



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

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)

---

---

---

---

---

---

---

---