

NOTA

del:	Segretariato
al:	Gruppo II
Oggetto:	Resoconto sommario della riunione del 23.07.2002 sotto la presidenza del Commissario António VITORINO

La terza riunione del gruppo II "Carta" si è tenuta il 23 luglio 2002, dalle ore 10,00 alle ore 12,15 e dalle ore 15,00 alle ore 18,00 sotto la presidenza del commissario Antonio Vitorino.

I. Modalità e conseguenze di un'eventuale integrazione della Carta nei trattati

- *La questione dei "doppioni" ("dédoublements") nella Carta*
- *L'esame di alcuni adattamenti tecnici delle disposizioni della Carta*

1. Il Presidente ha presentato l'ordine del giorno, precisando che gli argomenti da trattare erano oggetto del documento CONV 116/02 e, in forma più estesa, del documento di lavoro (WD 09). Il Presidente ha sottolineato che da tali documenti emerge che se il gruppo si pronuncerà a favore dell'inserimento del testo integrale della Carta in un nuovo trattato fondamentale (opzione f) sarebbero necessari, nell'attuale fase dei lavori, a suo parere, due adattamenti, relativi all'articolo 51, paragrafo 2 e all'articolo 52, paragrafo 2 della Carta, come indicato nel documento di lavoro n. 9. Tali adattamenti sarebbero intesi non a modificare, bensì a salvaguardare e chiarire il significato e la portata degli articoli succitati.

2. Per quanto riguarda la questione dei "doppioni" dei diritti che già figurano nel trattato CE e che la Carta ribadisce, il Presidente ha sollevato due punti: il primo relativo alla certezza del diritto, che aveva motivato la redazione dell'articolo 52, paragrafo 2 della Carta e che, a prescindere dall'opzione scelta dal gruppo, deve essere assicurata; il secondo punto riguarda la presentazione e la "leggibilità" del nuovo trattato, segnatamente riguardo alla combinazione, in un eventuale nuovo trattato fondamentale, degli articoli della Carta e di quelli del trattato CE relativi alla cittadinanza dell'Unione.
3. Tutti i membri del gruppo hanno accolto favorevolmente il documento di lavoro n. 9 del Presidente ed hanno espresso in particolare la loro soddisfazione per la proposta di chiarimento redazionale relativa all'articolo 51, paragrafo 2. È emerso un consenso sul principio secondo cui l'integrazione della Carta non dovrebbe condurre ad un'estensione "involontaria" delle competenze dell'Unione, e che se la Convenzione intende proporre un'estensione delle competenze ciò deve avvenire mediante disposizioni chiare in altre parti del trattato.
4. Per garantire il conseguimento di tale obiettivo taluni membri hanno chiesto che il gruppo esamini anche un eventuale chiarimento all'articolo 51, paragrafo 1, seconda frase della Carta, relativo all'obbligo dei destinatari della Carta di "promuoverne l'applicazione"; per altri membri la formulazione attuale di tale clausola indica già in maniera sufficientemente precisa che tale obbligo esisteva per l'Unione unicamente nel quadro delle sue competenze.
5. Riguardo ai "doppioni" dei diritti che già figurano nel trattato CE e che la Carta ribadisce, tutti i membri del gruppo hanno insistito sulla necessità di un buon coordinamento nell'interesse della certezza del diritto, in modo che nessun elemento giuridico attuale dei diritti in questione, comprese le loro eventuali limitazioni, sarebbe perduto in caso di integrazione. È stato inoltre riconosciuto che l'articolo 52, paragrafo 2 della Carta ha la funzione di garantire il principio del coordinamento giuridico, ma che risulta difficile prevedere, nella fase attuale, i termini specifici di un eventuale adeguamento redazionale di tale clausola, poiché questa dipenderebbe dalla futura struttura dei trattati.

6. In tale contesto è stato argomentato che è difficile integrare la Carta mediante l'opzione f) conservando al tempo stesso una clausola di rinvio come quella di cui all'attuale articolo 52, paragrafo 2, poiché da tale clausola risulterebbe un rapporto di subordinazione della Carta nei confronti del trattato CE. Questa tesi è stata tuttavia contestata da vari altri membri, che proponevano piuttosto di caratterizzare i rapporti tra la Carta ed il trattato CE piuttosto nei termini di un principio di "compatibilità" o di "specificazione" o ancora di "illustrazione" (dei diritti della Carta mediante gli articoli del trattato CE) e secondo i quali le soluzioni giuridiche appropriate che garantiscono tale principio potrebbero essere elaborate al momento in cui sarà nota la futura struttura dei trattati.
7. Per taluni membri in tale contesto sarebbe essenziale stabilire se si prevede di creare una gerarchia tra un nuovo trattato fondamentale ed il resto dell'attuale diritto primario. Il Presidente ha tuttavia fatto notare che l'idea di un trattato fondamentale non presuppone necessariamente la creazione di una gerarchia e che il gruppo non ha la facoltà di anticipare gli orientamenti della Convenzione su tale questione.
8. In generale i membri del gruppo hanno riconosciuto che è opportuno accettare dei "doppioni" tra la Carta e l'attuale trattato CE, dato che le disposizioni contenute in quest'ultimo includono anche delle basi giuridiche che dovranno essere conservate, e che un certo numero di diritti, come ad esempio quello della libera circolazione o di stabilimento, sono sanciti in maniera molto precisa nel trattato CE e non possono essere ripresi in maniera completa nella Carta.
9. Vari membri del gruppo hanno osservato che sarebbe opportuno integrare la definizione della cittadinanza (articolo 17 del trattato CE) nonché una disposizione sul suo sviluppo futuro (articolo 22 del trattato CE) in un futuro trattato fondamentale, mentre i dettagli sui diritti dei cittadini potrebbero continuare a figurare nella seconda parte del diritto primario. Secondo tali membri questa impostazione, insieme alla combinazione dei suddetti articoli con quelli della Carta (integrati nel trattato fondamentale secondo l'opzione f)) non porrebbero problemi di ordine politico. Sono state proposte varie formule riguardo alla collocazione delle due disposizioni summenzionate in un trattato fondamentale: o nel contesto di un capitolo sulla democrazia o sul sistema democratico nel trattato, o nel quadro degli articoli della Carta sulla cittadinanza.

10. In conclusione del dibattito il Presidente ha invitato i membri del gruppo a presentare, se lo desiderano, proposte scritte relative agli eventuali adeguamenti redazionali degli articoli orizzontali della Carta.

II. Audizioni del sig. Schoo, Direttore del Servizio giuridico del Parlamento europeo, del sig. Piris, Giureconsulto, Direttore generale del Servizio giuridico del Consiglio, e del sig. Petite, Direttore generale del Servizio giuridico della Commissione

11. Gli interventi introduttivi dei tre esperti¹, che saranno diffusi ai membri del gruppo sotto forma di documenti di lavoro, riguardavano tra l'altro i seguenti temi principali:

- La Carta e le competenze dell'Unione: I tre esperti hanno confermato la distinzione che esiste tra le competenze limitate dell'Unione, da un lato, e la gamma dei diritti fondamentali che le sue istituzioni devono rispettare, dall'altro. A parere del sig. Piris, tuttavia, l'attuale clausola di cui all'articolo 51, paragrafo 1, seconda frase della Carta, che stipula l'obbligo di "promuovere", potrebbe dare origine ad ambiguità di interpretazione in materia di diritti della Carta riguardo ai settori nei quali l'Unione non ha competenza legislativa. Il sig. Piris ha di conseguenza raccomandato di apportare delle lievi modifiche tecniche all'articolo 51 della Carta al fine di dissipare qualsiasi incertezza quanto al principio che la Carta non estende le competenze dell'Unione. I sigg. Schoo e Petite hanno osservato che tale principio emerge già in maniera sufficientemente chiara dall'attuale articolo 51, ma che sarebbe necessario un adeguamento tecnico dell'articolo 51, paragrafo 2 della Carta qualora essa fosse integrata secondo l'opzione f). Il sig. Petite ha precisato che la Commissione già si occupa di garantire che la Carta non sia utilizzata per giustificare le competenze dell'Unione.
- La Carta ed il trattato CE: Secondo il sig. Piris il fatto che gli articoli della Carta che ribadiscano i diritti già sanciti dal trattato CE, ma senza riprenderne espressamente tutte le condizioni e i limiti previsti dal trattato, nuocerebbe alla piena comprensione di tali diritti da parte dei cittadini. Egli ha pertanto raccomandato o di ricopiare negli articoli della Carta tutte le condizioni e i limiti che figurano nell'attuale trattato CE, o di includervi dei riferimenti agli articoli pertinenti del trattato CE.

¹ Il sig. Piris ha dichiarato di esprimersi a titolo puramente personale.

Il sig. Petite ha sottolineato che la Convenzione precedente offriva una scelta "estetica" tra le due possibilità: ribadire i limiti di tali diritti in ciascuno degli articoli, o prevederli una volta per tutte mediante un rinvio, all'articolo 52, paragrafo 2 della Carta, alle condizioni e limiti del trattato. Dal punto di vista giuridico il risultato di rendere applicabili le condizioni e i limiti del trattato era identico per entrambe le tecniche. Il sig. Petite, analogamente al sig. Schoo, ha concluso che l'articolo 52, paragrafo 2 disciplina in modo soddisfacente le relazioni tra la Carta ed il trattato CE. Egli ha tuttavia ammesso che, nell'ipotesi di un'integrazione secondo l'opzione f) e in funzione di un'eventuale nuova struttura dei trattati, potrebbe rivelarsi necessario un adeguamento tecnico di tale clausola onde chiarire a quale testo giuridico la clausola fa riferimento. Anche il sig. Piris ha riconosciuto la necessità dell'articolo 52, paragrafo 2, poiché senza di esso la Carta comporterebbe una modifica radicale del trattato CE in certi punti ed ha osservato che nel caso di un'integrazione della Carta nel trattato, ai fini della certezza e della chiarezza del diritto si dovrebbe procedere o alla sua soppressione, a condizione tuttavia di includere negli articoli della Carta le condizioni ed i limiti previsti dal trattato CE, o al suo chiarimento mediante un riferimento esplicito al rispetto delle condizioni e dei limiti previsti dalle disposizioni contenute nelle altre parti dei trattati.

- La Carta e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU): I sigg. Petite e Schoo hanno sottolineato che la Carta ha trovato un compromesso soddisfacente conciliando varie premesse, dato che la CEDU prevede soltanto delle norme minime, e che è necessario riflettere e preservare nella Carta i progressi già realizzati nel diritto e nella giurisprudenza comunitari (tali due punti sono stati sottolineati anche dal sig. Piris), ma che è altresì necessario garantire uno sviluppo armonioso tra i due ordini giuridici europei e tra le due Corti, nel rispetto del principio dell'autonomia del diritto comunitario.

Pur riconoscendo che non esiste un'esigenza giuridica di modificare la Carta nel caso di un'integrazione qualora sia inteso che la Carta offre una maggior protezione su taluni punti rispetto alla CEDU, il sig. Piris ha ritenuto che il fatto che gli articoli della Carta non abbiano ricalcato le limitazioni previste dalla CEDU potrebbe compromettere la certezza del diritto e che, non essendo l'articolo 52, paragrafo 3 del tutto chiaro sulla materia, spetterebbe alla Corte di giustizia pronunciarsi sull'applicabilità di tali limitazioni. Secondo il sig. Petite è evidente che il riferimento all'articolo 52, paragrafo 3 in termini di "significato e portata" come previsto dalla CEDU include inoltre delle clausole di limitazione della CEDU e che la Corte di giustizia non potrebbe cadere in errore su questo punto. Analogamente al sig. Schoo, egli non scorge pertanto alcuna incertezza del diritto su questo punto.

- Importanza delle clausole orizzontali della Carta: I tre esperti hanno convenuto sul ruolo essenziale delle clausole orizzontali della Carta e sulla necessità di preservarle. I sigg. Piris e Petite hanno dichiarato che, nel caso di un'integrazione secondo l'opzione f), sarebbe necessario apportare a tali clausole taluni adeguamenti di ordine puramente redazionale, ma che questi non modificherebbero in nessun caso il contenuto di fondo della Carta.
- L'adesione della CE/UE alla CEDU: I tre esperti si sono dichiarati favorevoli, da un punto di vista giuridico, ad un'adesione della CE/UE alla CEDU. Essi hanno rilevato che si tratterebbe della soluzione ideale al fine di garantire uno sviluppo armonioso della giurisprudenza delle due Corti europee. In particolare, è stato osservato che l'assenza di una via di ricorso dei cittadini presso la Corte di Strasburgo contro atti delle istituzioni costituiva un'anomalia (sig. Piris), che l'adesione rivestiva interesse anche in seguito all'integrazione della Carta, poiché istituisce un controllo esterno al quale si sono già sottoposti tutti gli Stati membri (sigg. Schoo e Piris), che il principio dell'autonomia del diritto comunitario non costituisce un ostacolo all'adesione (sigg. Schoo e Petite) e che attualmente si pongono dei problemi giuridici per la CE/UE dovuti al fatto che la Corte di Strasburgo è chiamata a pronunciarsi sul diritto dell'Unione senza che quest'ultima possa difendersi (sig. Petite). Il sig. Piris ha avanzato la possibilità di un'"adesione funzionale" nell'ipotesi in cui l'adesione pura e semplice creasse problemi di carattere politico. Il sig. Petite ha sottolineato che il rischio, temuto da alcuni, che l'adesione conduca ad un aumento delle competenze dell'Unione in materia di diritti dell'uomo, potrebbe facilmente essere scongiurato mediante tecniche giuridiche in grado di chiarire che un'adesione non comporterebbe tale effetto secondario.

12. Tra gli altri punti sviluppati nei vari singoli interventi riportiamo i seguenti:

- Il sig. Petite ha spiegato in che misura la Carta, integrata nei trattati, vincolerebbe gli Stati membri. Egli ha sottolineato che la formula di cui all'articolo 51, paragrafo 1 della Carta su questo punto riprenderebbe unicamente l'attuale giurisprudenza relativa all'applicazione dei diritti fondamentali comunitari agli atti degli Stati membri, e che la linea molto prudente sinora seguita dalla Commissione e dalla Corte resterebbe pertanto d'applicazione in seguito all'integrazione della Carta. La Carta coprirebbe di conseguenza soltanto un ambito molto limitato della vasta gamma degli atti legislativi o amministrativi degli Stati membri e le disposizioni della Carta potrebbero inoltre essere invocate soltanto a titolo eccezionale con "effetto diretto" dinanzi ai tribunali nazionali.
- Quanto ai diritti della Carta ripresi da altre fonti diverse dalla CEDU e dal trattato CE, il sig. Petite ha osservato che sarebbe difficile prevedere una "clausola di rinvio" simile a quelle di cui all'articolo 52, paragrafi 2 e 3, dato che non esiste un testo scritto unico di riferimento, ma che la Corte si è servita, relativamente a tali diritti, di svariate fonti di ispirazione, il che le ha lasciato un ampio margine di giudizio. Sarebbe illusorio ritenere che la Corte possa definire tali diritti con un significato identico a quello contenuto in ciascuna delle 15 costituzioni nazionali. Il sig. Piris ha osservato che taluni diritti della Carta non sono stati ancora confermati in tutti gli Stati membri. Il Sig. Petite dal canto suo ha osservato che già in passato la Corte di giustizia aveva tratto spunto da convenzioni internazionali malgrado il fatto che taluni Stati membri avessero formulato riserve contro di esse, e che il fatto che la Carta si sia ispirata a tali strumenti non significa che intenda integrarli tali e quali nel diritto dell'Unione.
- Il sig. Piris ha osservato che talune disposizioni della Carta mancaivano di precisione, poiché, sebbene la Carta contenga esplicitamente "diritti", "libertà" e "principi", non si indica quali disposizioni della Carta appartengono a ciascuna delle tre categorie, il che potrebbe comportare dei rischi quanto alla certezza del diritto e alla creazione di aspettative legittime.

- Il sig. Schoo si è pronunciato sulle conseguenze di un'integrazione della Carta attraverso mezzi di ricorso dinanzi alla Corte di giustizia, e ha proposto un adattamento dell'attuale articolo 46, lettera d) del TUE relativo al controllo della Corte –già praticato – sugli atti degli Stati membri quando essi attuano il diritto dell'Unione. La Corte di giustizia dovrebbe, in linea di principio, esercitare il suo ruolo di Corte costituzionale in materia di giustizia e affari interni analogamente a quanto avviene per il diritto comunitario classico. Il sig. Schoo si è inoltre chiesto se non occorra modificare le condizioni di ricorso diretto dei singoli (articolo 230, quarto comma, TCE) per agevolare l'accesso di questi ultimi a un giudice, senza giungere a ricorsi popolari.

13. Nella discussione del gruppo con gli esperti sono stati affrontati, tra gli altri, i seguenti punti:

- i tre esperti hanno confermato che il rinvio, nell'articolo 52, paragrafo 2 della Carta, alle condizioni e ai limiti definiti dai trattati include le disposizioni d'applicazione del diritto derivato, senza che occorra menzionarle esplicitamente;
- interrogati sull'utilità di mantenere l'attuale articolo 6, paragrafo 2 del TUE in caso di integrazione e di adesione, i tre esperti, hanno affermato che si tratta di una decisione politica; i sigg. Piris e Petite ritengono che un riferimento alle tradizioni costituzionali comuni possa essere utile, mentre il sig. Schoo ha osservato che il mantenimento dell'articolo 6, paragrafo 2 del TUE causerebbe una qualche ambiguità nel sistema;
- quanto all'idea di una gerarchia tra il trattato fondamentale e il resto del diritto primario, i tre esperti hanno sottolineato che non è mai stata stabilita una siffatta gerarchia tra gli elementi dell'attuale diritto primario, che essa non deriva automaticamente dall'idea di un trattato fondamentale e che essa può solo essere frutto di una scelta politica, che dovrà essere chiaramente espressa;
- i sigg. Petite e Piris hanno confermato che, in caso di integrazione della Carta, le riserve nazionali espresse dagli Stati membri nei confronti delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani resterebbero applicabili come avvenuto sinora per quanto concerne tutta l'azione autonoma di detti Stati;

- in seguito a un quesito, rivolto a titolo esemplificativo per le conseguenze della Carta, sugli effetti di questa sul riconoscimento delle unioni tra persone dello stesso sesso, il sig. Schoo ha sottolineato che tale questione si pone sin d'ora nel diritto comunitario, indipendentemente dalla Carta, ma che l'articolo 9 di quest'ultima conferma la competenza del legislatore nazionale in materia. Al riguardo il Presidente del gruppo ha fatto riferimento, da un lato, alla sentenza dell'anno scorso della Corte di giustizia resa dopo la proclamazione della Carta e tenendo conto delle conclusioni dell'avvocato generale nelle quali è stata esaminata la Carta, in cui la Corte ha confermato la differenza di situazione tra il matrimonio e tali unioni, e, dall'altro, a una recentissima sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che comporta una lettura liberale del diritto di contrarre matrimonio per quanto riguarda le persone dello stesso sesso.

III. Varie

14. Un membro del gruppo si è interrogato sull'eventuale utilità di un gruppo che si occupi dell'architettura giurisdizionale nell'Unione. Il Presidente ha affermato che questo tema figura nel suo documento che illustra il mandato dell'attuale gruppo e nel documento CONV 116/02, ma che terrà altresì presente la questione nelle discussioni future del Praesidium.
