







I due modelli dell'organizzazione «istituzionale»

i) **Cooperazione intergovernativa**

È il modello organizzativo ampiamente più diffuso nelle organizzazioni internazionali «intergovernative» esistenti

ii) **Modello comunitario**

È il modello proprio dell'Unione Europea (prima delle Comunità europee), che si configura come un ente sovranazionale al quale gli Stati membri hanno ceduto parte della loro sovranità.

I criteri di differenziazione tra i due modelli di cooperazione istituzionale tra Stati

- 1) La composizione degli organi
- 2) Il meccanismo decisionale (negli organi rappresentativi dei governi nazionali)
- 3) La natura e l'estensione dei poteri conferiti all'organizzazione internazionale
- 4) La previsione di un sistema di controllo giurisdizionale sull'operato dell'ente e/o sul rispetto degli obblighi gravanti sugli Stati membri
- 5) La natura democratica delle organizzazioni internazionali

1) Da chi sono composti gli organi?

- A) Modello della cooperazione intergovernativa:
- presenza, esclusiva o prevalente, di **organi composti da rappresentanti degli Stati** (o, più esattamente, degli esecutivi nazionali)
- B) Modello comunitario:
- prevalenza di **organi composti da individui** (il Parlamento europeo, la Commissione, la Corte di giustizia, la Corte dei conti), che non rappresentano gli Stati di cui sono cittadini

2) In che modo deliberano gli organi composti dai rappresentanti degli Stati membri?

- A) Modello della cooperazione intergovernativa
- **principio dell'unanimità**: il consenso di tutti gli Stati membri è condizione indispensabile per l'azione dell'organizzazione
- B) Modello comunitario
- prevalenza del **principio maggioritario**, spesso secondo un sistema di ponderazione dei voti
- N.B. Ciò implica che gli SM dell'UE accettano di essere vincolati da atti adottati con il dissenso dei loro rappresentanti in seno al Consiglio.*

3) Quali poteri ha l'organizzazione internazionale?

- A) Modello della cooperazione intergovernativa
- gli atti dell'organizzazione hanno **raramente carattere vincolante**, ma per lo più soltanto raccomandatorio
- B) Modello comunitario
- ampia attribuzione all'Unione del potere di adottare **atti vincolanti**, che creano a carico degli Stati membri (o degli individui) obblighi ulteriori rispetto a quelli da essi assunti in forza dei trattati istitutivi

4) modello comunitario → controllo giurisdizionale

(a) della legittimità dell'operato delle istituzioni UE

(b) del rispetto degli obblighi gravanti sugli SM

- Strettamente connesso all'ampia attribuzione di poteri normativi (principio dello Stato di diritto: art. 2 TUE)
- nell'ambito del dir. UE, gli SM rinunciano agli strumenti di soluzione delle controversie previsti dal dir. internazionale (in part., l'autotutela)
- se crea diritti in capo agli individui, verso gli SM o altri individui, il sistema giuridico dell'Unione impone la loro tutela giurisdizionale da parte dei giudici nazionali (art. 19 TUE, art. 47 Carta diritti)

5) Democrazia e organizzazioni internazionali

➤ Nelle organizzazioni internazionali (modello della cooperazione intergovernativa) la questione non si pone neppure

➤ Nell'ambito UE il c.d. *deficit* democratico è uno dei temi istituzionali più importanti:

a) La democrazia tra i valori sui quali si fonda l'UE (art. 2 TUE)

b) Nuovo titolo II TUE sui principi democratici (art. 9 ss.)

c) Il crescente ruolo riconosciuto al Parlamento europeo (e ai Parlamenti nazionali)

La struttura dell'Unione europea
ANTE Trattato di Lisbona

L'UE come un tempio greco

Un **frontone** (gli elementi di **omogeneità** dell'UE) sorretto da **3 pilastri** (gli elementi **eterogenei**):

«l'Unione è fondata sulle Comunità europee, integrate dalle politiche e forme di cooperazione instaurate dal presente trattato» (art. 1 TUE).

I tre pilastri della vecchia Unione europea:

- 1) Il sistema comunitario (titoli II-IV TUE)
- 2) La Politica estera e di sicurezza comune (PESC): titolo V TUE)
- 3) La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (titolo V TUE)

Gli elementi di **omogeneità**

- 1) Le disposizioni comuni (titolo I TUE):
 - Obiettivi dell'UE e rispetto dell'*acquis* comunitario (art. 2)
 - **Quadro istituzionale unico** (art. 3)
 - I **principi** sui quali si fonda l'UE (art. 6)
- 2) Disposizioni generali comuni sulle cooperazioni rafforzate (titolo VII TUE)
- 3) Disposizioni finali (titolo VIII TUE), che prevedono in particolare:
 - **Unica procedura di revisione** dei trattati (art. 48)
 - **Unica procedura di adesione** di nuovi SM (art. 49)

Gli elementi di **eterogeneità**

- 1) Gli obiettivi dell'UE sono in realtà obiettivi propri di ciascun pilastro;
- 2) L'azione delle istituzioni si svolge in **forme e modi diversi** (per l'equilibrio istituzionale, le procedure e il tipo di atti) **per ciascuno pilastro**;
- 3) Esistono organi che operano esclusivamente o prevalentemente nel quadro di un singolo pilastro.

Gli obiettivi di ciascuno pilastro

- ⇒ La previsione di obiettivi propri dell'Unione è, in realtà, un elemento di omogeneità solo apparente, poiché a tali obiettivi corrispondono gli obiettivi specifici di ciascun pilastro, i quali soltanto hanno rilevanza concreta:
 - i) Obiettivi comunitari (artt. 2-4 TCE);
 - ii) Obiettivi della PESC (art. 11 TUE);
 - iii) Obiettivi del III pilastro (art. 29 TUE).
- ⇒ L'azione dell'Unione non ha, quindi, carattere omogeneo poiché si svolge per realizzare gli obiettivi di ciascuno dei 3 pilastri *secondo condizioni, modi e forme diversi*, propri degli stessi.

Il difficile raccordo tra i tre pilastri dell'UE

- Il quadro sopra descritto pone principalmente due ordini di problemi:
- 1) Qualora una materia possa essere attratta nell'orbita di diversi pilastri, la scelta delle istituzioni di agire sulla base dell'uno o dell'altro pilastro è libera o vincolata (problema della delimitazione delle competenze tra i vari pilastri)?
 - 2) Può un'azione essere intrapresa nell'ambito di un pilastro (ex. quello comunitario) per perseguire obiettivi dell'Unione pertinenti a un diverso pilastro (ex. la PESC)?

1) La prevalenza del pilastro comunitario sul secondo e terzo pilastro

- Art. 47 TUE: le disposizioni del TUE relative al II e al III pilastro non pregiudicano il tr. CE (cfr. art. 29 TUE, con specifico riguardo al III pilastro).
- L'azione dell'Unione nel quadro del III pilastro (ma anche della PESC) non può invadere le competenze comunitarie
- Essa ha carattere residuale rispetto all'azione della Comunità, nel senso che può svolgersi solo qualora non sia possibile agire nel quadro comunitario
 - Spetta alla Corte di giustizia, in base all'art. 46 lett. f) TUE, vigilare sul rispetto del summenzionato principio: sent. 12-5-1998, causa C-170/96, *Commissione c. Consiglio*.

Il caso: protezione dell'ambiente e diritto penale

La CE ha competenza in materia ambientale (art. 174 ss. TCE), mentre la cooperazione giudiziaria in materia penale è oggetto del III pilastro.

Per reagire al preoccupante aumento dei reati contro l'ambiente, il Consiglio adotta, sulla base del titolo VI TUE (III pilastro), la decisione quadro del 27 gennaio 2003 n. 2003/80/GAI, relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale (GUCE, L 29/2003), che definisce una serie di reati contro l'ambiente, per i quali gli Stati membri sono invitati ad adottare sanzioni di natura penale.

Ritenendo che un'azione del genere rientri nelle competenze comunitarie, la Commissione (che aveva già presentato una proposta di direttiva in tal senso) ricorre alla Corte di giustizia per l'annullamento della decisione quadro ai sensi dell'art. 35.6 TUE.

Corte di giustizia, sentenza 13-9-2005, causa C-176/03, Commissione c. Consiglio

«39. La Corte è tenuta a vigilare affinché gli atti che il Consiglio considera rientrare nell'ambito del titolo VI tr. UE non sconfinino nelle competenze che le disposizioni del tr. CE attribuiscono alla Comunità.

«41. ... è pacifico che la tutela dell'ambiente costituisce uno degli obiettivi essenziali della Comunità.

«43. Gli artt. 174-176 TCE costituiscono, in via di principio, la cornice normativa entro la quale deve attuarsi la politica comunitaria in materia ambientale.

«47. Quanto al contenuto della decisione quadro, essa elenca, all'art. 2, una serie di comportamenti particolarmente gravi a danno dell'ambiente, che gli Stati membri devono sanzionare penalmente. Vero è che gli artt. 2-7 di tale decisione recano una parziale armonizzazione delle legislazioni penali degli Stati membri, in particolare per quanto riguarda gli elementi costitutivi di vari reati contro l'ambiente. Orbene, in via di principio, la legislazione penale, così come le norme di procedura penale, non rientrano nella competenza della Comunità.

«48. Quest'ultima constatazione non può tuttavia impedire al legislatore comunitario, allorché l'applicazione di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive da parte delle competenti autorità nazionali costituisce una misura indispensabile di lotta contro violazioni ambientali gravi, di adottare provvedimenti in relazione al diritto penale degli Stati membri e che esso ritiene necessari a garantire la piena efficacia delle norme che emana in materia di tutela dell'ambiente.

«51. ... in ragione tanto della loro finalità quanto del loro contenuto, gli artt. 1-7 della decisione quadro hanno ad oggetto principale la protezione dell'ambiente e avrebbero potuto validamente essere adottati sul fondamento dell'art. 175 TCE.

«53. Alla luce di quanto sopra, la decisione quadro, sconfinando nelle competenze che l'art. 175 CE attribuisce alla Comunità, viola nel suo insieme, data la sua indivisibilità, l'art. 47 UE».

2) l'incidenza della separazione tra i vari pilastri sui poteri di azione dell'Unione

Principio

- l'azione dell'Unione deve essere condotta sulla base di ciascun pilastro, e quindi in base alle competenze e per realizzare gli obiettivi stabiliti separatamente per ciascun pilastro

Eccezione

- un'azione può essere legittimamente condotta nell'ambito di un pilastro (ex. quello comunitario) per realizzare un obiettivo proprio di un altro pilastro (ex. PESC) soltanto se un collegamento tra gli stessi è espressamente previsto

Corte di giustizia, sentenza 3-9-2008 cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi*

L'art. 308 TCE non consente l'adozione di atti comunitari aventi ad oggetto non uno degli scopi della Comunità europea, bensì uno degli obiettivi propri del TUE in materia di relazioni esterne, tra cui vi è la PESC.

Tuttavia, l'art. 308 TCE, in combinato disposto con gli artt. 60 e 301 TCE, costituisce il legittimo fondamento normativo del regolamento (CE) n. 881/2002 del 27-5-2002, in quanto l'obiettivo perseguito da tale regolamento - impedire immediatamente ai soggetti associati ad Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai talebani di disporre di qualsiasi risorsa finanziaria ed economica, al fine di impedire il finanziamento di attività terroristiche - può essere ricollegato a uno degli scopi assegnati alla Comunità.

L'attuale struttura dell'Unione europea

dall'entrata in vigore del Tr. Lisbona, il 1°-12-2009

L'unità giuridica dell'Unione europea

Con il tr. UE, gli Stati membri creano l'Unione europea e le «attribuiscono competenze per conseguire i loro obiettivi comuni» (art. 1 co. 1 TUE).

Il fondamento giuridico della nuova Unione europea:

- 1) Trattato sull'Unione europea (TUE)
- 2) Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)
- 3) La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

L'Unione si fonda sul TUE e sul TFUE che, pur distinti, «hanno lo stesso valore giuridico» (art. 1 co. 3 TUE; art. 1 par. 2 TFUE). Lo stesso vale per la Carta dei diritti fondamentali (art. 6 par. 1 TUE).

La Comunità europea non esiste più!

Art. 1 in fine TUE: «L'Unione sostituisce e succede alla Comunità europea».

La nuova UE è però molto «comunitaria».

La CECA ha cessato di esistere nel 2002 (e i suoi compiti erano stati assorbiti dalla CE).

Sopravvive solo una delle 3 originarie Comunità: la CEEA o Euratom

Il TUE e il TFUE

- La distinzione tra i 2 trattati non corrisponde a quella esistente tra i vecchi trattati UE e CE
- Il TUE contiene le disposizioni di carattere più tipicamente «costituzionale» dell'Unione europea
- Il TFUE organizza il funzionamento dell'Unione e ne determina le competenze, nonché la natura e le modalità di esercizio delle stesse (art. 1 par. 1 TFUE).
