

# L'UNIONE EUROPEA

- Le **organizzazioni internazionali** nascono da accordi fra Stati sovrani, i quali danno vita a soggetti le cui decisioni sono vincolanti solo per gli Stati membri. Ne deriva che la loro attuazione dipende dalla volontà dei singoli Stati e che esse si impongono ai loro cittadini solo nel momento in cui gli Stati le traducono in propri atti normativi interni. Tali organizzazioni nascono soprattutto dopo la seconda guerra mondiale.
- L'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), nata con la Carta di San Francisco del 26 giugno 1945 sulle ceneri della Società delle Nazioni (1919-1946), della quale oggi fanno parte gran parte degli Stati esistenti (ben 193).

- Un secondo fenomeno importante successivo alla seconda guerra mondiale è la nascita di una serie di organizzazioni transnazionali, che agiscono soprattutto sul terreno commerciale e finanziario, adottando politiche che sono trasversali rispetto a quelle degli Stati e ne condizionano fortemente il contenuto e gli esiti. Tra questa vanno menzionate: la Banca Mondiale (WB – World Bank), costituita nel 1945, che ha come proprie finalità la riduzione della povertà e l'aiuto ai paesi in difficoltà; il Fondo Monetario Internazionale (IMF – International Monetary Fund), anche esso creato nel 1945, che persegue la cooperazione monetaria internazionale e l'espansione del commercio internazionale ; l'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO – World Trade Organization), istituita nel 1995, che si propone di abolire le barriere tariffarie, di favorire le intese commerciali e di intervenire sulle relative controversie.
- L'azione trasversale di questi organismi è al contempo l'effetto e un'ulteriore causa della crisi degli Stati-nazione, i quali non riescono più a governare adeguatamente i principali processi economici e politico-sociali, che assumono una dimensione sovranazionale o addirittura mondiale. Tuttavia la nascita di un diritto transazionale del mercato non garantisce affatto il governo mondiale dei processi di globalizzazione e presenta un enorme deficit di legittimazione democratica, derivante sia dalla limitazione delle funzioni svolte dalle organizzazioni citate al terreno commerciale e finanziario, sia dalla loro struttura interna che assicura il predominio dei paesi più ricchi.

- altro fenomeno significativo verificatosi nel secondo dopoguerra è la diffusione di organizzazioni “regionali”, che riuniscono gli Stati appartenenti ad un intero continente o caratterizzati da comuni interessi economico-sociali. Basti citare tra le più rilevanti: in America l’Organizzazione degli Stati Americani (OAS – Organization of American States), che riunisce dal 1948 tutti gli Stati del continente, e la Comunità degli Stati latino-americani e caraibici, (CELAC – Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), che comprende dal 2010 tutti gli Stati del continente americano ad eccezione di Stati Uniti e Canada; in America Latina il Mercato Comune del Sud (MERCOSUR – Mercado Común del Sur), che è la più importante organizzazione economica sudamericana e persegue come propria finalità la creazione di un mercato unico tra gli Stati contraenti ; in Africa l’Unione Africana (AU – African Union), succeduta nel 2002 all’Organizzazione dell’Unità Africana creata nel 1963 e che riunisce tutti i paesi africani ad eccezione del Marocco; in Asia l’Associazione delle Nazioni del Sud-Est asiatico (ASEAN – Association of Southeast Asian Nations), nata nel 1967 e comprendente dieci Stati; in Europa il Consiglio d’Europa (CE – Council of Europe), costituito nel 1949 e composto oggi da 47 Stati europei, che ha contribuito fortemente allo sviluppo del diritto costituzionale internazionale soprattutto attraverso la Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo e svariati organismi di tipo consultivo.

- L'INTEGRAZIONE EUROPEA

- L'ideale che mirava a dare vita ad una unità di tipo federativo dei paesi europei al fine di superare definitivamente gli orrori della guerra e di garantire lo sviluppo economico, sociale e democratico dei paesi europei ha avuto tra i suoi "padri nobili" l'italiano Altiero Spinelli . Tuttavia, poiché nel dopoguerra appariva assai difficile costruire un'unità politica di tipo federativo, come quella condensata nella formula degli "Stati Uniti d'Europa", è stata prescelta, su impulso dei francesi Jean Monnet e Robert Schuman.

- ricorso al cd “**metodo funzionalista**”, consistente nel trasferimento graduale a istituzioni europee di funzioni specifiche in settori economici determinati, attraverso la successiva creazione di apposite Comunità. La prima è stata la **Comunità europea del carbone e dell'acciaio** (CECA), costituita da Francia, Germania, Italia e dai tre paesi del Benelux (Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo) con il trattato di Parigi del 18 aprile 1951, che aveva come finalità la regolamentazione dell'uso di risorse che era stato oggetto di una costante conflittualità tra Francia e Germania.

- Con il trattato di Roma del 25 marzo 1957 gli stessi sei paesi hanno dato vita alla Comunità economica europea (CEE) e alla Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM). Finalità della CEE era l'instaurazione di un mercato comune non limitato ai soli settori del carbone e dell'acciaio, attraverso il superamento delle barriere doganali, la libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali, l'attuazione di politiche economiche comuni in alcuni settori (agricoltura, trasporti, concorrenza). L'EURATOM si proponeva la creazione di un mercato comune e di regole condivise per l'approvvigionamento e l'utilizzazione dell'energia nucleare. Le tre Comunità avevano ciascuna un proprio organo esecutivo (l'Alta Autorità per la CECA, la Commissione per le altre due Comunità) e un organo intergovernativo (il Consiglio dei ministri).

- Nel 1965 con il trattato di Bruxelles viene sancita l'unificazione degli organi con la creazione di un'unica Commissione e di un unico Consiglio. La struttura della CEE diventa progressivamente più complessa, comprendendo i seguenti organi:
- - Parlamento, i cui componenti sono eletti dal popolo in ogni Stato membro secondo la rispettiva legge elettorale, che dal 1979 sostituisce l'Assemblea parlamentare, organo rappresentativo di secondo grado, in quanto composto da delegati designati dai Parlamenti nazionali tra i propri membri;

- - Consiglio, composto da un Ministro per ogni Stato membro, che è titolare della potestà normativa e delibera di regola all'unanimità;
- - Commissione, composta da membri designati di comune accordo dai Governi degli Stati, che è l'organo esecutivo chiamato a tutelare l'interesse comunitario e delibera a maggioranza assoluta;
- - Corte di giustizia, composta da giudici nominati di comune accordo dai Governi degli Stati membri, che è incaricata di assicurare il rispetto del diritto nella interpretazione e nell'applicazione del trattato.

- Una tappa importante per l'evoluzione del quadro comunitario è rappresentata dall'Atto unico del 1986, che contiene due novità rilevanti: l'eliminazione degli ostacoli alla realizzazione del mercato unico entro la fine del 1992; il riconoscimento del ruolo del Consiglio europeo, che comprende i Capi di Stato o di Governo e il Presidente della Commissione e si riunisce almeno due volte all'anno, venendo di fatto a costituire l'organo che stabilisce gli indirizzi politici della Comunità.

- Con il trattato di Maastricht del 1992 (entrato in vigore il 1° novembre 1993) le tre Comunità vengono unificate nella Comunità europea (CE) e viene istituita l'Unione Europea (UE), ciascuna fondata su un distinto trattato. L'UE è un'organizzazione politica che agisce sulla base di tre "pilastri": le Comunità, la politica estera e di sicurezza comune (PESC), la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (GAI). Il primo pilastro viene a essere regolato dal cd "metodo comunitario", che prevede l'iniziativa della Commissione, le delibere del Consiglio a maggioranza qualificata, l'attribuzione del ruolo di co-legislatore al Parlamento, l'adozione di atti direttamente efficaci negli ordinamenti degli Stati membri. Gli altri due pilastri sono invece assoggettati al "metodo intergovernativo", fondato sulla regola dell'unanimità per le decisioni del Consiglio, su un ruolo consultivo del Parlamento e sulla non sindacabilità degli atti da parte della Corte di giustizia.

- membri. Essa comprende il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio dell'Unione, di avere l'elettorato attivo e passivo nelle elezioni comunali e in quelle europee nello Stato di residenza, di godere della protezione delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, di presentare petizioni, di rivolgersi al Mediatore europeo, nominato dal Parlamento. Rilevante è anche l'affermazione che l'Unione si fonda sui principi di libertà e democrazia «comuni agli Stati membri» e rispetta i diritti fondamentali garantiti dalla CEDU «quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario» (art. 6 TUE).

- Vi sono poi novità di tipo organizzativo: viene sancita la natura del Consiglio europeo di istituzione che stabilisce gli orientamenti politici della UE; sono estese a nuovi settori le procedure di co-decisione tra Consiglio e Parlamento; vengono istituiti organi con funzioni consultive, come il Comitato economico e sociale e il Comitato delle Regioni; viene prevista l'instaurazione di una moneta unica e sono stabiliti i criteri, relativi al disavanzo e al debito pubblico, che dovranno essere tendenzialmente rispettati dagli Stati membri. I "parametri di Maastricht" sono precisati in un protocollo allegato al trattato, il quale stabilisce come valori di riferimento il 3% per il rapporto fra disavanzo pubblico e PIL, il 60% per il rapporto fra debito pubblico e PIL.

- Con il trattato di Amsterdam del 1997 (entrato in vigore il 1° maggio 1999) viene istituito l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, carica attribuita al segretario generale del Consiglio e viene previsto il sistema della "cooperazione rafforzata", che consente ad alcuni Stati di compiere ulteriori passi sulla via della integrazione, ma nel rispetto di regole volte ad evitare che siano intaccate le competenze esclusive dell'Unione o ne siano ostacolati gli obiettivi. In un protocollo allegato al trattato viene a far parte del quadro comunitario l'"acquis di Shengen", vale a dire gli accordi e la convenzione stipulati tra il 1985 e il 1995, che ottengono l'adesione degli Stati membri, ad eccezione del Regno Unito e dell'Irlanda, e anche di Norvegia, Svizzera, Islanda e Liechtenstein, i quali stabiliscono la soppressione dei controlli delle persone alle frontiere comuni e la libera circolazione dei cittadini degli Stati firmatari.

- Il progetto di unificazione monetaria previsto a Maastricht sfocia nell'istituzione della Banca centrale europea nel 1998 e nell'entrata in vigore il 1° gennaio 1999 dell'euro, che viene messo in circolazione nel 2002. Dell'Eurozona fanno parte a oggi 19 dei 28 Stati membri . La BCE decide la politica monetaria e di cambio in assoluta indipendenza da Governi nazionali e UE e ha una struttura costituita da tre organi di vertice: il Consiglio direttivo, che comprende i Governatori delle Banche centrali e i membri del Comitato esecutivo e adotta gli indirizzi generali, il Comitato esecutivo, composto da sei membri nominati dai governi degli Stati membri, che dà attuazione alle decisioni del Consiglio, e il Presidente, nominato dai governi fra i membri del Comitato esecutivo, che svolge una funzione di direzione, impulso ed esecuzione delle decisioni del Consiglio direttivo.

- Il trattato di Nizza del 2001 (entrato in vigore il 1° febbraio 2003) riduce i casi in cui il Consiglio deve deliberare all'unanimità e modifica la composizione del Parlamento e della Commissione nella prospettiva dell'allargamento della UE, con particolare riferimento ai paesi dell'Europa centro-orientale in via di democratizzazione. Ad Atene nel 2003 viene sottoscritto il trattato di adesione tra i 15 Stati membri e 10 nuovi Stati, che entrano a far parte della UE nel 2004. Si tratta di Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria. Dal 1° gennaio 2007 diventano Stati membri la Bulgaria e la Romania e dal 1° luglio 2013 la Croazia. L'allargamento a 28 degli Stati membri pone non pochi problemi, di tipo sia rappresentativo, data l'enorme disparità fra Stati più popolosi e meno popolosi, sia economico-sociale, a causa del diverso livello di sviluppo, sia politico-costituzionale, in quanto gli 11 paesi provenienti dall'esperienza comunista hanno intrapreso un processo di democratizzazione solo dopo la caduta del Muro di Berlino nel 1989.

- L'evoluzione dell'Unione da organizzazione essenzialmente economica a soggetto anche politico pone il problema di una sua costituzionalizzazione. Problema di non facile soluzione, vista l'assenza a livello europeo di uno Stato, di un popolo e di una dialettica pluralistica tra forze politico-sociali strutturate. L'idea della "costituzione europea" viene quindi concepita come un presupposto storico e come costruzione di un quadro politico e istituzionale entro il quale possano progressivamente svilupparsi gli elementi costitutivi della statualità.

- Un primo passo del processo costituente europeo è rappresentato dalla Carta dei diritti fondamentali della UE, proclamata a Nizza nel 2001, ma non inserita nei trattati e quindi priva di valore giuridico formale. Il metodo seguito per la sua elaborazione è innovativo, in quanto viene investita del compito una Convenzione, composta da delegati dei Capi di Stato o di governo, dal Presidente della Commissione e da rappresentanti del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali. Anche il contenuto è innovativo in quanto fondato sulla catalogazione dei valori comuni.

- Tentativo operato, su indicazione del Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001, di dare vita ad un testo costituzionale europeo che sostituisca i due trattati esistenti e dia riconoscimento giuridico alla Carta dei diritti. Anche in questo caso viene seguita la via della Convenzione “mista” (a componenti statali e comunitarie), della quale fanno parte i rappresentanti dei Capi di Stato e di Governo dei 15 Stati membri, di ciascuno dei 13 paesi candidati all’adesione (uno per il governo e uno per il Parlamento) , 30 rappresentanti dei Parlamenti nazionali degli Stati membri, 16 rappresentanti del Parlamento europeo e 2 della Commissione. Il progetto varato dalla Convenzione viene presentato nel luglio 2003, per essere approvato all’unanimità dalla Conferenza intergovernativa, costituita dai rappresentanti dei governi degli Stati membri, tenutasi a Roma il 29 ottobre 2004. Successivamente il progetto viene sottoposto alla ratifica degli Stati membri, ma non entra in vigore in quanto i referendum per la ratifica svoltisi in Francia e nei Paesi Bassi nel 2005 danno esito negativo (rispettivamente con il 55% e il 63% di voti contrari).

- Il progetto di “Trattato che adotta una costituzione per l’Europa” pone già nella sua formulazione il dubbio se si tratti di un accordo di diritto internazionale o di un testo costituzionale (Grimm). Nella prima direzione va il procedimento di revisione, che richiede la ratifica di tutti gli Stati membri, e il riconoscimento, anche se assoggettato ad un procedimento complesso, del diritto di recesso di ogni Stato. D’altro lato le prime due parti del trattato, la prima relativa a natura, obiettivi, principi e istituzioni, la seconda che recepisce la Carta dei diritti fondamentali, disegnano i contenuti tipici di una costituzione, né va dimenticato che il nuovo testo avrebbe sostituito i due trattati preesistenti. Certo, la parte III del trattato su “Le politiche e il funzionamento dell’Unione” risulta assai poco “costituzionale” per la sua ridondanza (322 articoli sui 438 complessivi) e per il ricorso a formulazioni dettagliate e altamente tecniche, mentre la parte IV contiene le disposizioni generali e finali.

- Dopo il fallimento del progetto, nel 2007 il Consiglio europeo di Bruxelles incarica la Conferenza intergovernativa di predisporre un trattato riformato senza alcun riferimento alla costituzione europea. Il testo da questa predisposto viene sottoscritto il 13 dicembre 2007 a Lisbona dai Capi di Stato e di Governo assumendo la denominazione di “trattato modificativo” dei due trattati relativi all’UE e alla Comunità europea. Il trattato di Lisbona entra in vigore il 1° dicembre 2009 e comprende il Trattato sull’Unione Europea (TUE) e il Trattato sul funzionamento della Unione Europea (TFUE). Il nuovo testo abbandona i riferimenti sia simbolici (come la bandiera e l’inno) sia sostanziali (come la “legge europea”, il “ministro degli esteri dell’Unione”) allo Stato europeo. Le novità più significative sono le seguenti:

- - affermazione di importanti valori fondativi , che sono alla base dell'adesione di nuovi Stati e la cui violazione grave può determinare la sospensione di alcuni dei diritti attribuiti allo Stato membro dai trattati, su delibera del Consiglio a maggioranza qualificata;
- - venir meno della Comunità europea sostituita dalla UE;
- - attribuzione alla UE della personalità giuridica, che la legittima ad essere soggetto di diritto internazionale e a stipulare trattati con soggetti terzi;
- - assegnazione alla Carta dei diritti fondamentali dello stesso valore giuridico dei trattati e previsione che la UE aderisca alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;
- - previsione del diritto di iniziativa popolare a livello europeo, che può essere esercitato da un milione di cittadini dell'Unione, appartenenti ad almeno sette paesi , e consiste nell'invito rivolto alla Commissione a presentare una proposta su materie per le quali i cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione;
- - superamento dei tre pilastri e del metodo funzionalista e individuazione delle competenze esclusive e concorrenti della UE;
- - ampliamento delle decisioni che il Consiglio adotta a maggioranza qualificata;
- - varie modifiche istituzionali: attribuzione al Parlamento di un potere di co-decisione sulla funzione legislativa e su quella di bilancio e del potere di eleggere a maggioranza assoluta il Presidente della Commissione, di approvare la Commissione nella sua collegialità e di votare una mozione di censura collettiva nei suoi confronti; riconoscimento formale del Consiglio europeo come organo della UE e permanenza in carica per due anni e mezzo del suo Presidente; elezione da parte del Consiglio europeo dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza; riconoscimento ai Parlamenti nazionali di diritti di informazione e di poteri di partecipazione alle procedure di revisione dei trattati, alla determinazione di politiche della UE e alla loro valutazione.

- - Parlamento europeo;
- - Consiglio europeo;
- - Consiglio (dei Ministri);
- - Commissione europea;
- - Corte di giustizia dell'Unione Europea.

- 

- Il Parlamento europeo è composto da un massimo di 750 deputati più il Presidente, eletti per cinque anni a suffragio universale dai popoli degli Stati membri con sistema elettorale proporzionale, la cui formula è stabilita da ogni Stato, e con una ripartizione dei seggi che tiene conto della popolazione dei vari paesi. La carica di parlamentare europeo è incompatibile con quella di parlamentare nazionale. Il Parlamento svolge funzioni decisionali: in particolare è contitolare con il Consiglio della funzione legislativa e di quella di bilancio; inoltre dà il "parere conforme" (vincolante) sull'adesione di nuovi Stati e sulle sanzioni a carico dello Stato che violi i principi fondamentali dell'Unione. Elegge il Presidente della Commissione e approva gli altri suoi componenti. Esercita funzioni di controllo sulla Commissione e può approvare a maggioranza dei due terzi una mozione di censura nei suoi confronti, che determina le dimissioni collettive dei suoi membri. Altri poteri significativi sono la disciplina mediante regolamento dello statuto dei partiti politici europei, la richiesta alla Commissione di presentare proposte sulle questioni sulle quali ritiene necessaria l'elaborazione di un atto dell'Unione, la costituzione di commissioni temporanee di inchiesta sulle denunce di infrazione o di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto comunitario. Infine il Parlamento adotta atti su specifiche questioni politiche (come le risoluzioni) che, pur non vincolando gli organi di governo, possono influenzarne le decisioni o stimolarne l'intervento per il futuro.

- Il Consiglio europeo è composto dai Capi di Stato o di Governo degli Stati membri. È l'organo di indirizzo politico, che dà gli impulsi necessari allo sviluppo dell'Unione e definisce gli orientamenti politici generali. Si riunisce due volte a semestre su convocazione del Presidente, il quale viene eletto a maggioranza qualificata per un mandato di due anni e mezzo rinnovabile una volta. Nomina a maggioranza qualificata, in accordo con il Presidente della Commissione, l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che dirige la politica estera e di sicurezza comune, partecipa alle riunioni del Consiglio europeo, presiede il Consiglio "Affari esteri" ed è vicepresidente della Commissione.

- Il Consiglio o Consiglio dei Ministri è composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro e si riunisce in varie formazioni costituite dai ministri competenti nelle rispettive materie, il cui elenco è adottato dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata. È prevista comunque l'esistenza del Consiglio "affari generali", che assicura la coerenza del lavoro delle varie formazioni, prepara le riunioni del Consiglio e ne assicura il seguito, e il Consiglio "affari esteri", che elabora l'azione esterna dell'Unione. Il Consiglio è la principale istanza decisionale e di governo della Unione, in quanto è contitolare della funzione legislativa e di bilancio insieme al Parlamento, definisce e coordina le politiche economiche e sociali degli Stati membri, esercita funzioni esecutive in materia di politica estera e adotta atti non vincolanti di indirizzo politico generale.

- La Commissione europea è l'organo esecutivo della UE. Dal 1° novembre 2014 avrebbe dovuto essere costituita da un numero di componenti pari ai due terzi degli Stati membri, ma con decisione all'unanimità del Consiglio europeo (n. 272/2013 del 22 maggio 2013) si è stabilito che continui ad essere composta da un numero di membri pari a quello degli Stati, per cui attualmente ha 28 componenti. Il Presidente è proposto dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata, «tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate» (art. 17, c. 7, TUE) ed è poi eletto dal Parlamento a maggioranza assoluta. Nelle elezioni europee del 2014 per la prima volta le diverse famiglie politiche europee hanno presentato un candidato alla presidenza della Commissione e il Consiglio europeo ha proposto Jean Claude Juncker, designato dal partito di maggioranza relativa, il partito popolare europeo, il quale è stato poi eletto dal Parlamento. Il Presidente in accordo con il Consiglio individua le personalità che propone quali membri della Commissione, sulla base delle indicazioni provenienti dagli Stati membri. Successivamente il Presidente, l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza e i membri della Commissione sono soggetti collettivamente ad un voto di approvazione del Parlamento e infine la Commissione è nominata dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata. La Commissione dura in carica per cinque anni ed è titolare di poteri di iniziativa degli atti normativi, di esecuzione delle politiche comunitarie e di bilancio, di vigilanza sull'applicazione dei trattati e del diritto dell'Unione, di rappresentanza dell'Unione nel diritto interno e all'esterno.

- La Corte di giustizia dell'Unione Europea comprende la Corte di giustizia, il Tribunale e Tribunali specializzati. La Corte di giustizia con sede a Lussemburgo è composta da un giudice per Stato membro e da nove avvocati generali, nominati di comune accordo dai governi, i quali restano in carica per sei anni. Assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati, pronunciandosi in via contenziosa sui ricorsi di uno Stato membro, di un'istituzione o di una persona fisica o giuridica e in via pregiudiziale sui ricorsi dei giudici nazionali sull'interpretazione del diritto comunitario o sulla validità degli atti adottati dalle istituzioni europee. Il Tribunale, istituito nel 1988 come giudice di primo grado, ha competenze limitate ad alcune categorie di ricorsi (di persone fisiche o giuridiche contro le istituzioni, di Stati membri contro la Commissione o il Consiglio) e le sue decisioni sono impugnabili di fronte alla Corte per motivi di legittimità. I Tribunali specializzati sono competenti a giudicare su categorie di ricorsi proposti in materie specifiche determinate dallo Statuto della Corte di giustizia dell'UE . Va sottolineato che la Corte di giustizia, soprattutto dopo l'adozione della Carta dei diritti fondamentali della UE e l'attribuzione ai diritti in questa contenuti dello stesso valore giuridico dei trattati stabilita a Lisbona, è divenuta, sia pur con alcune limitazioni, anche un giudice dei diritti sanciti in sede europea (cap. V, § 15).
- La forma di governo della UE risulta peculiare e difficilmente inquadrabile nelle categorie elaborate per quelle esistenti a livello statale. Da un lato si può ritenere che essa si sia andata orientando progressivamente verso un assetto di tipo parlamentare, avendo il Parlamento conquistato poteri di co-decisione che in passato non aveva e una potestà di investitura della Commissione e di controllo politico che può giungere fino al voto di sfiducia nei suoi confronti. D'altro lato però il Parlamento non può essere qualificato come l'organo legislativo dell'Unione e un ruolo decisivo spetta a due organi intergovernativi (Consiglio europeo e Consiglio) che non sono in alcun modo responsabili nei confronti del Parlamento e i cui componenti rispondono eventualmente solo nei confronti dei rispettivi Parlamenti nazionali.

- competenze della UE è stabilito dagli artt, 2-6 del TFUE. Alla UE sono attribuite competenze esclusive, nelle quali solo l'Unione può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti, nei seguenti settori:
  - a) unione doganale;
  - b) definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno;
  - c) politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro;
  - d) conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca;
  - e) politica commerciale comune.
- I settori nei quali l'Unione non ha competenza esclusiva né può svolgere azioni a sostegno degli Stati membri, sono a competenza concorrente e quindi in questi sia l'Unione, sia gli Stati possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. Tuttavia gli Stati membri

- esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria. I principali settori a competenza concorrente sono i seguenti:
  - a) mercato interno;
  - b) politica sociale, per gli aspetti definiti nel trattato;
  - c) coesione economica, sociale e territoriale;
  - d) agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare;
  - e) ambiente;

- f) protezione dei consumatori;
- g) trasporti;
- h) reti transeuropee;
- i) energia;
- j) spazio di libertà, sicurezza e giustizia;
- k) problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica, per gli aspetti definiti nel trattato.
- Un protocollo aggiuntivo al trattato precisa che, quando l'Unione agisce in un determinato settore, il suo intervento copre non l'intero settore, ma solo gli elementi disciplinati nel proprio atto, per cui gli Stati possono legiferare nella parte non regolamentata.
- Per la politica estera e di sicurezza comune e per quelle economiche e occupazionali è previsto un coordinamento tra le politiche degli Stati e quelle dell'Unione.

- In base all'art. 5 del TUE, la delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione, in base al quale l'Unione, in quanto soggetto derivato di diritto internazionale, agisce solo nei limiti delle competenze che le sono attribuite nei trattati dagli Stati membri, ai quali di conseguenza appartiene qualsiasi competenza non attribuita all'Unione.
- L'esercizio delle competenze si fonda sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Il principio di sussidiarietà comporta che nei settori che non sono di competenza esclusiva dell'Unione, questa interviene solo se ricorrono alcune condizioni: l'insufficienza dell'intervento degli Stati, a livello centrale, regionale e locale, ai fini del conseguimento degli obiettivi dell'azione prevista; la presunzione che il migliore conseguimento degli obiettivi possa essere garantito dall'Unione; la dimensione europea della portata e degli effetti dell'azione. Analogamente a quanto è avvenuto negli Stati federali (supra, I, § 4), la sussidiarietà, posta in linea teorica a salvaguardia degli Stati, ha determinato per la sua natura ambivalente un confine mobile nella ripartizione delle competenze, in specie di quelle concorrenti, favorendo l'espansione degli interventi dell'Unione al di là delle previsioni dei trattati. A ciò ha contribuito anche la clausola di flessibilità (ex art. 352 TFUE), secondo la quale quando un'azione dell'Unione appare necessaria per realizzare uno degli obiettivi stabiliti dai trattati, ma questi non prevedono i poteri relativi, il Consiglio all'unanimità, su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento, adotta le disposizioni appropriate
- Infine il principio di proporzionalità impone, a tutela degli Stati membri, la proporzionalità tra mezzi e fini e quindi che gli interventi dell'Unione, nel contenuto e nella forma, debbano limitarsi a quel che è necessario per conseguire gli obiettivi dei trattati.

- Natura giuridica dell'Unione europea.
- - Confederazione di Stati = viene stipulato un trattato di diritto internazionale e viene creata un'organizzazione centrale comune per l'esercizio di poteri in settori e in materie che vanno al di là degli interessi dei singoli Stati membri. Gli Stati mantengono il diritto di recesso ed è richiesto il loro consenso unanime per la revisione dei trattati.
- - Unione europea non è uno Stato = non vi è un governo distinto e sovraordinato rispetto a quello degli Stati membri. Centralità della componente intergovernativa (Consiglio) e del Consiglio europeo.
- Il funzionamento e l'evoluzione dell'ordinamento europeo sono in larga parte affidati alla cooperazione fra i governi degli Stati.

- Il Parlamento europeo non è titolare esclusivo della potestà legislativa e ha poteri di co-decisione.
- Creazione dell'eurozona e della Banca centrale europea condizionano la politica economica e finanziaria degli Stati, soprattutto di quelli indebitati (Italia, Cipro, Spagna, Grecia, Portogallo), limitandone la sovranità.
- Tuttavia nell'eurozona non si è dato vita ad una politica economica comune perché lo spazio di decisione degli Stati forti (Germania in primo luogo) è sempre preminente.
- Unione europea come unione fra i governi più che unione fra i popoli europei.

- Elementi dello Stato federale:
- L'Unione europea ha come soggetti di diritto non solo gli Stati ma anche i cittadini.
- Principio del primato del diritto europeo sul diritto degli Stati nazionali.
- Sottrazione agli Stati di materie di loro competenza e trasferimento di tali materie all'Unione europea.

- UE ha poteri autonomi normativi, amministrativi e giurisdizionali, poteri efficaci nei confronti dei cittadini degli Stati membri.
- Commissione e Parlamento rappresentano l'interesse europeo.
- Consiglio e Consiglio europeo = organi legati ai governi degli Stati membri.
- Corte di giustizia = garante del primato del diritto europeo.
- UE non è inquadrabile nelle categorie tradizionali = ordinamento dinamico in continua evoluzione.