

**RELAZIONE**

---

del:	Presidente del Gruppo II - "Integrazione della Carta/adesione alla CEDU"
ai:	Membri della Convenzione
Oggetto:	<b>Relazione finale del Gruppo II</b>

---

**Introduzione**

In base al mandato ricevuto (doc. CONV 72/02), il Gruppo ha esaminato due questioni essenziali, tra di esse complementari, nel corso di sette riunioni durante le quali sono stati ascoltati vari esperti giuridici <sup>1</sup>:

- le modalità e le conseguenze di un'eventuale incorporazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in appresso: "la Carta") nei trattati (parte A);
- le modalità e le conseguenze di un'eventuale adesione della Comunità/dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (in appresso: "la CEDU") (parte B).

Inoltre, il Gruppo ha discusso il problema specifico della possibilità dei singoli individui di adire la Corte di giustizia, problema che, come menzionato nel mandato del Gruppo, si pone indipendentemente dalle questioni dell'incorporazione della Carta e dell'adesione alla CEDU, ma che è strettamente connesso ai diritti fondamentali (parte C).

---

<sup>1</sup> Sig. Johann Schoo, Direttore, Servizio giuridico del Parlamento, Sig. Jean-Claude Piris, Giureconsulto, Direttore generale del Servizio giuridico del Consiglio e Sig. Michel Petite, Direttore generale, Servizio giuridico della Commissione, ascoltati il 23 luglio (cfr. WD 13 e CONV 223/02); Sig. Marc Fischbach, Giudice, Corte europea dei diritti dell'uomo e Sig. Vassilios Skouris, Giudice, Corte di giustizia delle Comunità europee, ascoltati il 17 settembre (cfr. WD 19 e CONV 295/02); Sig. Söderman, Mediatore europeo e osservatore presso la Convenzione, che ha partecipato alla riunione del Gruppo del 4 ottobre e ha presentato un suo contributo (CONV 221/02 CONTRIB 76).

Grazie al serio impegno dei suoi membri, alla loro volontà di approfondire gli aspetti tecnici e al notevole spirito di compromesso di cui hanno dato prova, il Gruppo è riuscito a elaborare su entrambe le questioni una relazione che ha raccolto un ampio consenso; entrambe la parti della presente relazione vanno considerate come complementari e appartenenti allo stesso contesto.

## **A. Carta**

### **I. Raccomandazioni riguardo alle modalità di un'eventuale incorporazione della Carta**

#### **1. Raccomandazione generale**

Il Gruppo desidera chiarire sin dall'inizio che, conformemente al suo mandato, la decisione politica riguardo all'eventuale incorporazione della Carta nel trattato spetta alla Convenzione riunita in sessione plenaria. Il mandato del Gruppo consiste nel preparare tale decisione mediante l'esame di una serie di questioni specifiche concernenti le modalità e le conseguenze di siffatta incorporazione.

Fatta salva la decisione politica e sulla scorta dell'intesa raggiunta dal Gruppo su tutte le questioni chiave connesse alla Carta, presentate più avanti, tutti i membri del Gruppo hanno espresso una posizione di decisa approvazione sull'incorporazione della Carta *secondo modalità che conferiscano a quest'ultima carattere giuridicamente vincolante e status costituzionale* o comunque non escluderebbero di pronunciarsi a favore di siffatta incorporazione.

A parere del Gruppo esistono diversi modi per raggiungere questo risultato, come indicato più avanti, ma in ogni caso un elemento centrale come quello dei diritti fondamentali dovrebbe trovar posto nel quadro costituzionale dell'Unione. Il Gruppo confida che, grazie alla sua relazione, la plenaria disponga ora degli elementi necessari per poter adottare una decisione politica al riguardo; la presente raccomandazione generale del Gruppo è stata resa possibile grazie anche all'intesa raggiunta in sede di Gruppo, come indicato in appresso, sul chiarimento di alcuni aspetti giuridici e tecnici della Carta che sono consigliabili nel caso di una Carta giuridicamente vincolante e di grande importanza per un'incorporazione corretta che garantisca la certezza del diritto.

## 2. Raccomandazioni concernenti le modalità concrete d'incorporazione

Il Gruppo è pienamente consapevole che la scelta delle modalità concrete di incorporazione non dipende soltanto da considerazioni connesse alla Carta o ai diritti fondamentali in generale, ma anche dalla visione completa dell'architettura del trattato quale emergerà dalle future discussioni della sessione plenaria della Convenzione. Pertanto, non sarebbe appropriato che il Gruppo limitasse i futuri lavori della Convenzione proponendo un'unica modalità di incorporazione della Carta. Tra le varie possibilità che gli sono state sottoposte agli inizi dei lavori <sup>1</sup>, esso raccomanda invece alla sessione plenaria di esaminare le seguenti opzioni di base:

- a. inserimento del testo degli articoli della Carta all'inizio del trattato costituzionale, in un titolo o in un capo del trattato, o
- b. inserimento di un adeguato riferimento alla Carta in un articolo del trattato costituzionale; tale riferimento potrebbe essere integrato allegando o accludendo la Carta al trattato, come parte specifica di quest'ultimo contenente solo la Carta o come testo giuridico separato (ad es. sotto forma di protocollo).
- c. Secondo un membro del Gruppo, un "riferimento indiretto"<sup>2</sup> alla Carta potrebbe essere usato per renderla giuridicamente vincolante senza attribuirle uno status costituzionale.

Alla luce dell'esame delle questioni rientranti nel mandato del Gruppo, un'ampia maggioranza dei membri si è dichiarata favorevole alla prima opzione nell'interesse di una maggiore leggibilità del trattato costituzionale. La seconda opzione è sostenuta da taluni altri membri, alcuni dei quali hanno sottolineato la necessità di allegare la Carta al trattato, come parte specifica del medesimo o come protocollo. Nel complesso, il Gruppo sottolinea che entrambe queste opzioni di base potrebbero servire a rendere la Carta un testo giuridicamente vincolante dotato di status costituzionale.

---

<sup>1</sup> Cfr. docc. CONV 72/02 e 116/02, pagg. 7 e 8.

<sup>2</sup> Cfr. doc. CONV 116/02, pag. 7.

## **II. Conclusioni e raccomandazioni su taluni aspetti giuridici e tecnici della Carta rilevanti ai fini della corretta incorporazione di quest'ultima nella nuova architettura del trattato**

Una parte importante dei lavori del Gruppo è consistita nell'esaminare una serie di aspetti giuridici e tecnici della Carta che, come è apparso dalle discussioni del Gruppo, sono importanti ai fini di una corretta incorporazione di quest'ultima nella nuova architettura del trattato come documento giuridicamente vincolante. Il Gruppo è pervenuto a una impostazione comune su tali questioni e sulle conseguenti raccomandazioni proposte col sostegno di un'ampia maggioranza - sussistono riserve da parte di due membri - come illustrato in appresso.

### **1. Rispettare il contenuto della Carta**

Le conclusioni del Gruppo sulla Carta partono dal presupposto che il contenuto di quest'ultima è il risultato di un consenso raggiunto in seno alla precedente Convenzione, un organo dotato di specifiche competenze in materia di diritti fondamentali e servito da modello alla presente Convenzione, nonché approvato dal consiglio europeo di Nizza. La presente Convenzione dovrebbe pertanto rispettare l'intera Carta - comprese le sue dichiarazioni in materia di diritti e principi, il preambolo e, elemento essenziale, le sue "disposizioni generali" - senza riaprire il dibattito su di esse.

Di conseguenza, il Gruppo non ha esaminato alcuna modifica ai diritti e ai principi contenuti nella Carta. Esso riconosce tuttavia, come indicato in appresso, che sono possibili e necessari alcuni *adeguamenti redazionali* di carattere tecnico alle "disposizioni generali" della Carta e propone pertanto alla sessione plenaria gli adeguamenti redazionali riportati nell'allegato della presente relazione<sup>1</sup>. È importante notare che gli adeguamenti proposti dal Gruppo non rappresentano modifiche di *sostanza*. Al contrario, essi mirano a *confermare* e a rendere assolutamente chiari e giuridicamente inequivocabili alcuni elementi chiave del consenso globale sulla Carta già raggiunto dalla precedente Convenzione, e scaturiscono dalla nuova prospettiva di un trattato costituzionale delineata dalla presente Convenzione, come pure dalla preoccupazione di garantire la sicurezza giuridica nel settore dei diritti fondamentali, cui la Carta è destinata a contribuire. Pertanto, tutti gli

---

<sup>1</sup> Oltre agli adeguamenti indicati nell'allegato, si rammenta che, in funzione della futura architettura del trattato, potranno essere necessari adeguamenti puramente redazionali ai vari riferimenti fatti nella Carta ai "trattati", ai "trattati della Comunità", al "trattato sull'Unione Europea", al "diritto comunitario", ecc., cfr. doc. CONV 116/02, pag. 7.

adeguamenti redazionali proposti rispettano pienamente i presupposti di base dei lavori del Gruppo, ossia lasciano intatta la sostanza approvata per consensus dalla precedente Convenzione. Il Gruppo esorta la sessione plenaria a rispettare anch'essa questo principio nel considerare gli adeguamenti redazionali proposti.

2. L'incorporazione della Carta non modificherà la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri

Il Gruppo può confermare che l'incorporazione della Carta non modificherà in alcun modo la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri. Questo punto, su cui aveva già convenuto la precedente Convenzione, è attualmente rispecchiato nell'articolo 51, paragrafo 2 della Carta. Il fatto che alcuni diritti sanciti dalla Carta riguardino settori in cui la competenza dell'Unione è scarsa o nulla non è in contraddizione con il suddetto principio, poiché, sebbene le *competenze* dell'Unione siano limitate, questa deve *rispettare* tutti i diritti fondamentali in tutte le sue azioni, ed evitare pertanto interferenze indirette anche con i diritti fondamentali su cui non ha competenza per legiferare.

Tuttavia, per chiarire questo punto in modo inequivocabile, anche nella prospettiva di un'incorporazione della Carta in un trattato costituzionale, il Gruppo raccomanda gli adeguamenti redazionali all'articolo 51, paragrafi 1 e 2 riportati nell'allegato. Inoltre, il Gruppo ritiene utile confermare esplicitamente, nell'articolo 51, paragrafo 2, sulla scorta della giurisprudenza consolidata, che la tutela dei diritti fondamentali dell'Unione non può comportare un'estensione del campo di applicazione delle disposizioni del trattato al di là delle competenze dell'Unione.<sup>1</sup>

Inoltre, il Gruppo rammenta in tale contesto che la Carta è stata elaborata tenendo nella debita considerazione il principio di sussidiarietà, come appare chiaramente dal preambolo, dall'articolo 51, paragrafo 1 e dagli articoli che fanno riferimento alle legislazioni e alle prassi nazionali; il Gruppo ritiene opportuno inserire nelle disposizioni generali della Carta una clausola (cfr. articolo 52, paragrafo 6, riportato nell'allegato) che ricordi questi riferimenti. Parimenti, è in linea con il principio di sussidiarietà il fatto che il campo di applicazione della Carta sia limitato, conformemente all'articolo 51, paragrafo 1, alle istituzioni e gli organi dell'Unione, e agli Stati membri *esclusivamente* nell'attuazione del diritto dell'Unione.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Cfr. sentenza della Corte di giustizia C-249/96 Grant, Racc. 1998 I-621, punto 45.

<sup>2</sup> Va notato che, nell'ipotesi dell'incorporazione della Carta nel trattato, l'attuale formulazione dell'articolo 46, lettera d) del TUE dovrebbe essere conformata alla giurisprudenza esistente e all'articolo 51 della Carta,

3. Piena compatibilità tra i diritti fondamentali sanciti dal trattato CE e gli articoli della Carta che li ribadiscono

Per quanto riguarda il caso specifico dei diritti fondamentali già espressamente riconosciuti dal trattato CE e semplicemente "ribaditi" nella Carta (in particolare i diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione) <sup>1</sup>, la precedente Convenzione aveva già convenuto che la situazione giuridica definita dal trattato CE non dovesse essere modificata dalla Carta; questo principio si trova attualmente sancito nella "clausola di rinvio" di cui all'articolo 52, paragrafo 2 della Carta <sup>2</sup>.

Nel ribadire questo principio, il Gruppo ha raggiunto un consenso sulla necessità di prevedere per questi diritti una clausola di rinvio giuridicamente inequivocabile, come quella attualmente contenuta nell'articolo 52, paragrafo 2 della Carta, che garantisca la totale compatibilità tra i diritti sanciti dalla Carta e le disposizioni più dettagliate attualmente contenute nel trattato CE. Il Gruppo sottolinea che la suddetta clausola dell'articolo 52, paragrafo 2 dovrà per logica essere leggermente modificata nella formulazione, qualora la Carta fosse incorporata nel trattato costituzionale, in modo da chiarire che il riferimento riguarda *altre parti* del diritto primario, in cui sono definite le condizioni e i limiti per l'esercizio di tali diritti. Non è possibile in questa fase proporre una formulazione precisa per il suddetto adeguamento redazionale - che dovrà riflettere tale principio di compatibilità - in quanto essa dipenderà dall'esatta architettura globale del trattato.

Inoltre, il Gruppo ritiene che, per quanto riguarda questi diritti, doppioni ("dédoublements") fra la Carta e altre parti del diritto dei trattati possano, entro una certa misura, essere inevitabili per motivi giuridici, ma non dannosi, in quanto, come proposto, una clausola di rinvio assicurerà la compatibilità.

Il Gruppo segnala che - qualora l'incorporazione avvenisse mediante l'inserimento del testo della Carta nella prima parte del trattato costituzionale, come raccomandato dalla maggioranza dei membri - sarebbe necessario combinare adeguatamente nel trattato gli articoli della Carta sui diritti dei cittadini e le disposizioni in materia di cittadinanza del trattato CE aventi rilevanza costituzionale; si tratterebbe in tal caso di un'operazione tecnica, che non dovrebbe sollevare problemi politici.

---

concernente l'applicazione (limitata) dei diritti fondamentali agli atti degli Stati membri.

<sup>1</sup> Un elenco di tali diritti è riportato nel documento di lavoro WD 9 del Presidente, pag. 3, nota 2.

<sup>2</sup> Cfr. anche le "spiegazioni" (documento CHARTE 4473/00 CONVENT 49 dell'11 ottobre 2000, e, in appresso, parte A III 3) concernenti l'articolo 52, paragrafo 2: "La Carta non modifica il sistema dei diritti accordati dai trattati".

#### 4. Corrispondenza tra i diritti sanciti dalla Carta e i diritti garantiti dalla CEDU

Il Gruppo sottolinea e ribadisce l'importanza dell'articolo 52, paragrafo 3 della Carta, riguardante i diritti riconosciuti dalla Carta che corrispondono a diritti garantiti dalla CEDU, e rammenta che tale disposizione è un elemento essenziale del consenso globale raggiunto in seno alla precedente Convenzione<sup>1</sup>. Sulla base delle "spiegazioni" relative alla Carta<sup>2</sup>, il Gruppo ribadisce la propria comunanza di vedute riguardo al significato di tale disposizione: i diritti riconosciuti dalla Carta che corrispondono a diritti sanciti dalla CEDU hanno la stessa portata e lo stesso significato di quelli conferiti dalla CEDU; ciò comprende in particolare le disposizioni dettagliate della CEDU che autorizzano limitazioni di tali diritti. La seconda frase dell'articolo 52, paragrafo 3 della Carta serve a chiarire che tale articolo non preclude una protezione più estesa già conseguita o che potrà essere in seguito prevista i) dalla normativa dell'Unione e ii) da alcuni articoli della Carta che, pur essendo basati sulla CEDU, vanno al di là di quest'ultima, in quanto l'acquis del diritto dell'Unione ha già raggiunto un livello superiore di protezione (ad es., l'articolo 47 sul diritto a un'effettiva tutela giurisdizionale o l'articolo 50 sul diritto di non essere puniti due volte per lo stesso reato). Pertanto, i diritti garantiti dalla Carta rispecchiano livelli di tutela più elevati nella normativa esistente dell'UE.

#### 5. Un'interpretazione in armonia con le comuni tradizioni costituzionali

Il Gruppo sottolinea che la Carta è saldamente radicata nelle comuni tradizioni costituzionali degli Stati membri, solennemente riunite nei lavori della precedente Convenzione. L'ampia giurisprudenza in materia di diritti fondamentali risultante dalle comuni tradizioni costituzionali, e stabilita dalla Corte di giustizia e confermata dall'articolo 6, paragrafo 2 del TUE rappresenta un'importante fonte per i numerosi diritti riconosciuti dalla Carta. Per sottolineare l'importanza di queste radici e ai fini di una corretta incorporazione della Carta come documento giuridicamente vincolante, la grande maggioranza del Gruppo propone di inserire nelle disposizioni generali una norma di interpretazione (cfr. articolo 52, paragrafo 4, riportato nell'allegato); due membri hanno riserve sulla proposta. Questa norma è basata sulla formulazione dell'attuale articolo 6, paragrafo 2 del TUE e tiene debitamente conto dell'approccio alle comuni tradizioni costituzionali seguito dalla Corte di giustizia, quale esposto dal giudice Skouris nell'audizione del 17 settembre. Secondo tale norma, piuttosto che seguire un rigido approccio consistente nella ricerca di "un minimo comune

---

<sup>1</sup> Cfr., sull'articolo 52, paragrafo 3 della Carta, anche le dichiarazioni fatte dal giudice Fischbach della Corte europea dei diritti dell'uomo e dal giudice Skouris della Corte di giustizia delle Comunità europee in occasione dell'audizione del 17 settembre, doc. CONV 295/02.

<sup>2</sup> Per quanto riguarda le "spiegazioni", cfr. più avanti, parte A III 3.

denominatore", i diritti della Carta dovrebbero essere interpretati in modo da offrire un elevato standard di protezione, adeguato al diritto dell'Unione e in armonia con le comuni tradizioni costituzionali.

#### 6. Distinzione tra "diritti" e "principi" nella Carta

Il Gruppo sottolinea l'importanza della distinzione tra "diritti" e "principi", concetto che ha costituito un elemento importante - già enunciato nel preambolo e nell'articolo 51, paragrafo 1 della Carta - del consenso raggiunto dalla precedente Convenzione. Per ribadire tale distinzione, rafforzando nel contempo la certezza del diritto nella prospettiva di una Carta giuridicamente vincolante dotata di status costituzionale, la grande maggioranza del Gruppo propone una disposizione generale supplementare (cfr. articolo 51, paragrafo 5 riportato nell'allegato) che includa il concetto di "principi", che ha caratterizzato i lavori della precedente Convenzione ed è stato ricordato nelle discussioni del Gruppo dai membri della Convenzione; due membri hanno riserve sulla proposta. In base a tale concetto, i principi divergono dai diritti soggettivi. Essi devono essere "rispettati" (Articolo 51, paragrafo 1) e la loro attuazione può richiedere atti legislativi o esecutivi; di conseguenza, essi diventano significativi per gli organi giurisdizionali quando detti atti sono interpretati o riveduti. Ciò è coerente sia con la giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>1</sup> sia con l'approccio dei sistemi costituzionali degli Stati membri ai "principi", in particolare nel campo del diritto sociale.

Inoltre, con la clausola proposta il Gruppo ribadisce la linea seguita dalla precedente Convenzione, intesa ad esprimere nel modo più chiaro, nella formulazione dei singoli articoli della Carta, il carattere ("diritto" o "principio") dei medesimi e, tenuto conto anche degli utili orientamenti forniti dalle "spiegazioni del Praesidium" integrati dalle spiegazioni del presente Gruppo (cfr. sezione III.3 in appresso), consentire alla futura giurisprudenza di pronunciarsi riguardo all'esatta attribuzione degli articoli alle due categorie.

---

<sup>1</sup>

Cfr. in particolare la recente giurisprudenza sul "principio della precauzione" di cui all'articolo 174, paragrafo 2 del TCE: sentenza del TPG dell'11 settembre 2002, T-13/99, Pfizer c/ Consiglio, con numerosi riferimenti alla giurisprudenza precedente, e una serie di sentenze sull'articolo 33 (ex articolo 39) concernente i principi del diritto agricolo, ad es. sentenza della Corte di giustizia C-265/85, Van den Berg, Racc. 1987, pag. 1155: esame del principio di stabilizzazione del mercato e di fondate aspettative; per ulteriori riferimenti, cfr. Commentaire Mégret, tomo 3, pag. 80 e segg.



### **III. Raccomandazioni riguardanti altre questioni conseguenti a un'eventuale incorporazione**

#### **1. Preambolo della Carta**

Il Gruppo ritiene che il preambolo della Carta sia un elemento essenziale del consenso generale che la precedente Convenzione aveva raggiunto sulla Carta e raccomanda pertanto che, in qualsiasi caso, venga salvaguardato nel futuro trattato costituzionale. Esso rammenta altresì che detto preambolo contiene delle espressioni sulla natura fondamentale dell'Unione che vanno ben al di là dei diritti fondamentali. Come per la Carta nel suo insieme, la formula concreta dell'"incorporazione del Preambolo della Carta" nel trattato stesso, come raccomanda il Gruppo, dipenderà anche dalla struttura generale del trattato che sarà definita dalla sessione plenaria. Se gli articoli della Carta dovessero essere incorporati direttamente nel trattato costituzionale, il preambolo della Carta dovrebbe quindi essere usato come preambolo del trattato costituzionale stesso. Se invece la Carta venisse incorporata nell'architettura costituzionale dell'Unione come parte specifica del trattato costituzionale o come testo giuridico vincolante a sé stante (ad es. sotto forma di protocollo), il preambolo della Carta potrebbe continuare a essere accluso al testo della Carta senza alcuna modifica, il che naturalmente non precluderebbe alla Convenzione la possibilità di utilizzare, per la stesura del nuovo preambolo del trattato, gli elementi di portata generale presenti nel preambolo della Carta.

#### **2. Mantenimento del riferimento alle fonti esterne (quale figura attualmente all'articolo 6, paragrafo 2, del TUE)**

Il Gruppo ha discusso dell'opportunità che, in caso di integrazione della Carta, il trattato costituzionale contenga anche un riferimento alle due fonti esterne di ispirazione in materia di diritti fondamentali, come figura attualmente all'articolo 6, paragrafo 2 del TUE, ovvero la CEDU e le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri: validi argomenti sono stati sostenuti sia a favore che contro tale ipotesi.

Alcuni membri hanno espresso il parere che un riferimento del genere sarebbe superfluo e creerebbe confusione giuridica, dato che la Carta prevede già dei diritti derivanti dalla CEDU e dalle tradizioni costituzionali comuni e fa riferimento a tali fonti. Altri hanno sostenuto che un simile riferimento nel trattato costituzionale potrebbe servire a rendere più completa la tutela offerta dalla Carta e a chiarire che il diritto dell'Unione è aperto a futuri sviluppi della CEDU e delle legislazioni nazionali in materia di diritti dell'uomo.

Il Gruppo riconosce comunque che la questione è strettamente connessa alla scelta del tipo di integrazione che la Convenzione dovrà fare. Il Gruppo si astiene pertanto dal formulare al riguardo una ferma raccomandazione, limitandosi invece a dichiarare che un tale riferimento, se opportunamente redatto <sup>1</sup>, è possibile anche nella prospettiva di una Carta giuridicamente vincolante e segnala la questione all'attenzione della sessione plenaria.

### 3. Importanza delle "spiegazioni"

Sottolineata l'importanza delle "spiegazioni" stilate sotto la responsabilità del Praesidium della precedente Convenzione <sup>2</sup> quale importante strumento di interpretazione che garantisce l'esatta comprensione della Carta<sup>3</sup>, il Gruppo riconosce che, al momento, tali spiegazioni non sono sufficientemente accessibili agli operatori della giustizia. Nella misura in cui la Convenzione farà proprie le modifiche redazionali proposte del Gruppo, le relative spiegazioni fornite nella presente relazione dovrebbero essere pienamente integrate alle spiegazioni originali. A seguito dell'eventuale incorporazione della Carta, occorrerebbe prestare particolare attenzione alle spiegazioni che, pur non avendo, secondo il documento stesso, valore giuridico, sono destinate a chiarire le disposizioni della Carta; in particolare, sarebbe importante dar loro maggiore diffusione.

### 4. Procedura per la futura modifica della Carta

L'eventuale integrazione della Carta nel trattato costituzionale determinerà l'insorgere della questione della procedura con cui la Carta potrà essere modificata in futuro. Il Gruppo ritiene però che tale questione vada al di là del suo mandato, in quanto dovrà essere esaminata dalla sessione plenaria nell'ambito della questione generale della(e) procedura(e) di revisione dei vari elementi centrali del futuro trattato.

---

<sup>1</sup> Cfr. doc. CONV 116/02, pag. 9.

<sup>2</sup> Doc. CHARTE 4473/00 CONVENT 49 dell'11 ottobre 2000.

<sup>3</sup> Il Gruppo ha osservato inoltre che i lavori della precedente Convenzione - analogamente all'attuale - erano pubblici e che i verbali delle riunioni così come i documenti di lavoro sono accessibili al pubblico (cfr. <http://ue.eu.int/df>).

## **B. Adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo**

### **I. Conclusioni generali e raccomandazioni**

Come per la Carta, il Gruppo ha sottolineato innanzi tutto che, in ottemperanza al mandato che gli è stato conferito, la decisione politica relativa alla prospettiva di un'eventuale adesione dell'Unione alla CEDU (Unione intesa come dotata della nuova personalità giuridica unica risultante dai lavori del Gruppo III) sarà riservata alla sessione plenaria della Convenzione. Il mandato del Gruppo era quello di preparare tale decisione, sulla base dell'esame di una serie di questioni attinenti alle modalità e alle conseguenze di un'eventuale adesione.

Il Gruppo ha sottolineato inoltre che la Convenzione deve decidere soltanto se introdurre nel nuovo trattato un'abilitazione costituzionale *per* l'adesione dell'Unione alla CEDU. In compenso, spetterebbe in seguito alle istituzioni dell'Unione, segnatamente al Consiglio che delibera all'unanimità, avviare i negoziati per un trattato di adesione e definire il quadro preciso in cui essi si iscriverebbero; durante i negoziati dovranno essere trattate varie questioni tecniche relative alle modalità pratiche dell'adesione, di cui il Gruppo ha preso debitamente atto<sup>1</sup>. Del pari, spetterebbe al Consiglio decidere il calendario appropriato dell'eventuale adesione dell'Unione alla CEDU e ai relativi protocolli addizionali. Tutti questi aspetti non sono di natura costituzionale e non devono pertanto essere trattati dalla Convenzione.

Fatta salva la decisione politica della plenaria e alla luce delle argomentazioni e conclusioni, ivi comprese talune salvaguardie come illustrato in appresso, tutti i membri del Gruppo sono fautori o sono disposti a considerare favorevolmente la creazione di un'abilitazione costituzionale per l'adesione dell'Unione alla CEDU.

Le principali argomentazioni politiche e giuridiche mosse a favore dell'adesione dell'Unione alla CEDU e riconosciute dal Gruppo sono le seguenti:

- nel momento in cui l'Unione riafferma i propri valori attraverso la Carta, la sua adesione alla CEDU costituirebbe un segnale politico importante della coerenza fra l'Unione e la "grande Europa", rispecchiato nel Consiglio d'Europa e nel relativo sistema paneuropeo dei diritti umani;

---

<sup>1</sup> Cfr. in particolare WD 8 contenente uno studio realizzato dal Consiglio d'Europa relativo alle questioni tecniche e giuridiche inerenti ad un'eventuale adesione alla CEDU.

- l'adesione alla CEDU garantirebbe ai cittadini a livello dell'Unione un grado di protezione analogo a quello di cui beneficiano già nei singoli Stati membri. È questa una questione di credibilità, in quanto gli Stati membri hanno trasferito sostanziali competenze all'Unione e l'adesione alla CEDU è diventata una condizione preliminare all'adesione di nuovi Stati all'Unione;
- l'adesione costituirebbe lo strumento ideale per assicurare uno sviluppo armonioso della giurisprudenza delle due Corti europee competenti in materia di diritti umani; per alcuni membri, questa argomentazione assume maggiore rilevanza se considerata nell'ottica di un'eventuale incorporazione della Carta nei trattati. È necessario al riguardo sottolineare i problemi posti dalla mancata partecipazione dell'Unione alla giurisdizione di Strasburgo, per cui l'Unione non ha la possibilità, laddove la Corte di Strasburgo sia chiamata a pronunciarsi indirettamente sul diritto comunitario, di difendersi dinanzi alla Corte o di disporre di un giudice presso la Corte che sia esperto in materia di diritto dell'Unione.

Il Gruppo ha esaminato accuratamente le possibili conseguenze dell'adesione alla CEDU per il principio dell'autonomia del diritto comunitario (o dell'Unione), ivi compresi lo status e i poteri della Corte di giustizia europea. Dalle discussioni del Gruppo e dalle audizioni degli esperti<sup>1</sup> è emerso che il principio dell'autonomia non frappone ostacoli giuridici all'adesione dell'Unione alla CEDU. Dopo l'adesione, la Corte di giustizia continuerebbe ad essere l'unico arbitro supremo delle questioni relative al diritto dell'Unione e della validità degli atti dell'Unione stessa; la Corte europea dei diritti dell'uomo non potrebbe pertanto essere qualificata un tribunale superiore, ma piuttosto un tribunale specializzato che esercita un controllo esterno sugli obblighi di diritto internazionale dell'Unione derivanti dalla sua adesione alla CEDU. Lo status della Corte di giustizia sarebbe analogo a quello attuale delle corti costituzionali o delle giurisdizioni supreme nazionali rispetto alla Corte di Strasburgo.

Il Gruppo ha rilevato che l'incorporazione della Carta nei trattati e l'adesione dell'Unione alla CEDU non devono essere considerate come *alternative*, bensì come misure complementari assicuranti il pieno rispetto dei diritti fondamentali da parte dell'Unione: così come l'esistenza della Carta non attenua in alcun modo i vantaggi derivanti dall'estensione del controllo esercitato dalla Corte di Strasburgo all'azione dell'Unione, l'adesione alla CEDU non sminuisce l'importanza che l'Unione si doti di un suo catalogo di diritti fondamentali. Entrambe le misure condurrebbero ad una situazione analoga a quella degli Stati membri che prevedono nella loro Costituzione la tutela dei diritti

---

<sup>1</sup> Cfr. i pareri comuni dei giudici Skouris (WD 19) e Fischbach (CONV 295/02), nonché dei sigg. Schoo, Piris e Petite (WD 13).

fondamentali ma, al tempo stesso, si sottopongono al controllo supplementare esterno dei diritti umani previsto dal sistema di Strasburgo.

Pertanto, alla luce di quanto precede, il Gruppo raccomanda (fatta salva la decisione politica di cui sopra e le salvaguardie illustrate in appresso) di inserire in un punto appropriato del trattato costituzionale una base giuridica che abiliti l'Unione a aderire alla CEDU. La formulazione della base giuridica potrebbe essere redatta in termini abbastanza semplici<sup>1</sup>. Data l'importanza costituzionale di un'eventuale adesione, andrebbe precisato inoltre che la firma e la conclusione del trattato di adesione richiedono una decisione unanime del Consiglio e il consenso del Parlamento europeo; altrimenti, si applicherebbero le normali procedure previste per gli accordi internazionali.

## **II. Conclusioni e raccomandazioni in relazione a questioni specifiche inerenti ad un'eventuale adesione dell'Unione alla CEDU**

### **1. L'adesione alla CEDU non modificherà la ripartizione delle competenze fra l'Unione e gli Stati membri**

Il Gruppo concorda che è di fondamentale importanza il fatto che l'adesione dell'Unione alla CEDU - come pure l'incorporazione della Carta - non modificherà in alcun modo la ripartizione delle competenze fra l'Unione e gli Stati membri. Stando all'interpretazione comune del Gruppo, la portata "giuridica" dell'adesione dell'Unione alla CEDU sarebbe limitata a questioni per le quali l'Unione ha competenza; tale adesione non determinerebbe pertanto alcuna estensione delle competenze dell'Unione, né tanto meno l'introduzione di una competenza generale dell'Unione in materia di diritti fondamentali<sup>2</sup>. Di conseguenza, gli obblighi "positivi" di agire in conformità della CEDU spetterebbero all'Unione soltanto nella misura in cui le competenze dell'Unione che consentono tale azione sono contemplate dal trattato.

Il Gruppo raccomanda l'uso di alcuni accorgimenti tecnici al fine di chiarire una volta per tutte che l'adesione dell'Unione alla CEDU non modifica la ripartizione delle competenze. In primo luogo, si potrebbe inserire una disposizione relativa a questo punto nella base giuridica che autorizza eventualmente l'adesione. In secondo luogo, si potrebbe inserire, al momento dell'adesione, in una disposizione del trattato di adesione e/o in una corrispondente dichiarazione dell'Unione, un'affermazione che sottolinei le competenze limitate dell'Unione in materia di diritti fondamentali.

---

<sup>1</sup> La base giuridica potrebbe affermare ad esempio che l'Unione è abilitata a aderire alla CEDU. Per quanto riguarda una ulteriore clausola aggiuntiva che chiarisca che la divisione delle competenze non subirà alcuna modifica, si veda il successivo capitolo della presente relazione.

<sup>2</sup> Anche gli attuali lavori preparatori all'adesione hanno seguito questa interpretazione, cfr. studio del Consiglio d'Europa, WD 8, punto 26, avallata dai giudici Skouris e Fischbach (WD 19; CONV 295/02) e dal sig. Petite (WD 13) nelle rispettive audizioni.

In terzo luogo, un meccanismo che consenta all'Unione e ad uno Stato membro di presentarsi dinanzi alla Corte di Strasburgo in qualità di "seconda parte convenuta" potrebbe assicurare che la Corte non si pronunci sulla ripartizione delle competenze fra l'Unione e gli Stati membri.<sup>1</sup>

A tale riguardo, è importante tener presente che l'adesione dell'Unione alla CEDU non implica che l'Unione diventerà membro del Consiglio d'Europa, né che diventerà un attore politico generale a Strasburgo. L'Unione e il relativo diritto saranno piuttosto associati (nei limiti delle competenze ad essa attribuite) al sistema specifico di controllo giuridico dei diritti dell'uomo sancito dalla CEDU. Sostanzialmente (senza per questo anticipare dettagli su cui occorre negoziare all'atto dell'adesione) presso la Corte di Strasburgo sarebbe nominato per ("à titre de") l'Unione un giudice esperto in materia di diritto UE. Inoltre, un rappresentante dell'Unione parteciperebbe al compito specifico del Comitato dei Ministri che consiste nel vigilare sull'esecuzione delle sentenze ai sensi dell'articolo 46 della CEDU (importante soprattutto per assicurare che il Comitato sia adeguatamente informato su questioni inerenti al diritto dell'Unione, come il sistema delle competenze), ma non ai compiti generali del Comitato che esulano dalla CEDU.<sup>2</sup>

2. Le posizioni dei singoli Stati membri in merito alla CEDU non saranno influenzate dall'adesione dell'Unione alla convenzione stessa

Il Gruppo sottolinea l'importanza del principio secondo cui l'adesione dell'Unione alla CEDU non influisce sulle posizioni che i singoli Stati membri hanno adottato in merito alla convenzione stessa, come emerge in particolare dalle loro decisioni individuali sulla ratifica di taluni protocolli addizionali, dalle riserve da essi formulate all'atto della ratifica della CEDU o dei protocolli addizionali e dal loro diritto di adottare deroghe specifiche. Il Gruppo sottolinea l'opportunità di tenere pienamente conto di questo punto, considerato quanto segue:

- come spiegato in precedenza, la Convenzione deve ora discutere l'inserimento nel trattato di una base giuridica che consenta all'Unione di aderire alla CEDU. Se una tale base giuridica fosse inserita, spetterebbe poi al Consiglio definire, all'unanimità, a quali protocolli addizionali l'Unione dovrebbe aderire e con quali tempi, e quali riserve l'Unione dovrebbe formulare rispetto alla CEDU *a proprio nome*;

---

<sup>1</sup> Il meccanismo è stato illustrato, in sede di Gruppo, dal giudice Fischbach, cfr. nota di sintesi CONV 295/02, pag. 5, ed è spiegato in dettaglio anche nello studio del Consiglio d'Europa, WD 8, punti 57- 62.

<sup>2</sup> Questa affermazione lascia impregiudicate le attuali disposizioni in materia di partecipazione della Comunità alle riunioni del Comitato dei Ministri senza diritto di voto, cfr. WD 8, punto 34.

- le riserve espresse dai singoli *Stati membri* in merito alla CEDU e ai protocolli addizionali, nonché il diritto di adottare deroghe specifiche (articolo 15 della CEDU), non sarebbero in alcun caso pregiudicate dall'adesione, in quanto riguardano le rispettive legislazioni nazionali, mentre l'adesione dell'Unione avrebbe effetto giuridico solo per quanto riguarda il diritto dell'Unione.

### **III. Conclusioni in merito ai meccanismi proposti in alternativa all'adesione alla CEDU**

Alla luce degli interventi degli esperti<sup>1</sup> sentiti dal Gruppo riguardo ai problemi giuridici e pratici dei vari meccanismi proposti in alternativa all'adesione dell'Unione alla CEDU, il Gruppo non raccomanda detti meccanismi alternativi (per es. una procedura speciale di rinvio o di consultazione dalla Corte di giustizia alla Corte di Strasburgo, un ricorso speciale alla Corte di Strasburgo contro le istituzioni senza adesione o un "panel/camera comune" composto di giudici di entrambe le corti europee).

#### **C. Ricorso alla Corte di giustizia**

Il Gruppo ha discusso il sistema vigente nell'Unione relativo alle vie di ricorso di cui dispongono le persone singole, in particolare alla luce del diritto fondamentale ad un'effettiva tutela giurisdizionale.

Al riguardo, il Gruppo ha esaminato l'ipotesi di istituire una procedura speciale dinanzi alla Corte di giustizia ai fini della tutela dei diritti fondamentali. Dato che la maggior parte dei membri avanza riserve su detta ipotesi, il Gruppo non la raccomanda alla Convenzione. Il Gruppo sottolinea tuttavia il grande vantaggio che i cittadini trarrebbero da un'eventuale incorporazione della Carta nella struttura del trattato costituzionale, dato che ciò consentirebbe loro di avvalersi del sistema di ricorsi vigente nell'Unione.

Il Gruppo desidera tuttavia richiamare l'attenzione della sessione plenaria su una questione diversa, ossia sulla questione della necessità o meno di riformare le condizioni alle quali una persona fisica può adire direttamente la Corte (articolo 230, quarto comma del TCE) al fine di garantire una tutela giurisdizionale effettiva. Su questo punto, le discussioni in sede di Gruppo hanno evidenziato che vi

---

<sup>1</sup> Si vedano le audizioni dei sigg. Schoo, Piris e Petite del 23 luglio 2002 (WD 13, pagg. 14, 32 nota 2, 50 e 51) nonché l'audizione del giudice Fischbach del 17 settembre 2002, CONV 295/02.

può essere una certa carenza di tutela, data l'attuale condizione, stabilita dall'articolo 230, quarto comma del TCE, di persona interessata "direttamente" e "individualmente" e la relativa giurisprudenza interpretativa, nel caso specifico dei regolamenti comunitari direttamente applicabili, che impongono, ai singoli, divieti direttamente applicabili. D'altro canto, si è delineata nelle discussioni del Gruppo una tendenza ampiamente condivisa secondo la quale l'attuale sistema generale dei ricorsi e la "suddivisione del lavoro" tra giudici comunitari e giudici nazionali che esso comporta non dovrebbe essere radicalmente modificato da un'eventuale riforma dell'articolo 230, quarto comma del TCE. Alcuni membri hanno accennato all'eventualità di inserire nel trattato una disposizione sull'obbligo degli Stati membri, sancito dalla giurisprudenza recente <sup>1</sup>, di prevedere rimedi effettivi per diritti derivanti dal diritto dell'Unione.

In ogni caso, seppure certamente connessa ai diritti fondamentali, la questione di cui all'articolo 230, quarto comma del TCE va oltre la protezione di detti diritti, dal momento che la tutela giurisdizionale deve esistere per *tutti* i diritti soggettivi, e si pone indipendentemente dai quesiti concreti relativi all'incorporazione della Carta e all'adesione alla CEDU. Il Gruppo ritiene che detta questione e le relative implicazioni istituzionali vadano esaminate congiuntamente ad altri temi, quali i limiti della giurisdizione della Corte in materia di giustizia e affari interni <sup>2</sup> o di controllo giurisdizionale della sussidiarietà. Il Gruppo si astiene pertanto dal formulare raccomandazioni concrete e auspica che la questione dell'eventuale riforma dell'articolo 230, quarto comma del TCE, unitamente ai validi contributi presentati in merito <sup>3</sup>, sia ulteriormente esaminata dalla Convenzione in un contesto appropriato.

---

<sup>1</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 25 luglio 2002, causa C-50/00 P, UPA, punti 41 e 42. Si ricorda altresì che nella sentenza la Corte ha osservato che, anche se è concepibile un sistema di controllo della legittimità degli atti comunitari di portata generale diverso da quello istituito dal trattato, spetta, se del caso, agli Stati membri in conformità dell'articolo 48 del TUE, riformare il sistema attualmente in vigore.

<sup>2</sup> In tal senso, si richiama l'attenzione sugli interventi degli esperti sentiti dal Gruppo, dai quali sono emerse preoccupazioni, dal punto di vista della tutela dei diritti fondamentali, sui limiti attualmente contenuti nell'articolo 68 del TCE e nell'articolo 35 del TUE, in un settore tanto sensibile per i diritti fondamentali quale quello della giustizia e degli affari interni, e sui limiti del controllo giudiziario sulle Agenzie dell'Unione, quale l'Europol: si vedano l'audizione del giudice Skouris (WD 19), e del sig. Schoo del 23 luglio 2002 (WD 13), nonché WD 20 del sig. Ben Fayot illustrante una nota dell'avvocato generale Francis Jacobs.

<sup>3</sup> Cfr., per quanto riguarda sia i ricorsi giurisdizionali sia quelli non giurisdizionali, CONV 221/02 CONTRIB 76 del sig. Söderman; specificamente, in merito all'art. 230, CONV 45/02 CONTRIB 25 del sig. Hannes Farnleitner; WD 17 del sig. Jürgen Meyer; WD 20 del sig. Ben Fayot illustrante una nota dell'avvocato generale Francis Jacobs; l'audizione del giudice Skouris (WD 19); l'audizione del sig. Schoo (WD 13); un quadro d'insieme del dibattito e delle opzioni figura nel WD 21 a cura del Presidente del Gruppo.



*Proposte del Gruppo relative agli adeguamenti redazionali degli articoli orizzontali della Carta*<sup>1</sup>:

Articolo 51, paragrafo 1:

"Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze **e nel rispetto dei limiti delle competenze conferite all'Unione da altre parti del [presente trattato/trattato costituzionale].**"

Articolo 51, paragrafo 2:

"La presente Carta non **estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né** introduce competenze nuove o compiti nuovi per [la Comunità o per] l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti **dagli altri [capitoli/dalle altre parti]** del [presente trattato/trattato costituzionale]."

*aggiungere all'articolo 52:*

**"Articolo 52, paragrafo 4 – Laddove la presente Carta riconosca i diritti fondamentali quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, tali diritti sono interpretati in armonia con dette tradizioni."**

**"Articolo 52, paragrafo 5 – Le disposizioni della presente Carta che contengono dei principi possono essere attuate da atti legislativi e esecutivi adottati da istituzioni e organi dell'Unione e da atti di Stati membri allorché essi danno attuazione al diritto dell'Unione, nell'esercizio delle loro rispettive competenze. Esse possono essere invocate dinanzi a un giudice solo ai fini dell'interpretazione e del controllo della legalità di detti atti."**

**"Articolo 52, paragrafo 6 – Si tiene pienamente conto delle legislazioni e pratiche nazionali, come specificato nella presente Carta."**

---

<sup>1</sup> I termini fra parentesi quadre dipendono dalla struttura definitiva esatta del trattato.