







I due modelli di 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 dell'ente

1) La composizione degli 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) Meccanismo decisionale negli 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'UE nel quadro del II e III pilastro ha carattere residuale rispetto all'azione della CE: può svolgersi solo qualora non sia possibile agire nel quadro comunitario
- La Corte di giustizia vigila sul rispetto di tale principio ex art. 46(f) TUE: v. causa C-170/96, *Commissione c. Consiglio*; causa C-176/03, *Commissione c. Consiglio*

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* → cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi*

L'attuale struttura dell'Unione europea

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

L'unità giuridica dell'Unione europea

- Art. 1 co. 1 TUE → Con i Trattati, gli SM creano l'Unione e le «attribuiscono competenze per conseguire i loro obiettivi comuni»
- Il fondamento giuridico della nuova Unione:
 - 1) Trattato sull'Unione europea (TUE)
 - 2) Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE)
 - 3) La Carta dei diritti fondamentali dell'UE
- Artt. 1(3) e 6(1) TUE e 1(2) TFUE → I Trattati – TUE, TFUE e Carta dei diritti fondamentali – «hanno lo stesso valore giuridico»

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 aveva già cessato di esistere nel 2002 (e i suoi compiti erano stati assorbiti dalla CE)
- ❑ Delle 3 originarie Comunità, sopravvive solo 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)
