

**CONV 368/02**

**CONTRIB 128**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

del: Segretariato

alla: Convenzione

---

Oggetto: **Contributo dei Sigg. Iñigo Mendez, Klaus Hänsch e Andrew Duff, membri della Convenzione:**  
**"Risoluzione del Parlamento europeo sull'impatto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il suo status futuro"**

---

Il Segretario Generale della Convenzione ha ricevuto dai Sigg. Iñigo Mendez, Klaus Hänsch e Andrew Duff, membri della Convenzione, il contributo ripreso in allegato.

## **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**

### **Risoluzione del Parlamento europeo sull'impatto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il suo status futuro (2002/2139(INI))**

*Il Parlamento europeo,*

- vista la sua risoluzione del 16 marzo 2000 sull'elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>1</sup>,
- vista la sua decisione del 14 novembre 2002 sull'approvazione del progetto di Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>2</sup>,
- visto l'articolo 163 del suo regolamento,
- visti la relazione della commissione per gli affari costituzionali e i pareri della commissione giuridica e per il mercato interno, della commissione per i diritti della donna e le pari opportunità e della commissione per le petizioni (A5-0332/2002),

considerando che:

#### ***Legittimità della Carta***

- A. il trattato di Maastricht (1992) è il primo a contenere disposizioni sul concetto di cittadinanza dell'Unione europea e che all'articolo 6, paragrafo 2 recita: "L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario"<sup>3</sup>; nel decennio successivo sono stati compiuti progressi quanto alla definizione del profilo dei diritti dell'uomo dell'Unione soprattutto in relazione alle politiche esterne, ma anche nei criteri di Copenaghen per l'allargamento (1993),
- B. nel giugno 1999 il Consiglio europeo di Colonia ha deciso di elaborare una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione "al fine di sancirne in modo visibile l'importanza capitale e la portata per i cittadini dell'Unione"; ha ribadito che, una volta proclamata la Carta, si dovrà considerare se inserirla nei trattati e, in caso affermativo, in che modo; per elaborare la Carta il Consiglio europeo ha convocato un organo ad hoc (che ha deciso di denominarsi Convenzione) formato da rappresentanti dei Capi di Stato e di governo e del Presidente della Commissione europea, nonché da deputati al Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali,
- C. la Convenzione ha svolto i propri lavori dal 17 dicembre 1999 al 2 ottobre 2000 sotto la presidenza di Roman Herzog, ex Presidente della Repubblica Federale di Germania; il

---

<sup>1</sup> GU C 377 del 29.12.2000, pag. 329.

<sup>2</sup> GU C 223 dell'8.8.2001, pag. 74.

<sup>3</sup> La corte di Giustizia ha ritenuto che i diritti fondamentali sono parte integrante dei principi generali della normativa comunitaria già almeno dal 1969 (sentenza Stauder contro città di Ulm).

Consiglio europeo ha messo a punto il mandato della Convenzione nel Vertice di Tampere dell'ottobre 1999 e ne ha verificato i progressi a Feira nel giugno 2000; la Convenzione ha lavorato in modo estremamente aperto ed effettuando ampie consultazioni; nonostante il problema dello status ultimo della Carta ha deciso, come è noto, di operare "come se" stesse elaborando un testo giuridico vincolante e nell'intento manifesto di garantire la certezza del diritto; la Convenzione ha svolto esattamente il mandato conferitogli dal Consiglio europeo che, da parte sua, ha accolto all'unanimità il progetto di Carta a Biarritz il 13 e 14 ottobre 2000,

- D. dopo aver ricevuto l'approvazione del Parlamento europeo (14 novembre 2000) e della Commissione (6 dicembre 2000) nonché di numerosi parlamenti nazionali, la Carta è stata proclamata solennemente dai Presidenti delle tre istituzioni a Nizza il 7 dicembre 2000; la Conferenza intergovernativa si è anche impegnata ad esaminare entro un anno lo status futuro della Carta come uno dei quattro temi specifici dell'ulteriore riforma costituzionale dell'Unione da portare a termine nell'ambito di una nuova CIG nel 2004;
- E. nella dichiarazione di Laeken del 15 dicembre 2001 il Consiglio europeo ha istituito una Convenzione costituzionale, con legittimità equivalente a quella della prima, presieduta da Valéry Giscard d'Estaing, ex Presidente della Repubblica francese, al fine di esaminare, tra l'altro, la "opportunità di inserire la Carta dei diritti fondamentali nel trattato di base e porre il quesito dell'adesione della Comunità europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo",
- F. la Convenzione ha istituito un gruppo di lavoro presieduto dal Commissario Vitorino per trattare le modalità e le conseguenze dell'inserimento della Carta nel trattato e l'adesione della CE/UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>1</sup>,

### ***Contenuto***

- G. la Carta comprende i diritti umani classici della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) quali definiti dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo; essa ha tuttavia una portata molto più ampia: in primo luogo si tratta di un catalogo di diritti che derivano dalla competenza dell'Unione europea fissata dai trattati e sviluppatasi in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia europea di Lussemburgo; in secondo luogo, e ciò è importante, la Carta ribadisce i diritti e i principi derivanti dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi connessi ai trattati internazionali comuni agli Stati membri; in terzo luogo, la Carta affronta i recenti sviluppi scientifici e tecnologici; in quarto luogo, essa rispecchia e rispetta pienamente il modello sociale europeo,
- H. analogamente alle Carte dei diritti, comuni alle costituzioni di gran parte degli Stati membri, la Carta riunisce in un unico testo un ampio catalogo non solo di diritti specifici ma anche di libertà, valori e principi generali; quanto allo stile, alla forma e alla precisione si tratta di un documento redatto in modo informale,
- I. pur non mirando a istituire nuovi diritti, la Carta è riuscita a rendere più visibili i diritti esistenti; nel creare un rinnovato e ampio consenso in merito ad una nuova formulazione dei diritti, la Carta apporta maggiore chiarezza e pregnanza agli stessi; riflette le attuali norme europee in materia di buon governo per quanto concerne la parità e la non discriminazione, la politica sociale, l'ecologia, i diritti civili, l'amministrazione e la giustizia; i diritti sono

---

<sup>1</sup> Per il mandato del gruppo di lavoro vedasi CONV 72/02 e per un documento sulle modalità CONV 116/02.

indivisibili: in Europa libertà, uguaglianza e solidarietà sono interrelate,

- J. la Carta è un documento dinamico che mira, come afferma il preambolo “a rafforzare la tutela dei diritti fondamentali alla luce dell’evoluzione della società, del progresso sociale e degli sviluppi scientifici e tecnologici”; il suo obiettivo è assistere l’Unione nel compito di sviluppare ulteriormente valori comuni rispettando le varie identità nazionali; la sua formulazione consente l’ulteriore sviluppo dell’acquis comunitario,
- K. la Carta ha pertanto carattere duraturo; nonostante il suo status giuridico non ancora definito, è stata pienamente legittimata dal modo in cui è stata elaborata ed è destinata a durare; anche se nessun documento costituzionale di questo tipo può essere perfetto e tutti questi documenti possono essere modificabili, avviare ora la revisione, soprattutto in una fase così precoce della sua esistenza, potrebbe ridurne l’integrità e la forza morale; è necessario avere esperienza dell’applicazione di una Carta vincolante prima di poterne prevedere una modifica; in ogni caso l’attuale Convenzione non ha avuto l’incarico dalla dichiarazione di Laeken di riscrivere la Carta; è opportuno prevedere che una siffatta revisione possa essere operata esclusivamente secondo la procedura prevista per la revisione delle altre disposizioni costituzionali,
- L. potrebbe tuttavia rendersi necessario apportare alla Carta alcune modifiche tecniche relative alle "clausole orizzontali" per poterla inserire nel trattato,

### ***Portata***

- M. la Carta non attribuisce competenze all’Unione; al contrario, ha l’effetto di limitare l’esercizio del potere delle istituzioni UE visto il loro obbligo di rispettare la Carta stessa; tra le competenze delle Istituzioni rientra anche il dovere di promuovere il rispetto delle disposizioni della Carta,
- N. la Carta non limita le competenze degli Stati membri previste dai trattati; essa non sostituisce i regimi dei diritti fondamentali degli Stati membri, ma ne costituisce un complemento,
- O. la Carta è rivolta alle istituzioni e agli organi (e agenzie) dell’Unione europea nonché agli Stati membri qualora e a condizione che applichino le norme e la politica dell’Unione,
- P. nella misura in cui postula un rapporto diretto tra il cittadino, da una parte, e l’autorità sovranazionale, dall’altra, la Carta contribuirà a far sì che l’Unione rispetti il principio di sussidiarietà; essa dovrebbe infine costituire la base per l’intero assetto costituzionale,

### ***Effetti***

- Q. benché la Carta non abbia validità giuridica diretta, il suo status di dichiarazione solenne sta a significare che è già diventata, come ci si aspettava, un importante documento di riferimento; viene rispettata dalle istituzioni UE e sia gli Stati membri che i cittadini vi si richiamano<sup>1</sup>, nella fattispecie mediante petizioni rivolte al Parlamento e denunce indirizzate al Mediatore europeo; la Commissione ha deciso di considerare la Carta come vincolante per quanto la riguarda ed ha istituito procedure interne per garantire che le sue disposizioni vi siano conformi<sup>2</sup>; la Commissione afferma di avere regolarmente rispettato la Carta nella

---

<sup>1</sup> Vedasi per esempio sentenza della Corte del 10.9.2001, SC-377/98 Paesi Bassi/Parlamento e Consiglio.

<sup>2</sup> Comunicazioni della Commissione, Applicazione della Carta SEC(2001) 380/3, 13 marzo 2001.

formulazione delle sue proposte legislative<sup>1</sup>,

- R. il Consiglio non ha ancora scelto di considerare la Carta come vincolante, ma vi ha fatto espresso riferimento in quattro decisioni e due risoluzioni<sup>2</sup>,
- S. l'articolo 58 del regolamento del Parlamento europeo prevede per quest'ultimo l'obbligo di verificare con particolare attenzione, durante l'esame di una proposta legislativa, il rispetto dei diritti fondamentali; inoltre, il Parlamento europeo ha usato la Carta come base per le sue revisioni annuali della situazione dei diritti fondamentali nell'UE<sup>3</sup>; riferimenti alla Carta sono apparsi di frequente in relazioni e risoluzioni del Parlamento nonché in interrogazioni scritte dei deputati alla Commissione e al Consiglio<sup>4</sup>,
- T. anche tre atti adottati nell'ambito della procedura di codecisione fanno riferimento alla Carta (accesso ai documenti, esclusione sociale e contratti di garanzia finanziaria)<sup>5</sup>; numerosi altri atti sono ancora all'esame,
- U. molti cittadini si sono rivolti tanto alla commissione per le petizioni quanto al Mediatore richiamandosi alla Carta, ma in numerosi casi ne sono stati chiaramente fraintesi la sua portata o il livello di tutela che essa assicura; la commissione per le petizioni e il Mediatore sono stati tuttavia tra coloro che si sono adoperati più attivamente per applicare la Carta nell'interesse dei cittadini; hanno accolto denunce e usato i loro poteri di iniziativa in relazione a discriminazioni nelle politiche di assunzione e occupazionali delle istituzioni UE per quanto riguarda l'età, il sesso, la razza, la libertà di espressione e il congedo parentale; applicano anche sistematicamente il codice di buona condotta amministrativa nell'intento di attuare le disposizioni della Carta; ritengono che la Carta dovrebbe essere vincolante ogni qualvolta viene applicato il diritto comunitario; la commissione per le petizioni nonché il Mediatore europeo e la sua rete di difensori civici nazionali potrebbero svolgere un ruolo importante nella promozione e nel controllo dell'applicazione della Carta; al Mediatore potrebbe essere conferita la facoltà di deferire importanti denunce in materia di diritti fondamentali alla Corte di giustizia,

---

<sup>1</sup> I progetti di atti in cui gli articoli della Carta vengono citati riguardano la politica della concorrenza, le condizioni di lavoro, la protezione dei dati, la ricerca scientifica, la politica in materia di asilo e rifugiati, la pubblicità e la sponsorizzazione dei prodotti del tabacco, il traffico di stupefacenti, la responsabilità dei genitori e i diritti dell'infanzia, l'accesso alla giustizia, il mandato di cattura, le disabilità, la protezione della salute, il razzismo, la xenofobia e lo statuto dei funzionari.

<sup>2</sup> Decisione del Consiglio 2001/903/CE relativa all'Anno europeo dei disabili 2003, decisione del Consiglio 2002/187/GAI che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, decisione quadro del Consiglio 2002/475/GAI, del 13 giugno 2002, sulla lotta al terrorismo e decisione quadro del Consiglio 2002/584/GAI del 13 giugno 2002 relativa al mandato di arresto europeo e alle procedure di consegna tra gli Stati membri, nonché risoluzione del Consiglio 2002/C50/01 relativa alla promozione della diversità linguistica e l'apprendimento delle lingue e risoluzione del Consiglio 2002/C163/01 sull'apprendimento permanente.

<sup>3</sup> Risoluzione del 21 giugno 2001 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea basata sulla relazione A5-0223/2001.

<sup>4</sup> Conformemente ad una ricerca effettuata dal segretariato, la Carta è stata menzionata in 73 relazioni parlamentari, 42 risoluzioni del Parlamento e 38 interrogazioni scritte e/o risposte alle stesse.

<sup>5</sup> Rispettivamente, regolamento (CE) n. 1049/2001; decisione n. 50/2002/CE; direttiva 2002/47/CE.

- V. numerosi sono stati i tentativi di richiamarsi alla Carta in cause dinanzi ai tribunali europei; gli avvocati generali stanno facendo sempre più riferimento alla Carta nei loro pareri ed essa è diventata un'importante fonte di orientamento per i giudici<sup>1</sup>; il Tribunale di primo grado ha statuito che la Carta conferma un diritto al controllo giudiziario quale principio generale del diritto comunitario<sup>2</sup>; in un altro caso lo stesso Tribunale, citando la Carta, ha cercato di ampliare l'accesso ad un effettivo ricorso in sede giudiziaria di una parte direttamente ma non individualmente interessata<sup>3</sup>; la Corte di giustizia delle Comunità europee, pur avendo contestato detta interpretazione poiché in questo modo i giudici comunitari andrebbero oltre le proprie competenze<sup>4</sup>, ha tuttavia suggerito l'opportunità di una modifica dei trattati in tal senso<sup>5</sup>; anche la Corte europea dei diritti dell'uomo ha cominciato a formulare riferimenti positivi alla Carta<sup>6</sup>,
- W. non solo il Parlamento europeo e la Commissione<sup>7</sup>, ma anche il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni, hanno chiesto che la Carta diventi giuridicamente vincolante; questo forte messaggio è stato di recente ribadito dal Forum della società civile della Convenzione e dalla Convenzione per la gioventù,

### ***Conformità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)***

- X. i timori che la Carta costituisca una minaccia alla credibilità della CEDU e della Corte europea dei diritti dell'uomo non si sono concretizzati; la giurisdizione della Corte di Strasburgo fornisce un controllo esterno sull'applicazione dei diritti umani nei 44 paesi del Consiglio d'Europa e ne impone gli standard minimi; la giurisdizione della Corte di Lussemburgo fornisce un controllo interno e insiste su un elevato livello di rispetto dei diritti umani nello spazio giuridico dell'Unione europea; l'importanza della Carta è quella di fornire un più ampio regime basato sui diritti nell'ambito dell'Unione europea,
- Y. come è stato ripetutamente affermato sia dal Parlamento europeo che dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, il miglior strumento per incoraggiare la coerenza tra la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la normativa UE in materia di diritti dell'uomo sarebbe l'adesione dell'UE a detta Convenzione; è importante rimuovere l'anomalia per cui l'UE, che gode delle competenze attribuitele dagli Stati membri, non è un'alta parte contraente della CEDU come gli Stati membri stessi; se dovesse firmare la CEDU, l'UE sarebbe soggetta allo stesso controllo esterno cui sono sottoposti i suoi Stati membri per quanto concerne i diritti dell'uomo; l'esistenza della Carta, da un canto, non fa sì che l'adesione dell'UE alla CEDU sia superflua e irrilevante; l'adesione è auspicabile di per sé, a prescindere dallo status della Carta; dall'altro, l'adesione alla CEDU non rende l'inserimento della Carta nel trattato meno importante o rilevante; questa adesione costituisce una premessa ad altre adesioni dell'Unione a strumenti internazionali di salvaguardia dei diritti fondamentali dell'uomo,

---

<sup>1</sup> Vedasi per esempio i pareri dell'avvocato generale Tizzano in C-173/99, BECTU e Leger in C-353/99, Hautala.

<sup>2</sup> Sentenza del 31.1.2002, causa T-54/99, Max.mobil. contro Commissione.

<sup>3</sup> Sentenza del 9.5.2002, causa T-177/01, Jégo-Quéré contro Commissione.

<sup>4</sup> Sentenza del 25.7.2002, causa C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, punto 44.

<sup>5</sup> Ibidem, punto 45.

<sup>6</sup> Ricorso CEDU n. 25680/94, sentenza 11 luglio 2002.

<sup>7</sup> COM(2000) 0644.

- Z. anche dopo l'adesione dell'UE alla CEDU, la Corte di giustizia delle Comunità europee continuerebbe ad essere il tribunale di ultima istanza per il diritto comunitario; il suo rapporto con la Corte europea dei diritti dell'uomo sarebbe esattamente uguale a quello delle corti costituzionali o delle corti supreme nazionali che riconoscono il ruolo della Corte europea dei diritti dell'uomo per quanto concerne la verifica della coerenza e della compatibilità con le norme paneuropee in materia di diritti umani; l'Unione europea, una volta dotata di personalità giuridica internazionale, verrebbe rappresentata direttamente alla Corte dei diritti dell'uomo, il che rafforzerebbe l'autorità e l'autonomia sia della Corte di giustizia delle Comunità europee che della Corte europea dei diritti dell'uomo,
1. nota che la procedura con cui la Carta è stata istituita, unitamente all'uso già ampio che ne viene fatto dalle istituzioni, dai tribunali e dai cittadini, le conferisce grande autorità; ritiene che l'efficacia della Carta sarebbe notevolmente rafforzata se i diritti in essa enunciati potessero essere rivendicati davanti alle corti nel quadro del diritto UE;
  2. invita la Convenzione a potenziare la certezza del diritto e a porre fine alla confusione politica riguardante la portata e il livello di tutela della Carta, conferendole lo status di diritto primario e rendendola così un elemento fondamentale di riferimento per la Corte di giustizia e i tribunali nazionali; sottolinea a tale fine la necessità che la Carta sia inserita nel diritto costituzionale dell'Unione europea;
  3. mette in guardia dai pericoli del rifiuto di rendere la Carta vincolante per tutte le istituzioni, gli organi e le agenzie dell'UE e gli Stati membri quando e nella misura in cui applicano il diritto e la politica UE, deludendo in tal modo le aspettative dei cittadini europei;
  4. ribadisce che uno status più forte della Carta è estremamente auspicabile nel contesto dell'allargamento in quanto servirà ad inserire un regime di diritti fondamentali nel nucleo centrale del processo di integrazione europea assicurando così gli Stati membri, siano essi di vecchia data, nuovi o potenziali;
  5. sottolinea che rendendo la Carta vincolante si aprirà una nuova fase nello sviluppo della cittadinanza dell'UE e che, per tutelare il cittadino da qualsiasi abuso che l'Unione europea potrebbe fare dei suoi poteri ampliati, occorrerà mettere a punto possibilità di ricorso in sede giudiziaria;
  6. propone pertanto che la Convenzione, in stretta cooperazione con i tribunali, elabori misure per migliorare l'accesso diretto al Tribunale di primo grado (con diritto d'appello alla Corte di giustizia) così da potenziare la tutela giuridica degli individui; ritiene che i tribunali nazionali degli Stati membri e dei paesi candidati debbano essere resi più pienamente consapevoli del loro obbligo di applicare la Carta per conto dei cittadini;
  7. ritiene impensabile avere una costituzione moderna dell'Unione europea senza una Carta dei diritti vincolante e ritiene che, se la Convenzione elabora un nuovo trattato senza la Carta, questo non avrà pienamente l'effetto costituzionale che è necessario ed auspicabile;
  8. è convinto che l'inserimento della Carta nel nuovo trattato costituzionale debba avvenire senza che si apportino modifiche alle sue norme;
  9. nota che, una volta inglobata, la Carta dovrebbe essere modificabile solo in base alle più solenni disposizioni costituzionali; insiste sul fatto che qualsiasi sviluppo successivo della Carta deve essere elaborato da una nuova speciale Convenzione, da istituire in una fase

successiva;

10. auspica che questa nuova Convenzione sia equilibrata sotto il profilo del genere e operi per rafforzare il principio della parità dei sessi;
11. prende atto della buona collaborazione già esistente tra la Corte di giustizia e la Corte europea dei diritti dell'uomo; ribadisce il suo sostegno all'avvio di negoziati di adesione da parte dell'Unione per diventare un'alta parte contraente della CEDU e di altri strumenti internazionali in materia di diritti dell'uomo;
12. ribadisce che l'adesione dell'UE alla CEDU è un fattore che integra e non sostituisce l'attribuzione di uno status vincolante alla Carta a norma del diritto comunitario – azioni entrambe necessarie e da realizzare tempestivamente;
13. invita la delegazione del Parlamento europeo alla Convenzione a presentare la presente risoluzione quale contributo formale alla Convenzione;
14. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione, ai governi e parlamenti degli Stati membri e dei paesi candidati, alla Corte di giustizia nonché alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

---