

Angelo Giubileo

**Il Progetto**  
**dell'**  
**Unione Europea:**  
*linee di sviluppo*



settembre 2013

L'immagine di copertina è tratta dal link:

*<http://ilquotidianoinclassa.ilsole24ore.com/2012/11/europa-diventiamo-una-cosa-sola-ti-supplifico/>*

















## L'Unione Europea

Il *Progetto* di costruzione dell'**Unione Europea (UE)** nasce agli inizi degli anni cinquanta del secolo scorso, dopo la seconda grande guerra mondiale, al fine soprattutto di prevenire l'insorgere di altri conflitti bellici in particolare tra stati e nazioni appartenenti all'area geografica del continente.

L'UE è un'organizzazione di governo, innanzitutto di tipo giuridico, che coinvolge l'azione degli Stati europei ad essa aderenti, mediante l'esercizio di un potere decisionale, alternativamente, di tipo sia *sovranzionale* che *intergovernativo*.

In genere, con l'acronimo UE si fa riferimento al patto originario di libera circolazione di persone e libero scambio di beni adottato con il **Trattato di Maastricht** del 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993.

Stati	Ingresso nell'Unione europea
 Belgio	23 luglio 1952 (CECA) 1° gennaio 1958 (Comunità Europea allora CEE, CEEA)
 Francia	
 Germania	
 Italia	
 Lussemburgo	
 Paesi Bassi	
 Danimarca	1° gennaio 1973
 Irlanda	
 Regno Unito	
 Grecia	1° gennaio 1981
 Portogallo	1° gennaio 1986
 Spagna	

 Austria	1° gennaio 1995
 Finlandia	
 Svezia	
 Cipro	1° maggio 2004
 Estonia	
 Lettonia	
 Lituania	
 Malta	
 Polonia	
 Rep. Ceca	
 Slovacchia	
 Slovenia	
 Ungheria	
 Bulgaria	
 Romania	
 Croazia	1° luglio 2013

(Elaborazione tratta da [http://it.wikipedia.org/wiki/Stati\\_membri\\_dell'Unione\\_europea](http://it.wikipedia.org/wiki/Stati_membri_dell'Unione_europea))

## **L'ordinamento giuridico dell'Unione Europea - Le fonti di produzione primarie - Il principio di organizzazione: gli Stati-membri e i Trattati**

Prendendo a modello l'organizzazione comune sia di uno Stato-nazione che di un'Unione di Stati, cercheremo di analizzare, in parallelo, il modello attuale di

organizzazione e funzionamento dell'Unione Europea, anche se – cosa di cui ci occuperemo di qui a poco – sarebbe di certo più corretto parlare al plurale di *Unioni europee*.

Ogni unione di popolo e territorio, figurativamente ogni *comunità*, trova fondamento giuridico a livello nazionale nel patto originario di riferimento rappresentato dalla Costituzione di ogni singolo Stato-nazione. Secondo il giudizio degli storici, dall'*Età Moderna* la funzione assolutamente prioritaria di ogni Costituzione è quella di fissare sul piano giuridico, e quindi in base al diritto, i principi e le regole basilari in ordine al possesso e all'uso in generale del potere e quindi anche della forza. A tale proposito, oggi si preferisce usare il termine *sovranità*, che in generale sta appunto ad indicare il potere di dire/non dire e/o fare/non fare una *res*. Il termine latino *res* costituisce infatti il termine di riferimento più appropriato, data la diversità e la molteplicità di significati ad esso riconducibili, come ad esempio: affare, affare giudiziario, amministrazione pubblica, argomento, attività commercio, attività pratica, avvenimento, azione, causa, circostanza, concetto, contenuto, contestazione, *cosa*, diritto lite, evento, faccenda, fatto, governo, impresa, interesse, materia, motivo, occasione, patrimonio, potenza, potere affari pubblici, processo, proprietà, questione, ragione, realtà, ricchezza, stato, vantaggio, verità, vicenda, vita pubblica, utilità, averi, beni, sostanze.

L'**UE** nasce quindi in base ad un accordo di cessione parziale della sovranità nazionale da parte di alcuni degli Stati presenti sul territorio geografico dell'Europa. Quest'accordo essenzialmente di fondazione, e quindi anche di tipo costitutivo, assume in ambito UE forma e sostanza giuridica tipica del *Trattato*. Attualmente, l'organizzazione ed il funzionamento dell'UE sono dunque regolati dal **Trattato di Lisbona**, firmato il 13 settembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009. Nella fattispecie, il Trattato di Lisbona ha integrato tutte le parti dei Trattati, in precedenza stipulati, mantenute ancora in vigore. Nella versione attuale, che si definisce *consolidata*, il Trattato di Lisbona è stato finora adottato (*rectius*: ratificato) da 28 Paesi del territorio europeo (vedi *ante*), e quindi ora Stati membri dell'UE.

E tuttavia, come brevemente anticipato, nell'ordinamento giuridico europeo esiste una pluralità di accordi di tipo costitutivo per ambiti e materie diverse, sì che sarebbe più corretto dal punto di vista giuridico parlare piuttosto di una *pluralità di Unioni Europee*.

Nel merito dell'argomento, si tratta di distinguere tra:

- il **Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea** (TFUE), interamente valido per ognuno dei 28 Stati membri aderenti al Trattato di Lisbona, con la sola particolare eccezione relativa a quanto stabilito dalle disposizioni di cui alla parte VI titolo III TFUE in materia di *cooperazioni rafforzate* (artt. 326-334);
- il cosiddetto **Fiscal Compact**, adottato da 26 dei 28 Paesi membri, ad eccezione di Regno Unito e Repubblica Ceca, con l'obiettivo di renderlo parte integrante del Trattato di Lisbona entro 5 anni dall'entrata in vigore del 1° gennaio 2013;
- il Patto **Euro Plus**, di azione politica coordinata, attualmente adottato da 23 Stati membri;
- il Patto relativo al Meccanismo europeo di stabilità (**MES**, ex art. 136 TL);  
e infine, ma non certo per importanza:
- il Patto istitutivo della moneta, ovvero l'Unione dell'euro (**UEM**), moneta attualmente in uso in 17 degli Stati membri dell'UE.

I suddetti Patti, assunti in forma di Trattato, rappresentano pertanto le **fonti UE** cosiddette **di produzione primarie**, atte a conferire, espressamente, alle Istituzioni di rappresentanza europee il potere di sovranità necessario.

Altrimenti a dirsi, significa che il potere di legittimità e di merito delle Istituzioni medesime promana necessariamente dal testo di una norma o disposizione di Trattato, con un'unica eccezione di principio, introdotta dal Trattato di Lisbona e codificata all'art. 352 TFUE, laddove è stabilito che "se un'azione dell'Unione appare necessaria ... per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine", il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, può adottare le "disposizioni appropriate".

### **La questione del governo**

Il potere dunque costituzionale - previsto da un Trattato, a vantaggio innanzitutto di ogni singola istituzione UE di governo, di dire/non dire e/o fare/non fare una cosa - si concretizza nella capacità giuridica derivata di legiferare ordinariamente in merito

a questioni che, in tal modo, sono escluse (in tutto o in parte) dalla sfera del potere di decisione originario di uno o più Stati membri. In sintesi, l'esercizio di ogni potere attiene alla funzione tipica di governo di ogni Stato. La *figura giuridica* dello Stato è così completata da un terzo elemento necessario, quello appunto del governo, in aggiunta agli altri due di cui abbiamo già detto: popolo e territorio.

In ordine al modello o ai modelli di azione di governo possibili in ambito UE, è quasi superfluo premettere che un parallelismo può essere proposto solo con riferimento a modelli di organizzazione e funzionamento quali, tra i più conosciuti, quello ad esempio della Svizzera o degli Stati Uniti.

In entrambi i casi, si tratta più dettagliatamente di modelli di Stato o Repubblica *federale* (dal latino *foedus*, e cioè patto, alleanza), per mezzo dei quali ogni singolo potere è attribuito innanzitutto in via esclusiva e quindi ripartito in due separate sfere di competenza, l'una propria del governo federale - esercitata attraverso l'azione comune dei rappresentanti dei singoli Stati federati -, l'altra propria del governo di ogni singolo Stato federato. In ordine all'elemento del governo, un chiaro esempio di *sistema di potere a ripartizione* è indicato nel X emendamento della Costituzione statunitense, laddove è previsto che *i poteri, che non sono delegati dalla Costituzione al governo federale o da essa non vietati agli Stati, sono riservati ai rispettivi Stati o al popolo*.

Tuttavia, questo metodo di separazione e conferimento dei poteri in via esclusiva al governo dell'Unione europea (art. 3 TFUE) è previsto attualmente solo in materia di: unione doganale, definizione delle regole di concorrenza, politica monetaria per gli Stati aderenti al Patto dell'euro, conservazione delle risorse biologiche del mare e politica commerciale.

Viceversa, negli altri settori e materie è stabilito che le decisioni siano assunte in maniera condivisa tra il governo dell'Unione e i governi dei singoli Stati membri aderenti al Patto di riferimento, mediante due altri diversi sistemi: *concorrente* o *di sostegno*.

Nell'ambito del primo sistema, di tipo concorrente, rientrano i settori e le materie di: mercato interno, agricoltura, ambiente, protezione dei consumatori e trasporti (art. 4 TFUE). La regola è che i singoli governi dei Paesi membri hanno potere

decisionale in materia solo laddove l'Unione non è intervenuta a legiferare, non ha esercitato cioè il potere che pure le compete di normazione primaria.

Per tutti gli altri settori e materie, e quindi in via residuale (art. 6 TFUE), il potere decisionale compete in via esclusiva ad ogni singolo governo dei Paesi membri dell'Unione, il cui governo può intervenire solo a sostegno, coordinamento o completamento dell'azione.

Rispetto a questo generale ed a volte certamente complicato meccanismo di gestione del potere governativo, oltre ad operare la *clausola generale di flessibilità* di cui si è detto in relazione alla previsione dell'art. 352 TFUE, occorre segnalare anche una *forma* che potremmo definire *rafforzata di coordinamento* (artt. 326-334 TL) prevista in materia di politiche economiche ed occupazionali (art. 5 TFUE) e di politica estera e di sicurezza (art. 21 TL).

## **Le fonti di produzione secondarie**

In ambito UE, il sistema di gerarchia delle fonti di produzione assegna alle Istituzioni europee il potere di legiferare in via ordinaria, mediante l'adozione o emanazione di atti di normazione secondaria. Rispetto all'assetto originario, occorre tuttavia evidenziare come le modifiche nel frattempo intervenute abbiano di fatto appesantito l'organizzazione rendendola talvolta poco funzionale ai fini delle scelte o decisioni da assumere.

### **a- Le Istituzioni**

Originariamente, le decisioni erano demandate esclusivamente a:

- la **Commissione europea**: organo di rappresentanza e tutela degli interessi UE, di proposta legislativa e di attuazione delle politiche mediante ripartizione ed assegnazione dei fondi di bilancio. E' formato da 28 commissari, uno per ogni Paese attualmente membro, più il Presidente nominato dal Consiglio europeo.



- il **Parlamento europeo**: organo di rappresentanza eletto ogni 5 anni a suffragio universale dai cittadini dell'UE. Ha tre sedi: Bruxelles (Belgio), Lussemburgo e Strasburgo (Francia). E' formato da un numero di eurodeputati proporzionale al numero di cittadini residenti in ogni Paese membro. Il Trattato di Lisbona del 2009 stabilisce che nessun Paese può avere un numero inferiore a 6 o superiore a 96 deputati. I poteri attribuiti consistono nell'attività da un lato, unitamente al Consiglio dell'Unione europea, di discussione ed approvazione delle norme europee oltre che di discussione ed adozione del bilancio; dall'altro di controllo democratico delle altre istituzioni europee.
  
- il **Consiglio dell'Unione europea**: formato da tutti i ministri rappresentativi dei Paesi membri di volta in volta riuniti al fine di adottare le normative e coordinare le politiche comunitarie, in particolare estere e di difesa, anche mediante la firma di accordi internazionali con altri Paesi.
  
- la **Corte di giustizia**: organo formato da un giudice per ciascuno Stato membro, che si avvale anche della collaborazione di 8 avvocati generali per l'istruttoria dei diversi procedimenti. A tale proposito ed unitamente al fatto che in tema di giustizia la questione in assoluto più rilevante è rappresentata dalla validità ed efficacia della sanzione, è opportuno distinguere le varie tipologie di ricorsi attivabili anche da ogni singolo cittadino che si ritiene lesa nei propri diritti:
  - il rinvio pregiudiziale, ovvero quando i tribunali nazionali chiedono alla Corte di giustizia di dare l'esatta interpretazione di una norma o disposizione UE;
  - il ricorso per inadempimento, presentato qualora uno Stato membro non applichi il diritto dell'UE. Il mancato rispetto della sentenza può comportare in definitiva l'irrogazione di una sanzione economica;
  - il ricorso di annullamento, presentato qualora si ritenga che una norma o disposizione UE violi i trattati o i diritti fondamentali dell'UE. Il procedimento può concludersi con la dichiarazione di nullità o annullamento della norma in violazione;

- il ricorso per carenza, presentato qualora un'istituzione dell'UE si astenga dall'obbligo di prendere decisioni; e infine:
- il ricorso diretto, presentato da privati cittadini, imprese od organizzazioni contro decisioni o azioni UE al fine di ottenere anche in tal caso un risarcimento di natura economica.

In seguito, ex art. 13 TL e parte VI, titolo I, capo I TFUE, alla previsione dei suddetti organi istituzionali si è aggiunta l'operatività dei seguenti altri organi, che possiamo considerare anch'essi di pari rango istituzionale:

- il **Consiglio europeo**: organo d'indirizzo politico, formato dai Capi di Stato e di governo dei Paesi membri, dal Presidente dell'organo stesso e dal Presidente della Commissione.
- la **Corte dei conti europea**: organo che deve assolvere al compito di sorvegliare le finanze dell'Unione e resocontare nel merito dell'utilizzo dei fondi pubblici. E' formato da 28 membri, uno per ogni Stato aderente, a seguito di mandato rinnovabile per altri 6 anni.
- la **Banca centrale europea (BCE)**: organo totalmente indipendente, formato da un comitato esecutivo (presidente, vicepresidente e altri 4 componenti), che resta in carica per 8 anni, un consiglio direttivo ed un consiglio generale. Il ruolo essenziale della BCE è quello di mantenere, in collaborazione con le attuali 28 banche centrali dei Paesi membri dell'UE, l'equilibrio del sistema finanziario e la stabilità dei prezzi in ambito soprattutto dei Paesi che si riconoscono nell'euro (UEM).

Con particolare riferimento al merito della perdurante crisi economica e finanziaria internazionale, una trattazione a parte occorrerebbe svolgere in ordine alle funzioni ed ai poteri, cosiddetti "di ultima istanza", che competono attualmente ad istituzioni come la Fed statunitense e non viceversa ad organi come appunto la stessa BCE. A questo scopo, provvede in parte la recente adozione ed entrata in vigore, già si accennava, del cosiddetto Fiscal compact.

La *Guida del cittadino alle istituzioni dell'UE* (luglio 2012) indica altri organi istituzionali, sia pure di minor rilievo, e in particolare:

- il **Comitato economico e sociale europeo (CESE)**: organo consultivo di collegamento tra le decisioni dei vertici istituzionali dell'Unione ed i rappresentanti delle professioni e delle società civili dei Paesi membri. E' formato da 344 membri, provenienti da tutti gli Stati dell'Unione, designati dai singoli governi nazionali a seguito di mandato rinnovabile per altri 5 anni.
- il **Comitato delle regioni (CdR)**: organo consultivo di collegamento tra le decisioni dei vertici istituzionali dell'Unione ed i rappresentanti delle autorità regionali e locali dei Paesi membri. E' formato da 344 membri, provenienti da tutti gli Stati dell'Unione, designati dagli enti di governo locali a seguito di mandato anche in tal caso rinnovabile per altri 5 anni.
- il **Mediatore europeo**: organo incaricato di ricevere ed esaminare le denunce dei cittadini e delle organizzazioni dell'UE in ordine a situazioni di cattiva amministrazione da parte di istituzioni UE. Il Mediatore è eletto dal Parlamento europeo con mandato rinnovabile per altri 5 anni.
- il **Garante europeo della protezione dei dati (GEPD)**. In tal caso, occorre specificare che ogni istituzione UE dispone di un proprio delegato incaricato di proteggere i dati personali dei cittadini gestiti nell'ambito dell'attività dell'Unione.
- la **Banca europea per gli investimenti (BEI)**: è la banca dell'UE che assolve al compito di finanziare a lungo termine progetti d'interesse europeo. L'azione della banca è promossa attraverso le decisioni assunte dagli organi interni del consiglio dei governatori, consiglio di amministrazione e comitato direttivo. La BEI non utilizza i fondi del bilancio UE, bensì finanzia la propria attività concedendo prestiti sui mercati finanziari.

Sul piano istituzionale e delle relazioni esterne, un'importante funzione è esercitata anche dall'**Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune**, ruolo istituito con il Trattato di Amsterdam entrato in vigore il 1° maggio 1999 così come integrato dal TL (articoli 15, 18, 26, 27, 30, 33, 36, 38, 42, 43). L'organo in questione si avvale della collaborazione del **Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE)**, una

sorta di vero e proprio ministero degli esteri nazionale. L'Alto rappresentante partecipa anche ai lavori del Consiglio europeo.

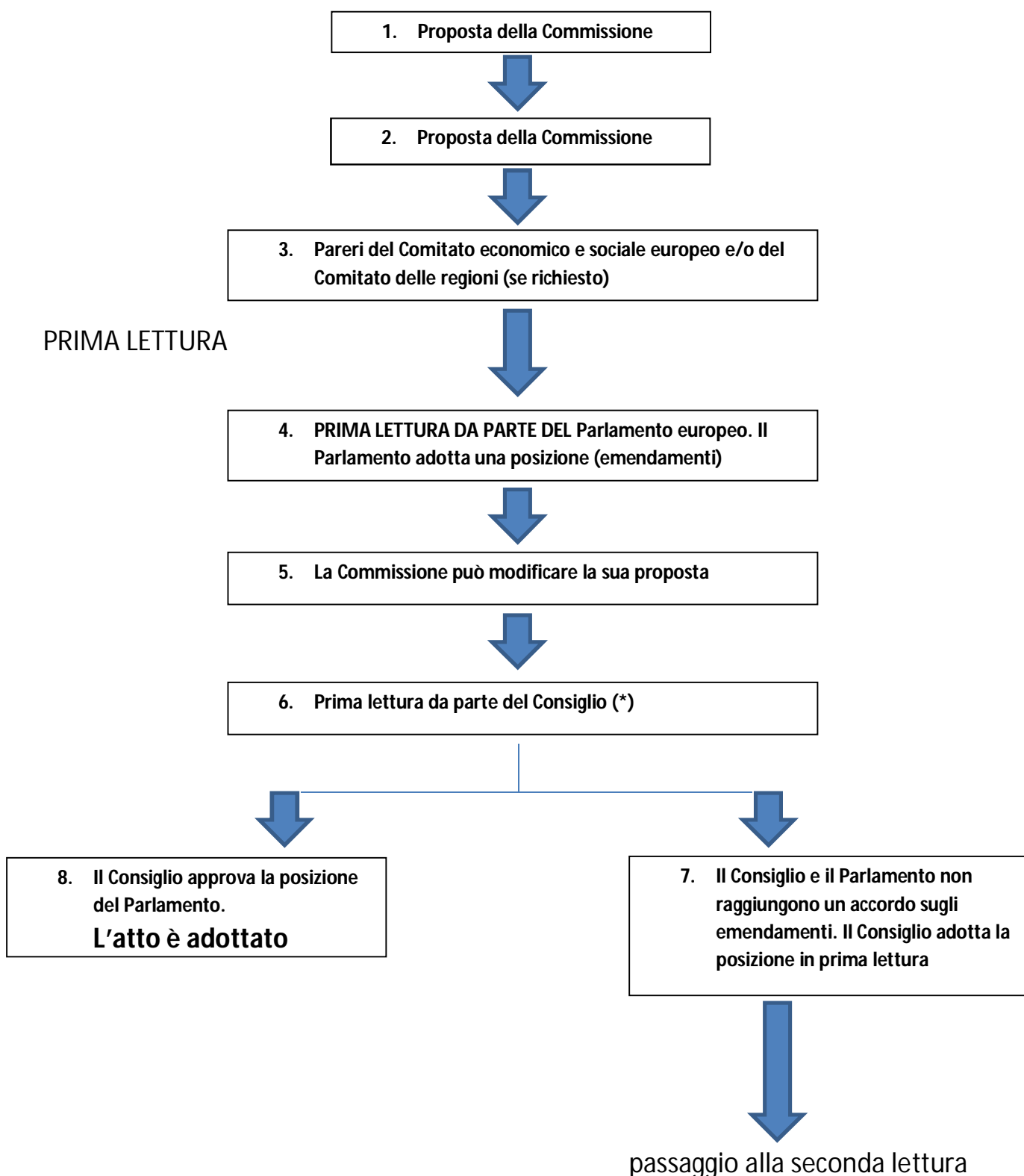
Infine, le prestazioni istituzionali dell'UE sono garantite anche da una generale attività d'informazione e di consulenza svolta da numerosi **altri organismi** e **Agenzie** (cfr. [europa.eu/agencies/index\\_it.htm](http://europa.eu/agencies/index_it.htm)).

### **b- Le procedure.**

In ambito di organizzazione e funzionamento dell'UE, immediatamente al di sotto del primo livello di normazione di tipo costituzionale, contenuta nei testi dei Trattati, il sistema di gerarchia delle fonti prevede che ogni altro atto di normazione debba necessariamente essere assunto attraverso un'espressa previsione contenuta in un articolo di Trattato che determini la procedura da seguire.

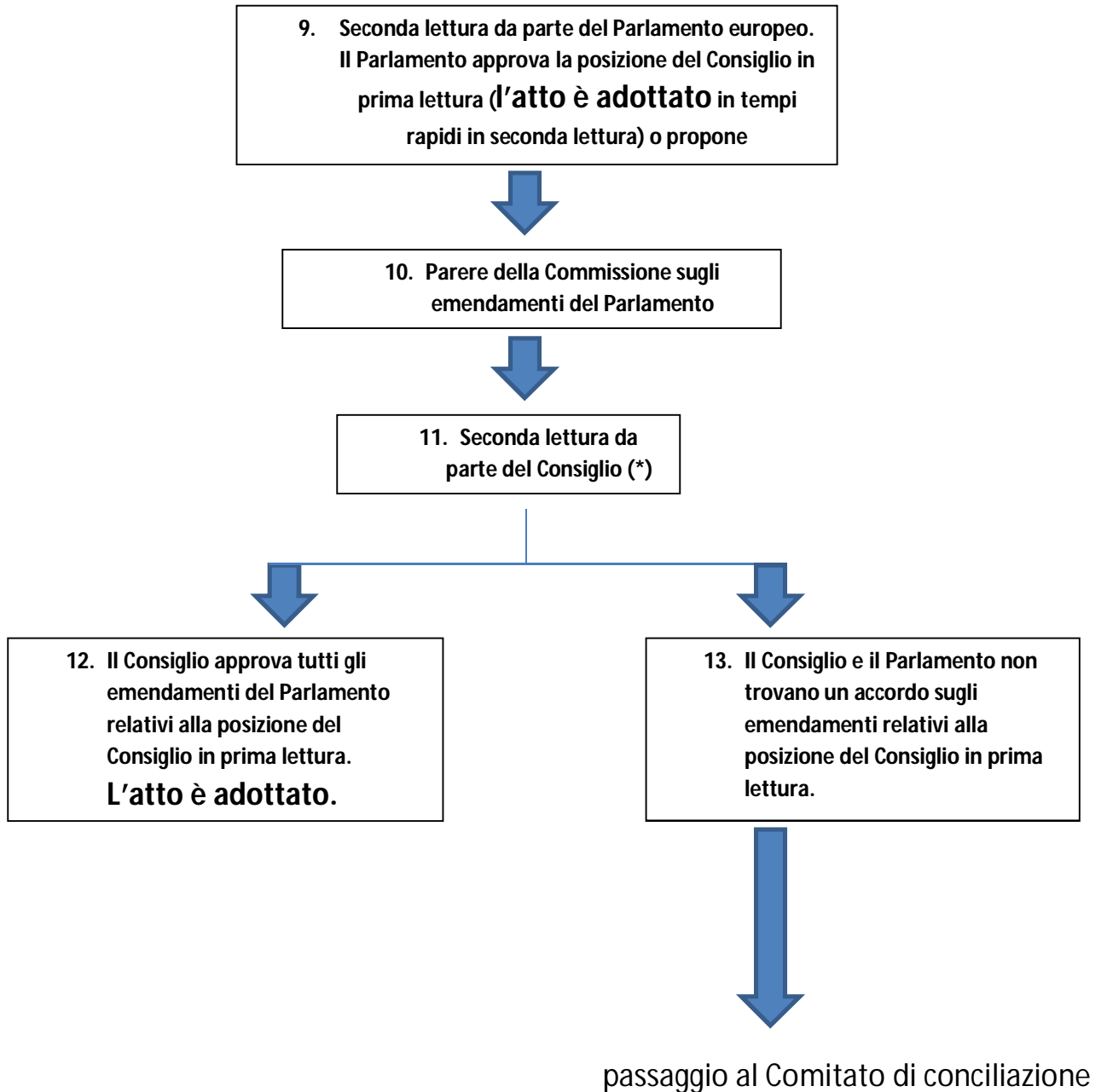
In generale, l'adozione di un atto ordinario di normazione secondaria avviene da parte degli organi deputati con la *procedura di tipo ordinario*, come di seguito schematicamente rappresentato.

## Schema della procedura legislativa ordinaria - 1/3



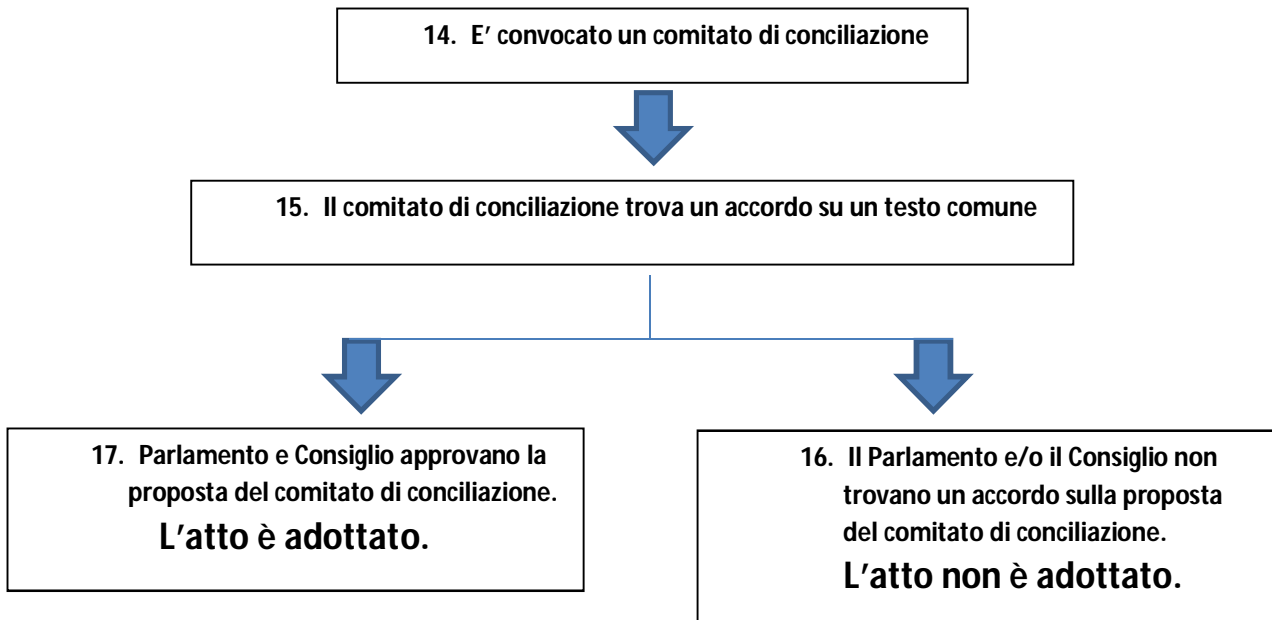
(\*) Il Consiglio adotta la sua posizione a maggioranza qualificata (i trattati prevedono l'unanimità solo in alcuni casi, che fanno eccezione). Tuttavia, se il Consiglio intende discostarsi dalla proposta/parere della Commissione, esso adotta la sua posizione all'unanimità.

SECONDA LETTURA



(\*) Il Consiglio adotta la sua posizione a maggioranza qualificata (i trattati prevedono l'unanimità solo in alcuni casi, che fanno eccezione). Tuttavia, se il Consiglio intende discostarsi dalla proposta/parere della Commissione, esso adotta la sua posizione all'unanimità.

## PROCEDURA AL COMITATO DI CONCILIAZIONE



Accanto alla procedura di tipo ordinario, in ordine ai diversi argomenti di ogni singola proposta è espressamente previsto che siano poste in essere anche **procedure speciali** di tipo consultivo o relative all'approvazione dell'atto o provvedimento normativo (o anche dicasi *legislativo*, secondo una terminologia più comunemente usata). Nel primo caso, è previsto che la **procedura di consultazione** sia adottata in argomenti concernenti ad esempio le esenzioni del mercato interno o il diritto della concorrenza. Nel caso della **procedura di approvazione**, quando si ha a che fare ad esempio con una proposta di ratifica di un trattato internazionale sottoposto a negoziato.

### c- Le fonti di cognizione.

Nell'ordinamento di ogni singolo Stato nazionale, le tipiche *fonti di cognizione* sono rappresentate da quegli atti o fatti tipici degli organi istituzionali, o in generale rappresentativi, a cui lo stesso ordinamento attribuisce una valenza giuridica; altrimenti a dirsi, di atto (*fonti-atto*) o fatto (*fonti-fatto*) *normativo*.

Ciò premesso, gli atti normativi UE sono da considerarsi *fonti-fatto*. E questo perché, pur trattandosi di fonti scritte e quindi riconducibili alla categoria delle fonti-atto, in ogni caso non provengono, direttamente, da organi istituzionali statuali.

*Fonti di cognizione* dell'ordinamento UE sono: il regolamento, la direttiva, la decisione; tutti atti (art. 288 TFUE) ad efficacia vincolante per gli Stati membri; la raccomandazione ed i pareri, invece, sono atti privi di efficacia vincolante per gli Stati membri. In maggiore dettaglio:

- il **Regolamento**: atto di portata generale e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri entro venti giorni dalla pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, anche in formato elettronico a decorrere dal 1° luglio 2013.  
Dalla tipologia di atto predetto, occorre distinguere i **regolamenti di applicazione** (artt. 14 e 178 TFUE), strumenti normativi destinati alla definizione delle disposizioni tecniche necessarie per l'applicazione delle disposizioni legislative già adottate.
- la **Direttiva**: atto di portata generale che vincola l'attività degli Stati membri quanto a risultato, obiettivi o scopi indicati nell'atto stesso. Entro un termine da 6 mesi a 2 anni, occorre che la direttiva sia recepita nell'ordinamento giuridico nazionale di tutti gli Stati membri. In mancanza di ciò, è previsto ricorso alla Corte di giustizia europea, promosso su iniziativa della Commissione europea o di singoli cittadini, che può concludersi con un giudizio di condanna al pagamento di una sanzione pecuniaria in danno dello Stato inadempiente o di risarcimento in favore del cittadino a causa del totale, parziale o ritardato recepimento della direttiva.
- la **Decisione**: può essere intesa sia come atto legislativo, adottato con procedura ordinaria o speciale (*ante* nel testo), sia come atto adottato unilateralmente da ognuna delle istituzioni europee. Può essere emanata **con o senza destinatario**. Nel primo caso, si tratta di provvedimento notificato a persona fisica o giuridica, sia essa uno o più Stato/i membro/i o ente/i o impresa/e o anche privato/i cittadino/i. Nel secondo caso, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la decisione senza destinatario costituisce l'atto



tipico adottato dal Consiglio dell'Unione europea e dal Consiglio europeo in materia di politica estera e di sicurezza comune.

- la **Raccomandazione**: è un atto che non ha alcun valore giuridico vincolante e serve soltanto alle istituzioni europee al fine di rendere note nel merito delle questioni eventuali proprie posizioni.
- il **Parere**: è un atto che non ha alcun valore giuridico vincolante, che può anche essere emesso da una o più istituzioni europee come ad esempio accade nel processo di formazione dell'atto legislativo (*ante* nel testo).

### **Il futuro dell'Unione Europea: alcune brevi considerazioni.**

Proveremo a sviluppare ora alcune brevi considerazioni di carattere essenzialmente politico circa l'attuale assetto organizzativo e funzionale dell'UE e l'eventualità che in futuro questo assetto possa mutare.

#### *Insufficienza del modello degli Stati nazionali.*

Tutta la storia recente dimostra a più riprese che il governo degli Stati nazionali non è più in grado di affrontare con validità ed efficacia i cambiamenti che, in ambito globale, sono indotti dall'avvento della cosiddetta *Era tecnologica*.

Riteniamo che questo debba essere considerato un *punto*, cosiddetto, *di non-ritorno* (cfr., tra i tanti, C. Crouch 2011, J. Habermas 2011, U. Beck 2012), che tuttavia da più parti si fa ancora fatica ad acquisire.

In particolare, la storia europea recente ha dimostrato, in rapida sequenza:

- a) l'ascesa di grandi potentati finanziari ed economici (soggetti giuridici privati, personali e collettivi) in grado di monopolizzare o almeno pesantemente condizionare in termini di democrazia la vita sia politica che economica dei cittadini di uno Stato o comunità;
- b) al fine di fronteggiare questi nuovi potentati, la ricerca da parte di singoli Stati o comunità politiche di forme di *partecipazioni inter-governative* o adesioni a organizzazioni di *governo sovra-nazionali*, capaci di rappresentare e gestire, in modo sempre più unitario, un potere politico ed economico necessariamente più vasto.

Così è avvenuto di recente, a partire dall'adozione ed entrata in vigore del Trattato di Lisbona (2009), motivata essenzialmente dalla volontà duplice, da un lato di semplificare, e rendere anche più democratiche, le procedure dell'Unione Europea e dall'altro di cercare di meglio fronteggiare l'emergente crisi economica e finanziaria internazionale dal 2008.

*L'attuale modello di governance dell'Unione Europea.*

In ordine al *Progetto dell'Unione Europea*, il Trattato di Lisbona ha introdotto alcune importanti novità.

In sintesi:

- a) è stato abolito il sistema cosiddetto *a tre pilastri* introdotto con il Trattato di Maastricht del 1992; sistema nell'ambito del quale operava un delicato meccanismo di equilibrio, rivelatosi inefficace, tra *metodo di governo* cosiddetto *comunitario* e metodo di governo cosiddetto *intergovernativo*;
- b) il vecchio sistema è stato sostituito, parzialmente, con altro, tipico federale, di ripartizione delle competenze tra i due diversi livelli dell'Unione federale e di ogni singolo Stato-membro;
- c) è stato rafforzato l'impianto democratico dell'organizzazione mediante il riconoscimento di nuovi diritti di azione ai cittadini e di co-decisione al **Parlamento**;
- d) il governo dell'organizzazione è stato messo nelle condizioni di operare più celermente, in particolare mediante l'attribuzione immediata di nuovi e più ampi poteri al **Consiglio europeo**.

*Le prospettive future dell'Unione Europea.*

Con il Trattato di Lisbona, Il Progetto dell'Unione Europea è forse giunto ad uno snodo decisivo. Con espressione efficacissima, si è parlato di una nuova architettura organizzativa e funzionale basata su un principio di "*sovranità divisa fra cittadini e Stati*" (C. Callies 2010).

E tuttavia, la storia recente dell'ultima crisi (dal 2008) ha anche dimostrato che le linee di convergenza di politica economica adottate in sede di Consiglio dei ministri e di Consiglio europeo spesso si sono scontrate con le realtà, significativamente diverse, dei Paesi in recessione. Sì che le diverse strategie necessarie per il ripianamento dei conti pubblici nazionali hanno di fatto impedito l'adozione a livello europeo di una politica monetaria comune, che potesse cioè andare bene per tutti gli Stati membri dell'Unione.

Questa considerazione solo in parte esula dalla questione di fondo, che concerne piuttosto il modello politico e giuridico di Unione Europea che s'intende costruire e realizzare in maniera definitiva. Semplificando, potremmo concludere che l'alternativa è tra due diversi modelli: *l'Europa dei cittadini* o *l'Europa degli Stati*.

In effetti, ad oggi, il modello prescelto garantisce una certa preminenza del diritto dell'Unione Europea sul diritto dei singoli Stati-membri, che sono sempre più spesso chiamati ad un'operazione di mera ratifica delle disposizioni comunitarie; anche e soprattutto nell'eventualità di modifica dei Trattati attraverso organi istituzionali, quali il Consiglio europeo o dei ministri, ancor privi a livello costituzionale del **potere giuridico di attribuzione** che in democrazia promana direttamente o indirettamente dai cittadini.

Il percorso giuridico della Modernità richiede pertanto il compimento di un altro grande passo in avanti: superare la divisione di sovranità fra Stati e cittadini e - magari attraverso il Parlamento, che è l'organo immediatamente rappresentativo dei cittadini dell'intera comunità dell'Unione Europea - *concepire quali unici soggetti legittimanti soltanto gli individui che sono cittadini dello Stato e dell'Unione* (A. von Bogdandy).

Individui, che tuttavia crediamo non si sentano ancora **cittadini dello Stato e dell'Unione** e che quindi è auspicabile imparino presto ad esserlo.

Angelo Giubileo

## INDICE

L'Unione Europea .....	3
L'ordinamento giuridico dell'Unione Europea. Le fonti di produzione primarie. Il principio di organizzazione: gli Stati-membri e i Trattati .....	4
La questione del <i>governo</i> .....	6
Le fonti di produzione secondarie.....	8
a- Le Istituzioni.....	8
b- Le procedure .....	12
c- Le fonti di cognizione .....	15
Il futuro dell'Unione Europea: alcune brevi considerazioni.....	17

### **Profilo dell'autore**

Avvocato, esperto di previdenza obbligatoria e complementare. Già cultore della materia presso le cattedre di Filosofia del diritto, Teoria dell'interpretazione e Logica giuridica all'Università degli Studi di Salerno. Socio fondatore dell'Associazione Nazionale per la Rosa nel Pugno e collaboratore per il gruppo parlamentare della Rosa nel Pugno. Attualmente è responsabile di processo INPS e consulente di fondi pensione. Tra le sue pubblicazioni: *Etica della conoscenza* (Salerno, 1999), *I fondi pensione nel pubblico impiego* (Giubileo-Sarti, Parma 2003), *Conviene aderire a Espero?* (Giubileo-Sarti, Parma 2006), *Terzo Rapporto INPDAP sulla previdenza complementare* (AA.VV., Roma 2011).