

**Marco Biasi**

## La Carta di Nizza e il Protocollo n. 30 all'esame del Parlamento britannico

**Sommario:** **1.** Introduzione: le questioni sollevate dal Comitato Affari europei del Parlamento britannico. **2.** La posizione del Segretario di Stato Clarke sulla Carta di Nizza e sul Protocollo n. 30. **3.** I dubbi emersi nel corso del dibattito e le repliche di Mr. Clarke. **4.** La discussione sulla mozione proposta dal Segretario di Stato Clarke.

### *1. Introduzione: le questioni sollevate dal Comitato Affari europei del Parlamento britannico*

Il presente osservatorio intende dar conto della discussione tenutasi il 14 marzo 2011 presso il Comitato affari europei (“European Scrutiny Committee”) del Parlamento britannico, alla presenza del Segretario di Stato, Mr. Kenneth Clarke, chiamato a fornire alcuni chiarimenti a proposito del Documento della Commissione europea n. 15139/2010, dal titolo “*Commission Communication on Strategy for the effective implementation of the Charter of Fundamental Rights by the European Union*”.

Tale documento riguardava la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (c.d. “Carta di Nizza”), venendo in particolare evidenza i seguenti tre aspetti: a) a seguito del Trattato di Lisbona, il rispetto dei diritti fondamentali è divenuto il cuore dell’azione Europea; b) la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea ha acquisito forza di legge (“*became legally binding*”) e l’Unione europea si è impegnata altresì a rispettare la Convenzione europea dei Diritti dell’uomo; c) la Commissione ha inteso utilizzare ogni mezzo a sua disposizione (“*all means at its disposal*”), tra cui l’avvio di procedure di infrazione nei confronti degli Stati Membri avanti alla Corte di giustizia, al fine di assicurare il rispetto della Carta nella fase di trasposizione del Diritto europeo; di tal guisa, la procedura di infrazione sarebbe

stata avviata nelle seguenti ipotesi: i) ove una Legislazione nazionale desse attuazione alla disciplina Europea con modalità contrastanti con i Diritti fondamentali; ii) nel caso un'Autorità pubblica nazionale applicasse il Diritto dell'Unione senza rispettare i medesimi principi; iii) nell'ipotesi di una decisione finale resa da una Corte nazionale che applicasse o interpretasse il Diritto dell'Unione in modo non conforme ai Diritti fondamentali.

Il Comitato affari europei del Parlamento britannico ha sottoposto il citato Documento al dibattito, chiedendo al Governo di rendere, per mezzo del proprio rappresentante Mr. Clarke, le opportune delucidazioni a proposito del ruolo e dell'effetto del Protocollo n. 30, firmato dalla Polonia e dalla Gran Bretagna al momento dell'adesione al Trattato di Lisbona e riguardante l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali in tali Paesi. La discussione, in particolare, si basava sul presupposto, del quale evidentemente il Comitato intendeva ricevere espressa conferma, per cui l'adozione del Protocollo non dovesse intendersi come una sorta di salvaguardia o di uscita ("*opt-out*") dalla Carta *tout court*, ad appannaggio dei Paesi citati, ma come una semplice "chiarificazione" circa il contenuto e gli effetti della Carta stessa ("*clarification*").

Ed infatti, come dichiarato durante il discorso di apertura da Mrs. Penny Mordaunt (uno dei Membri del Comitato), il Preambolo del Protocollo n. 30 rifletteva unicamente l'intenzione della Gran Bretagna di chiarire ("*clarify*") alcuni aspetti della Carta, a partire dall'esplicita affermazione che "il Protocollo non pregiudica gli altri obblighi" ("*the Protocol is without prejudice to other obligations*"). Ciò perché, da un lato, tali "obblighi" erano quelli previsti dai Trattati e "dal diritto europeo in generale"; dall'altro lato, il Preambolo del Protocollo aveva riconosciuto che la Carta "ribadisce i diritti, le libertà e i principi riconosciuti nell'Unione e rende detti diritti più visibili ma non crea nuovi diritti o principi".

Tale assunto, però, aveva indotto diversi commentatori a sollevare dei dubbi sull'effetto pratico del Protocollo n. 30, che non sembrava condurre ad una diversa applicazione della Carta in Gran Bretagna (e Polonia) rispetto agli altri Stati Membri.

Di conseguenza, tre precise richieste venivano allora indirizzate dal Comitato britannico al Segretario di Stato, Mr. Clarke, ed in particolare: a) l'espressa conferma di come il Protocollo non costituisca un "*opt-out*" dalla Carta; b) lo scioglimento del dubbio se i diritti racchiusi nella Carta costituissero principi pre-esistenti del Diritto europeo, e come tali vincolanti per la Gran Bretagna a prescindere tanto dalla Carta quanto dal Protocollo; c) la

specificazione delle ipotesi di intervento della Corte di giustizia sull'operato degli Stati Membri in termini di rispetto dei Diritti fondamentali, chiarendo altresì se il Protocollo sia in grado di prevenire tale azione nei confronti della Gran Bretagna nel caso si verificassero le tre circostanze sopra richiamate *sub* i), ii) e iii).

2. *La posizione del Segretario di Stato Clarke sulla Carta di Nizza e sul Protocollo n. 30*

Nel corso del suo intervento, Mr. Clarke si è sin da subito focalizzato sullo scopo della Carta di Nizza, sostenendo che essa fosse stata approvata senza alcuna intenzione da parte degli Stati Membri di creare nuovi diritti fondamentali a favore dei cittadini europei, oltre quelli già esistenti (“*it was put in without the intention of creating new fundamental rights for European citizens, beyond those already existed*”): a suo parere, infatti, si era semplicemente “codificato e messo insieme” (“*codified and brought together*”) un condiviso corpo dei diritti (“*accepted body of rights*”) che avevano ispirato l'azione europea sin dagli anni '60.

Tale assunto, ben noto – secondo Mr. Clarke – ai Governi che si erano risolti a firmare il documento, era stato però messo all'ultimo in discussione (“*challenged*”) dalla Gran Bretagna e dalla Polonia: la decisione di negoziare l'adozione del Protocollo n. 30, quindi, era stata intrapresa quale ulteriore forma di tutela a favore dei due Stati Membri, anche se comportava la mera conferma di quanto era già a tutti chiaro. In questo senso, dunque, il Protocollo n. 30 non poteva costituire in alcun modo un “*opt-out*” dalla Carta, trattandosi invece di una mera “chiarificazione” del suo contenuto e della sua efficacia, strettamente legata alla natura semplicemente ricognitiva dei diritti dalla stessa proclamati.

A proposito della posizione della Commissione europea, Mr. Clarke ha poi osservato come la strategia di quest'ultima, sia nell'elaborare nuove proposte, sia nel condurre la sua attività di verifica, non potesse che ispirarsi ai principi della Carta di Nizza; ancora, le disposizioni della Carta dovevano ritenersi vincolanti per gli Stati Membri unicamente nella fase di trasposizione del Diritto europeo, fermo restando che il Documento era comunque privo di contenuti particolarmente innovativi (“*it was not a vast leap into a new process*”).

In conclusione, Mr. Clarke, nell'esprimere la posizione del Governo Britannico, ha rilevato, con un'affermazione che parrebbe valida tanto per la Carta di Nizza quanto per il Protocollo n. 30, come "il tutto non ha comportato alcuna significativa differenza nei diritti fondamentali dei cittadini o negli obblighi degli Stati Membri derivanti dal diritto Europeo".

### 3. *I dubbi emersi nel corso del dibattito e le repliche di Mr. Clarke*

A seguito di tale – affatto scontata – affermazione, diversi Membri del Comitato hanno preso la parola, sollevando alcune importanti questioni e/o obiezioni rispetto alle opinioni espresse da Mr. Clarke: a) è il solo Protocollo, legato ad una Carta dalla dubbia innovatività, in grado di limitare il possibile "attivismo" della Commissione europea, sospendendo in ipotesi un'eventuale procedura di infrazione nei confronti dello Gran Bretagna per mancato rispetto della Carta?; b) può la Carta di Nizza, che "non estende la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea", influenzarne tuttavia l'interpretazione in campo economico e sociale?; c) va considerata la sostanziale inutilità della Carta di Nizza una conseguenza del fallimento del Trattato costituzionale europeo, che ne avrebbe invece potuto incorporare il contenuto, e qual è l'attuale posizione dei sindacati britannici, che avevano in precedenza mostrato preoccupazione per la possibile riduzione dei loro diritti per effetto del Capo IV della Carta dei diritti fondamentali, dedicato ai diritti di "Solidarietà"? d) il Protocollo n. 30 è dotato di sufficiente incisività, ossia di una capacità di reazione in presenza di una possibile interpretazione erronea della Carta, tale per cui il documento costituirebbe fonte di diritti immediatamente azionabili dinanzi a un organo giurisdizionale? e) è stato dunque necessario, e non pleonastico, dichiarare espressamente che l'operato della Commissione era vincolato al rispetto della Carta, e, in questo senso, qual è lo scopo della Strategia della Commissione rispetto alla Carta di Nizza?

Nel fornire risposta al primo interrogativo, Mr. Clarke ha confermato il suo invero sorprendente assunto ("*rather disappointing argument*") secondo cui la Carta dei diritti non avrebbe di fatto cambiato nulla, dal momento che "gli affari dell'Unione, così come l'operato della Corte di giustizia, sono stati da sempre governati dai principi espressi nella Carta, come pure da tanti altri, derivanti dagli usi, dalla prassi e dalle legislazioni nazionali, pure rimasti estranei al testo della Carta dei diritti fondamentali". Pertanto, secondo Mr.

Clarke, la Gran Bretagna e la Polonia non potevano in alcun modo trovarsi in una posizione diversa dagli altri Stati Membri, dato che tutte le normative esistenti, anche quelle in vigore nel periodo antecedente alla firma del Trattato di Lisbona, hanno da sempre dovuto rispettare i diritti ed i principi fondamentali ispiratori dell'Unione europea. Piuttosto, Polonia e Gran Bretagna hanno negoziato il Protocollo al solo scopo di presentarsi innanzi ai rispettivi Parlamenti nazionali e dichiarare, a fini eminentemente politici, che, mediante un apposito Protocollo era stato messo nero su bianco che la Carta di Nizza non aveva introdotto nuovi diritti o creato nuovi obblighi. Inoltre, se la Corte di giustizia non aveva in precedenza censurato una normativa nazionale, non c'era ragione di credere che la situazione potesse cambiare a seguito dell'adozione della Carta dei diritti fondamentali, consistendo semmai l'unica presumibile novità in un maggior numero di riferimenti ai principi nella stessa affermati nel testo delle decisioni rese dalla Corte di giustizia.

Circa il secondo interrogativo, Mr. Clarke ha confermato che il Protocollo aveva il mero ruolo di "assicurazione che i Ministri avrebbero potuto esibire ai rispettivi Parlamenti" (a "*reassurance...which Minister could take back to their respective Parliaments*"). Del resto, le stesse disposizioni in materia socio-economica all'interno della Carta dei diritti fondamentali erano già parte del patrimonio giuridico europeo: a titolo esemplificativo, il diritto di condurre la propria impresa, addentellato all'art. 16 della Carta di Nizza, non necessitava certamente di una solenne proclamazione, consistendo nella mera riproposizione di un principio da sempre ispiratore dell'attività normativa e della prassi vigente all'interno dell'Unione.

In risposta al terzo quesito, il Segretario di Stato ha espressamente escluso ogni fondata preoccupazione circa il destino del Diritto del lavoro ed in particolare della disciplina sullo sciopero in Gran Bretagna. A tal proposito, all'interno dei sindacati britannici, vi era sia chi aveva temuto che il Protocollo avrebbe comportato una riduzione dei loro diritti (o, meglio, libertà), sia chi, al contrario, aveva sostenuto che tale documento avrebbe rivoluzionato il diritto del lavoro d'oltremontana, conferendo ai sindacati un inedito ed incondizionato diritto di sciopero. Tuttavia, ad avviso di Mr. Clarke, il diritto di sciopero, diversamente regolato all'interno degli Stati Membri, non era stato in alcun modo intaccato o alterato, né per effetto della Carta di Nizza né, tantomeno, del Protocollo.

A proposito dell'incisività del Protocollo, secondo Mr. Clarke il documento sarebbe comunque in grado di garantire alla Gran Bretagna una "pro-

tezione aggiuntiva, nel caso in cui la Corte di giustizia tentasse di allargare il proprio ambito di giurisdizione”, ipotesi in ogni caso da ritenersi del tutto inverosimile.

Avuto riguardo alla Strategia della Commissione, Mr. Clarke ha confermato che la stessa si è impegnata formalmente al rispetto della Carta, il che non sarebbe stato altro che una mossa di facciata (“*another bit of flag waving*”) diretta a dare dell’Unione Europea la “buona immagine” di istituzione vicina ai diritti dei cittadini. Del resto, i più ottimisti all’interno della Commissione sostenevano da tempo che andasse in qualche modo diffuso il messaggio per cui l’Unione europea ha una funzione ulteriore rispetto alla mera tutela del mercato, potendo estendere le proprie competenze alle libertà civili ed ai diritti dell’uomo. Tuttavia, ha concluso Mr. Clarke, pur senza minimizzare l’importanza della Carta di Nizza (“*without any intention to belittle the Charter*”), i diritti dalla stessa sanciti sono stati da lungo tempo riconosciuti in Gran Bretagna, tanto che qualunque Membro dello stesso Comitato affari europei si sarebbe personalmente opposto con vigore ad un tentativo di erosione di tali diritti.

#### 4. *La discussione sulla mozione proposta dal Segretario di Stato Clarke*

Dopo aver ultimato la fase dedicata alle repliche, Mr. Clarke ha dunque sottoposto la seguente mozione al voto del Comitato: “Il Comitato prende nota del Documento europeo n. 15319/10; supporta il Governo nel valorizzare il compito della Commissione europea di assicurare che le legislazioni nazionali risultino compatibili con i principi fondamentali europei; rileva che il sostegno del Governo si basa sul principio sottostante al Protocollo, per cui la Carta dei diritti fondamentali non attribuisce ad alcuna Corte, nazionale o europea, alcun elemento per sostenere la contrarietà del diritto nazionale con il diritto europeo”.

Durante la discussione sulla mozione, un membro del Comitato, Mr. Cash, ha osservato, a proposito delle “implicazioni della Carta”, che “affermare che i diritti contenuti nella Carta europea dei Diritti fondamentali e nella Convenzione europea dei diritti dell’uomo siano principi generali dell’Unione condurrà naturalmente ad un maggior spazio di intervento della Corte di giustizia”. A suo parere, in particolare, l’art. 30 della Carta di Nizza (in tema di “protezione nei confronti dei licenziamenti ingiustificati”) po-

trebbe rientrare nella giurisdizione della Corte di Lussemburgo, tanto che “se in futuro vorremo modificare il diritto societario delle imprese medio-piccole ... dovremo chiederci a quali limiti saremo sottoposti per effetto del citato art. 30”. La medesima preoccupazione, secondo Mrs. Goodman (un altro membro del Comitato), riguardava l'art. 47 della Carta, a tutela dell'effettività del diritto di difesa, che avrebbe comportato l'obbligo legale di “garantire l'accesso alla tutela giurisdizionale a chiunque non possieda mezzi e risorse per esercitare tale diritto”. In più, ha aggiunto Mr. Cash, posto che “il Capo VII della Carta contiene previsioni generali, ivi incluse quelle in materia di interpretazione, uno dei maggiori problemi concerne l'impatto della Corte di Giustizia sulla vita di tutti i giorni dei cittadini europei”, soprattutto alla luce del suo noto “attivismo giudiziario” (“*judicial activism*”).

Nel replicare a tali osservazioni, Mr. Clarke ha ribadito che le istanze di protezione dei diritti fondamentali nell'Unione risalgono agli '70, tanto che nell'anno 2000, quando la Carta di Nizza è stata adottata, l'idea era solo quella di offrire maggiore visibilità ai diritti pre-esistenti, senza modificare in alcun modo compiti e funzioni dell'Unione europea. Pertanto, ad avviso di Mr. Clarke, non ci sarebbe alcuna ragione per un cambio di “paradigma” da parte della Commissione, ed anche nella remota ipotesi (“*in the faintest prospect*”) di un cambio di approccio da parte della Commissione, “il Protocollo sarebbe in grado di fraporsi ad eventuali iniziative inaspettate”. A proposito dell'art. 30 della Carta, la disposizione risulterebbe inequivocabilmente diretta a “riflettere i contenuti comuni delle disposizioni nazionali previgenti, lasciando agli Stati Membri la facoltà di garantire maggiori diritti ai lavoratori”; il che, peraltro, costruirebbe la riprova di come “la Carta stessa ... ha un significato ed un valore sostanzialmente politico e scarsissima rilevanza pratica, non avendo di fatto apportato alcuna significativa novità” (“*the Charter itself... does not hardly change anything*”).

In conclusione, una volta appurato che la Strategia della Commissione, diretta alla valorizzazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, non avrebbe comportato alcuna nuova “minaccia” per il Regno Unito, la mozione proposta dal Segretario di Stato Clarke, è stata approvata e fatta propria dal Comitato Affari europei britannico.

