendo nel contempo di evitare ripetizioni che appesantiscono il testo. Le limitazioni possono vertere solo sull'esercizio del diritto, senza rimetterne in causa la sostanza; esse devono essere previste dall'autorità legislativa competente a livello nazionale o comunitario e risultare necessarie in vista di obiettivi d'interesse generale perseguiti dall'Unione o di altri interessi legittimi di una società democratica, o ancora per proteggere i diritti e le libertà altrui; esse devono da ultimo rispettare il principio di proporzionalità.

27. Per quel che riguarda i diritti sanciti dai trattati, è previsto che possano esercitarsi alle condizioni e nei limiti definiti dai trattati medesimi (articolo 50, paragrafo 2).

### ***3.6. Il livello di protezione***

28. La Commissione condivide appieno la volontà espressa all'articolo 51 del progetto preliminare, intesa a impedire che l'interpretazione della Carta limiti o arrechi pregiudizio ai diritti dell'uomo e alle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo campo d'applicazione, dai vari testi in vigore all'interno dell'Unione.

29. Del pari, la Commissione condivide interamente la volontà di badare a che non si sviluppino in Europa concezioni divergenti dei diritti fondamentali, qualora, contrariamente all'auspicio che essa ha espresso più volte, non si riuscisse a concretare un'adesione alla convenzione di Roma. Per questo essa dà il proprio sostegno alla disposizione del progetto preliminare (articolo 50, paragrafo 3) volta a garantire un'interpretazione omogenea delle disposizioni della convenzione di Roma e delle corrispondenti disposizioni della Carta, pur nel rispetto del principio di autonomia del diritto comunitario.

### ***3.7. Le autorità soggette al rispetto della Carta***

30. La Commissione è interamente favorevole alla soluzione proposta nel progetto preliminare (articolo 49, paragrafo 1) di assoggettare al rispetto della Carta le istituzioni e gli organi dell'Unione, nonché gli Stati membri, esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Il campo di applicazione della Carta coprirebbe in tal modo, in forma omogenea, tutte le attività condotte dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione, non meno che dalle autorità nazionali, nei tre pilastri dell'Unione. Esso comprenderebbe ovviamente i settori più particolarmente sensibili per quel che riguarda il mantenimento e lo sviluppo dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Sul piano giuridico, questa soluzione è peraltro allineata sulla giurisprudenza costante della Corte di giustizia la quale, a più riprese, ha richiamato l'obbligo degli Stati membri di rispettare i diritti fondamentali nell'applicazione del diritto comunitario.

31. Come già evidenziato in precedenza, è chiaro che l'elaborazione della Carta non rimette in causa, in alcun modo, le competenze dell'Unione o il principio di sussidiarietà. Le disposizioni introdotte al riguardo nel progetto preliminare (articolo 49) e nel suo preambolo, hanno valore di opportuna dichiarazione per dissipare qualsiasi malinteso al riguardo. Lungi dall'estendere le competenze dell'Unione, la Carta, in quanto summa dei valori comuni riconosciuti nell'Unione, sarà al contrario lo strumento esplicito in grado di garantire il controllo dell'esercizio di queste competenze nei limiti fissati dai trattati.

#### **4. LA NATURA GIURIDICA DELLA CARTA**

32. A questo stadio dei lavori, le considerazioni relative al contenuto della Carta devono restare prioritarie, in ogni caso fino a che il progetto di Carta non sarà stato finalizzato. Infatti, solo se verrà garantito un grado elevato di ambizione il problema della natura giuridica della Carta e del inserimento nei trattati assumerà rilevanza.

33. Questo problema è stato posto dagli stessi capi di Stato o di governo. Le conclusioni di Colonia precisano infatti che, dopo la proclamazione comune della Carta ad opera del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione: « occorrerà esaminare se, ed eventualmente in quale modo, la Carta possa essere integrata nei trattati ».

È peraltro in questa prospettiva che, fin dall'inizio dei suoi lavori, la Convenzione si è orientata verso la redazione di un progetto di Carta il cui contenuto permettesse di prospettare un'integrazione nei trattati.

34. La Commissione rileva inoltre che il Parlamento europeo, nella risoluzione adottata nel marzo 2000, nonché vari governi di Stati membri, hanno preso chiaramente posizione a favore di un'integrazione della Carta nei trattati. Altrettanto dicasi per numerose organizzazioni non governative.

35. Da parte sua la Commissione, dato che nell'elaborazione della Carta sono stati coinvolti i poteri legislativi ed esecutivi dell'Unione e dei singoli paesi rappresentati all'interno della Convenzione, e sempre che la Carta persegua traguardi sufficientemente ambiziosi, è del parere che questo testo sortirà un effetto politico di « proclama », a prescindere dal valore giuridico che le verrà formalmente attribuito.

Alla luce tuttavia del progetto preliminare, la Commissione reputa che un'integrazione della Carta nei trattati permetterebbe di ovviare ad alcune manchevolezze dell'attuale sistema di protezione dei diritti fondamentali dell'Unione.

Il sistema vigente è infatti caratterizzato da una protezione indiretta attraverso principi generali di diritto comunitario, e quindi sostanzialmente di tipo giudiziario, fissata dalla giurisprudenza in base ai procedimenti promossi dinanzi alle varie giurisdizioni, ovvero da una protezione non immediatamente visibile per i diretti beneficiari.



36. Come già evidenziato in precedenza, le conclusioni del Consiglio europeo di Colonia sollevano altresì la questione del modo in cui la Carta potrebbe essere integrata nei trattati. A voler supporre che il Consiglio europeo fosse propenso ad attribuire carattere vincolante alla Carta e a integrarla nei trattati, è ovvio che ciò comporterebbe conseguenze di rilievo nell'attuale dinamica politica dell'Unione.

Occorrerebbe in particolare riflettere sulle modalità tecniche per permettere l'inserimento futuro della Carta nei trattati, secondo i metodi previsti per la revisione dei trattati.

37. Ecco perché, non appena il progetto di Carta sarà stato finalizzato e in funzione della sua evoluzione, la Commissione presenterà una comunicazione sul problema della natura giuridica della Carta stessa.

## **5. CONCLUSIONI**

38. In conclusione:

a) la Commissione dà il proprio sostegno di massima al progetto preliminare di Carta che *figura* nel documento CONVENT 45 del 28 luglio; essa comprende tuttavia che, in seguito alle osservazioni presentate dai membri della Convenzione, sono ancora possibili adeguamenti del testo, motivo per cui si riserva la possibilità di riesaminare quest'ultimo in una fase ulteriore;

b) la Commissione presenterà una comunicazione sulla natura giuridica della Carta, non appena il progetto del testo sarà stato finalizzato dalla Convenzione.