

# PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

---

*Documento di seduta*

FINALE  
**A5-0332/2002**

8 ottobre 2002

## **RELAZIONE**

sull'impatto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il suo  
status futuro  
(2002/2139(INI))

Commissione per gli affari costituzionali

Relatore: Andrew Nicholas Duff



## INDICE

	<b>Pagina</b>
PAGINA REGOLAMENTARE.....	4
PROPOSTA DI RISOLUZIONE.....	5
PARERE DI MINORANZA.....	12
PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA E PER IL MERCATO INTERNO .....	13
PARERE DELLA COMMISSIONE PER I DIRITTI DELLA DONNA E LE PARI OPPORTUNITÀ .....	16
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI.....	18

## PAGINA REGOLAMENTARE

Nella seduta del 5 settembre 2002, il Presidente del Parlamento ha comunicato che la commissione per gli affari costituzionali era stata autorizzata a elaborare una relazione di iniziativa, a norma dell'articolo 163 del regolamento, sull'impatto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il suo status futuro e che la commissione giuridica e per il mercato interno, la commissione per l'occupazione e gli affari sociali, la commissione per i diritti della donna e le pari opportunità e la commissione per le petizioni erano state invitate ad elaborare un parere.

Nella riunione del 18 giugno 2002 la commissione per gli affari costituzionali aveva nominato relatore Andrew Nicholas Duff.

Nelle riunioni dell'11 settembre 2002 e del 3 ottobre 2002 ha esaminato il progetto di relazione.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato la proposta di risoluzione con 21 voti favorevoli, 3 contrari e nessuna astensione.

Erano presenti al momento della votazione Giorgio Napolitano (presidente), Ursula Schleicher (vicepresidente), Andrew Nicholas Duff (relatore), Teresa Almeida Garrett, Pervenche Berès (in sostituzione di Jean-Maurice Dehousse), Georges Berthu, Jens-Peter Bonde, Elmar Brok (in sostituzione di Jean-Louis Bourlanges), Lone Dybkjær, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Gerhard Hager, The Lord Inglewood, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Neil MacCormick (in sostituzione di Monica Frassoni), Cecilia Malmström (in sostituzione di Paolo Costa), Luís Marinho, Iñigo Méndez de Vigo, Gérard Onesta, Jacques F. Poos (in sostituzione di Enrique Barón Crespo), Alonso José Puerta (in sostituzione di Armando Cossutta), Reinhard Rack (in sostituzione di Luigi Ciriaco De Mita), Willi Rothley (in sostituzione di Carlos Carnero González), Antonio Tajani, Dimitris Tsatsos e Karl von Wogau (in sostituzione di Giorgos Dimitrakopoulos).

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 sono allegati. La commissione per l'occupazione e gli affari sociali ha deciso il 9 luglio 2002 di non esprimere parere.

La relazione è stata depositata l'8 ottobre 2002.

## PROPOSTA DI RISOLUZIONE

### **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 sull'elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>1</sup>,
- vista la sua decisione 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"; 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 i capi di Stato e di governo hanno convocato un organo ad hoc (che ha deciso di denominarsi Convenzione) formato da rappresentanti dei Capi di stato e di governo, dal 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 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

---

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

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

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) e della Commissione (6 dicembre) 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 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

---

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

giustizia; i diritti sono 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,
- 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

---

<sup>1</sup> Vedasi per esempio C-377/98 Paesi Bassi/Parlamento e Consiglio.

disposizioni vi siano conformi<sup>1</sup>; la Commissione afferma di avere regolarmente rispettato la Carta nella formulazione delle sue proposte legislative<sup>2</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>3</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>4</sup>; riferimenti alla Carta sono apparsi di frequente in relazioni e risoluzioni del Parlamento nonché in interrogazioni dei deputati alla Commissione e al Consiglio<sup>5</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>6</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,
- 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>7</sup>; il Tribunale

---

<sup>1</sup> Comunicazioni della Commissione, Applicazione della Carta SEC(2001) 380/3, 13 marzo 2001.

<sup>2</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>3</sup> Rispettivamente decisioni su disabilità, Eurojust, lotta al terrorismo e mandato di cattura europeo 2001/903/EC; 2002/187/JHA; 2002/475/JHA; 2002/584/JHA e risoluzioni sulle lingue e l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita 2002/C50/01, 2002/C163/01.

<sup>4</sup> Risoluzione del 21 giugno 2001 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea basata sulla relazione A5-0223/2001.

<sup>5</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>6</sup> Rispettivamente, regolamento (CE) n. 1049/2001; decisione n. 50/2002/CE; direttiva 2002/47/CE.

<sup>7</sup> Vedasi per esempio i pareri dell'avvocato generale Tizzano in C-173/99, BECTU e Leger in C-353/99,

di primo grado ha deciso che la Carta conferma un diritto al controllo giudiziario quale principio generale del diritto comunitario<sup>1</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>2</sup>; la Corte europea dei diritti umani ha anche cominciato a formulare riferimenti positivi alla Carta<sup>3</sup>,

W. non solo il Parlamento europeo e la Commissione<sup>4</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,
- 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

---

Hautala.

<sup>1</sup> T-54/99, Max mobil.

<sup>2</sup> T-177/01, Jégo-Quéré.

<sup>3</sup> Ricorso CEDU n. 25680/94, sentenza 11 luglio 2002.

<sup>4</sup> COM(2000) 0644.

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 nella legislazione fondamentale dell'Unione europea come preambolo della Costituzione 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'altra 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.

7 ottobre 2002

### **PARERE DI MINORANZA**

a norma dell'articolo 161, paragrafo 3 del regolamento  
Georges Berthu

La relazione Duff chiede soprattutto che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sia inserita nei trattati, diventando quindi di applicazione vincolante.

Durante il Consiglio di Nizza, nel dicembre 2000, dinanzi alle molteplici difficoltà e agli effetti perversi di una eventuale "legalizzazione" della Carta, i capi di stato e di governo avevano deciso di mantenere per questo documento lo status di semplice riferimento politico. Le riserve espresse all'epoca sono tuttora valide. Riteniamo quindi che si debba mantenere lo status non vincolante.

Infatti, l'inserimento della Carta nei trattati equivarrebbe a imporre una definizione unica dei diritti fondamentali in tutta l'Unione, in teoria solo per le attività europee, in realtà per tutto. La Carta attuale lo cela così poco, d'altronde, da trattare direttamente di varie competenze nazionali.

Questa riforma innalzerebbe a livello di Unione la competenza "diritti fondamentali" inerente finora alle Costituzioni nazionali e associata strettamente alla storia e alla cultura dei ogni popolo. Innalzando questa competenza, essa renderebbe le definizioni uniformi e rigide; le allontanerebbe dai popoli; conferirebbe un enorme potere alla Corte di giustizia, a scapito delle democrazie nazionali.

Ci sembra che sia il principio stesso di una Carta uniforme che sia inadatto alla realtà di una zona dove convivono popoli distinti. Questa Carta corrisponde bene alle idee di Costituzione, di centralizzazione, di stati europei, ma per niente a una Europa dove cooperano liberamente popoli sovrani.

30 settembre 2002

## **PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA E PER IL MERCATO INTERNO**

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sull'impatto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il suo status futuro  
(2000/2139(INI))

Relatore per parere: Giuseppe Gargani

### **PROCEDURA**

Nella riunione del 11.07.2002 la commissione giuridica e per il mercato interno ha nominato relatore per parere Giuseppe Gargani.

Nelle riunioni del 9 settembre 2002 e del 30 settembre 2002 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Giuseppe Gargani (presidente e relatore per parere), Willi Rothley (vicepresidente), Ioannis Koukiadis (vicepresidente), Luis Berenguer Fuster (in sostituzione di Carlos Candal), Ward Beysen, Michel J.M. Dary, Bert Doorn, Raina A. Mercedes Echerer (in sostituzione di Neil MacCormick), Janelly Fourtou, Fiorella Ghilardotti, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Malcolm Harbour, Heidi Anneli Hautala, Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Hans-Peter Mayer (in sostituzione di The Lord Inglewood), Manuel Medina Ortega, Angelika Niebler (in sostituzione di Anne-Marie Schaffner), Fernando Pérez Royo (in sostituzione di Maria Berger, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Marianne L.P. Thyssen, Diana Wallis e Stefano Zappalà.

## CONCLUSIONI

La commissione giuridica e per il mercato interno invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti elementi:

1. La protezione giuridica dei diritti fondamentali nel sistema dell'Unione europea è finora insufficiente poiché si limita alle decisioni della Corte di giustizia e dei giudici nazionali nell'ambito delle rispettive competenze, sulla base dell'articolo 6 del trattato sull'Unione europea;
2. La Carta dei diritti fondamentali fa parte dell'"acquis" comunitario, giacché dà espressione a tali diritti basilari quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario; essa può fortemente contribuire al confronto tra le diverse culture ed i diversi popoli coinvolti nel processo di integrazione europea e rappresenta dunque un solido punto di partenza per il confronto che deve svolgersi in seno alla Convenzione europea.

La protezione in via pretoria di tali diritti quali principi generali del diritto comunitario realizzata in primo luogo dagli organi giurisdizionali nazionali e, se del caso, dalla Corte di giustizia viene infatti considerata non sufficiente da alcune Corti costituzionali degli Stati membri (non tutti i quali hanno corti di questo genere) per consentire loro di astenersi da un controllo di costituzionalità degli atti comunitari in relazione al rispetto dei diritti fondamentali;

3. La creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia non può avvenire in modo completo e adeguato se non si conferisce alla Carta dei diritti fondamentali un valore vincolante e se non si sottopongono le norme, le decisioni e gli atti adottati nel quadro del III pilastro allo stesso sistema di controllo giurisdizionale stabilito per quelli adottati nel quadro del I pilastro;
4. La Carta dei diritti fondamentali non introduce competenze nuove o compiti nuovi per la Comunità e per l'Unione né modifica le competenze e i compiti definiti dai trattati, e nessuno dei suoi articoli è in contrasto con le norme che sanciscono e definiscono i diritti fondamentali negli Stati membri, ragion per cui conferire a detta Carta un carattere vincolante non porrebbe alcun problema costituzionale.

Né ciò impedirebbe che il livello superiore di tutela di alcuni diritti fondamentali previsto dalle Costituzioni di taluni Stati membri fosse mantenuto, poiché la Carta non è un testo di norme massime bensì di norme minime ed inoltre si attiene alle norme, decisioni e atti dell'Unione;

5. Nonostante la solenne proclamazione della Carta, il suo status attuale è incerto. La sua effettività dipenderà dal valore che le attribuirà la giurisprudenza concreta della Corte di giustizia nonché dalla sua effettiva applicazione da parte del Parlamento -

secondo il disposto dell'articolo 58 del suo regolamento, delle altre istituzioni e degli Stati membri;

6. Pertanto, qualora si voglia attribuire piena efficacia alla Carta dei diritti fondamentali, essa dovrebbe essere formalmente incorporata nella Costituzione europea, facendole assumere così il carattere di diritto primario. In questo modo la Carta diventerebbe un punto di riferimento vincolante per la Corte di Giustizia per controllare gli atti delle istituzioni europee nonché degli Stati membri, non solo quando applicano il diritto comunitario, ma anche quando derogano da quel diritto o rifiutano di applicarlo;
7. In questo contesto è particolarmente rilevante il giudizio della Corte di Giustizia del 25.7.02 nel caso C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio nel quale si ritiene che un singolo può impugnare un atto d'applicazione generale davanti alla Corte soltanto se l'atto in questione lo riguarda direttamente ed individualmente ai sensi dell'attuale giurisprudenza<sup>1</sup> e che, affinché venga modificata questa situazione, sarebbe necessario modificare i Trattati;
8. Per rafforzare la nozione ed il contenuto della cittadinanza europea, il criterio di interesse individuale, come interpretato nella giurisprudenza Plaumann, dovrebbe essere allargato sulla falsa riga di quanto suggerito dall'Avvocato Generale nelle sue conclusioni del 21.3.02 nel Caso C-50/00 P; in effetti, il rispetto del principio dello Stato di diritto richiede un approccio generoso al criterio d'interesse individuale nel caso in cui siano segnalate serie illegalità;
9. Anche se una Carta dei diritti fondamentali diventasse parte del diritto primario dell'Unione, si dovrebbero evitare divergenze tra la giurisprudenza della Corte del Lussemburgo e quella della Corte di Strasburgo; di conseguenza dovrebbero compiersi i passi necessari per rendere possibile l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo;
10. Nel caso dell'adesione dell'Unione alla Convenzione europea potrebbe trovare soluzione il problema delle relazioni tra il sistema UE ed il sistema della Convenzione europea in materia di protezione dei diritti fondamentali posto dai procedimenti pendenti davanti alla Corte di Strasburgo nel caso n. 566720 DSR-Senator Lines/Stati membri dell'UE .

Infatti diritti individuali possono essere sufficientemente protetti o tramite il ricorso alla Corte di Giustizia, o garantendo un diritto di petizione individuale alla Corte di Strasburgo, a condizione che i rimedi nazionali e comunitari siano stati esauriti, e che non sia necessario approntare una procedura pregiudiziale tra la Corte di Lussemburgo e quella di Strasburgo, perché tra l'altro una tale procedura rischierebbe di prolungare eccessivamente la procedura di fondo, violando così il diritto ad un giusto processo previsto dalla stessa Convenzione Europea.

---

<sup>1</sup> Cf. la sentenza del 17.7.63 nel caso 25/62 Plaumann/Commissione, Racc. pag. 195.

2 ottobre 2002

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER I DIRITTI DELLA DONNA E LE PARI OPPORTUNITÀ**

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sull'impatto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il suo status futuro (2002/2139(INI))

Relatrice per parere: Joke Swiebel

### **PROCEDURA**

Nella riunione del 10 luglio 2002 la commissione per i diritti della donna e le pari opportunità ha nominato relatrice per parere Joke Swiebel.

Nelle riunioni del 10 settembre 2002 e del 2 ottobre 2002 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Marianne Eriksson (presidente f.f.), Jillian Evans (vicepresidente), María Izquierdo Rojo (in sostituzione di Joke Swiebel) (relatrice), Regina Bastos, Lone Dybkjær, Ilda Figueiredo, Geneviève Fraisse, Rodi Kratsa-Tsagaropoulou, Maria Martens e Miet Smet.

## CONCLUSIONI

La commissione per i diritti della donna e le pari opportunità invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti elementi:

1. condivide l'esigenza di rendere la Carta vincolante per le istituzioni, gli organi e le agenzie dell'UE nonché per gli Stati membri quando e nella misura in cui applicano il diritto e la politica UE, preferibilmente come parte integrante del nuovo trattato costituzionale;
2. sottolinea che un tale passo è particolarmente necessario visto il modo disarmonico in cui la parità fra i sessi è inserita nei trattati attualmente vigenti – una base più solida per la parità di trattamento sul mercato del lavoro rispetto ad altri settori – mentre la Carta sancisce che la parità tra uomo e donna deve essere garantita in tutti i settori;
3. sottolinea per la stessa ragione l'importanza di rendere la Carta pienamente plausibile e migliorare l'accesso diretto al Tribunale di prima istanza per garantire in modo più efficace la realizzazione di un'assoluta parità di genere in tutti gli aspetti della vita in Europa;
4. ritiene che la Carta non possa e non debba essere modificata prima del suo inserimento come testo giuridicamente vincolante nei trattati, ma sottolinea che si deve poter emendare il suo contenuto in base alle disposizioni costituzionali e preferibilmente mediante una nuova Convenzione;
5. ritiene impensabile che una tale Convenzione non contenga una equa rappresentanza di donne e di uomini;
6. raccomanda che in tale fase di revisione o di emendamento della Carta sia data debita considerazione ad argomenti come la violenza (fra le mura domestiche) nei confronti delle donne, la tratta delle donne e la prostituzione coatta;
7. raccomanda l'inserimento e l'applicazione nella Carta (riveduta) del principio della prospettiva uomo-donna, già formulato nel trattato CE (art. 3.2).

16 settembre 2002

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI**

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sull'impatto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il suo status futuro  
(2002/2139(INI))

Relatore per parere: Vitaliano Gemelli

### **PROCEDURA**

Nella riunione del 10 luglio 2002 la commissione per le petizioni ha nominato relatore per parere Vitaliano Gemelli.

Nella riunione del 11/12 settembre 2002 ha esaminato il progetto di parere.

In quest'ultima riunione ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Roy Perry (1° vicepresidente e presidente f.f.), Proinsias De Rossa (2° vicepresidente), Astrid Thors (3° vicepresidente); Richard A. Balfe, Herbert Bösch, Michael Cashman, Laura González Álvarez, Jean Lambert, Ioannis Marinos, Guido Sacconi, The Earl of Stockton, Christian Ulrik von Boetticher, Stavros Xarchakos.

## BREVE GIUSTIFICAZIONE

1. La commissione per le petizioni ha accolto favorevolmente l'adozione da parte del Consiglio europeo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nella quale ha visto uno strumento giuridico importante per la garanzia della democrazia, la tutela dei diritti e l'affermazione di un'Europa dei cittadini attenta ai diritti dell'uomo e alle libertà fondamentali.
2. La commissione per le petizioni ha naturalmente accolto e dichiarato ricevibili le petizioni sempre più frequenti in materia trasmesse dai cittadini europei. L'esame di tali petizioni mette in luce il fatto che il cittadino europeo ha coscienza dell'importanza di un'Unione europea basata, come i propri Stati membri, sui principi dello "**Stato di diritto**" e della "**certezza del diritto**", e pertanto si aspetta una migliore considerazione dei diritti loro riconosciuti da parte degli Stati membri, delle istituzioni europee ma anche delle autorità locali e degli attori della società civile.
3. Tuttavia, un'analisi approfondita di tali petizioni fa rilevare che il cittadino europeo ignora il valore e la portata giuridica della Carta (e non è il solo !), e in particolare non sa se il carattere vincolante di questa gli consenta, in ultima analisi, il ricorso a un'istanza giurisdizionale. E' radicata, invece, la convinzione che il Parlamento europeo debba, una volta contattato mediante petizione, garantire in modo più adeguato la tutela dei diritti violati.
4. Il relatore è del parere che non si debbano deludere tali aspettative del cittadino europeo, e che pertanto si debba contribuire nel modo più efficace a ravvicinarlo ulteriormente all'Unione europea. Donde la necessità imperiosa di uscire da questa mancanza di definizione giuridica e di definire il valore e lo statuto giuridico della Carta. Ciò deve avvenire nell'ambito del principio di sussidiarietà, indicando chiaramente lo statuto di ciascun diritto riconosciuto, affinché la Carta perda il suo carattere attuale puramente dichiaratorio.
5. La commissione per le petizioni resta convinta che la Convenzione darà prova d'immaginazione giuridica e d'intelligenza politica per tener conto di quanto sopra e apportare alla Carta le necessarie modifiche al momento della sua incorporazione nella futura Costituzione europea e prevedere il ricorso individuale a un organo giurisdizionale. Questo potrebbe essere l'attuale Corte europea dei diritti dell'uomo, avendo l'Unione preventivamente aderito a questa stessa Convenzione.
6. La commissione per le petizioni ha appreso con favore che il Mediatore europeo ha utilizzato attivamente la Carta europea negli interessi del cittadino, e lo ha sempre sostenuto ed incoraggiato su questa via nell'interesse della buona condotta amministrativa, della trasparenza e della vicinanza al cittadino.
7. La commissione per le petizioni auspica che nella risoluzione della commissione per gli affari costituzionali quanto sopra sia chiaramente esplicitato, compreso il suo ruolo in materia al fianco del Mediatore, con il quale procede in stretta cooperazione.

## CONCLUSIONI

La commissione per le petizioni invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti elementi:

Considerando U

U. molti cittadini si sono rivolti **tanto alla commissione per le petizioni quanto** al Mediatore richiamandosi alla Carta ma, a quanto risulta, fraintendendone la portata a livello di tutela; **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 per cercare 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,

Considerando Q

Q. sebbene 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 reclami indirizzati 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 rispettato la Carta su base sistematica nella formulazione delle sue proposte legislative<sup>3</sup>,

---

<sup>1</sup> Vedasi per esempio C-377/98 Paesi Bassi/Parlamento e Consiglio.

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

<sup>3</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.

