# Capitolo 3 — LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE E L'UNIONE EUROPEA

## 1 Premessa

**Origine storica dell'ordinamento internazionale**

- «*Repubblica delle genti cristiane*» caratterizzata da due sole autorità parallele sovraordinate agli «Stati» medioevali: **Imperatore e Papa**
- Trattato di Westfalia (1648): affermazione del *principio di parità degli Stati* e nascita degli Stati intesi nell'odierna accezione di enti sovrani e indipendenti da autorità politiche sovraordinate

**Soggetti del diritto internazionale**

- Gli **Stati** che, in un dato momento storico, esercitano la **potestà d'impero** sulla collettività presente nel teritorio nazionale
- Le **organizzazioni internazionali**, associazioni di Stati che perseguono interessi comuni a tutti i loro membri
- Gli **individui**, per il riconoscimento e la tutela dei propri diritti anche in ambito sovra-nazionale

**Rapporti fra ordinamento interno e ordinamento internazionale**

- Riconoscimento delle rispettive sfere di «**autonomia**» e «**indipendenza**»
- Integrazione (da parte dello Stato) del diritto interno con le norme di diritto internazionale

## 2 Lo Stato italiano e il diritto internazionale

**Principi contenuti nell'art. 11 Cost.**

- **Ripudio della guerra** come *strumento di offesa* e di *risoluzione delle controversie internazionali*
- **Limitazione della sovranità nazionale**, in condizioni di **parità** con gli altri Stati e allo scopo di favorire la pace e la giustizia fra le nazioni
- Lo Stato assume l'onere di farsi propulsione e sostegno per tutte le iniziative internazionali dirette a favorire la pace e la sicurezza internazionale e la tutela dei diritti umani

**Osservazioni**

L'articolo 11 della Costituzione recita: «*L'Italia...consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo*».
Le limitazioni di sovranità, cui l'articolo 11 si riferisce, sono da intendersi come relative ad operazioni di carattere militare in un contesto in cui l'Italia, da poco uscita dalla seconda guerra mondiale, rinunciava all'uso della forza bellica per inserirsi in qualità di «*Stato amante della pace*» nei meccanismi di risoluzione delle controversie che l'ONU aveva predisposto.
In tal senso, tale articolo è stato richiamato per legittimare l'adesione dello Stato italiano alle *Nazioni Unite*.

## 3 Le organizzazioni internazionali

**Nozione:** *associazioni di Stati* costituite mediante trattati (che definiscono gli scopi e la struttura dell'organizzazione) e dotate di una *struttura autonoma* per il perseguimento degli interessi comuni.

| | | |
|---|---|---|
| **Tipi** | ▶ **In base alla costituzione interna** | • organizzazioni internazionali **governative** (formate da Stati)<br>• organizzazioni internazionali **non governative** (ONG), formate da individui privati e associazioni di diversi Stati che intendono coordinare la loro attività a livello internazionale |
| | ▶ **In base all'area geografica** | • **planetarie**: coinvolgono Stati di tutti i continenti (per es. ONU)<br>• **regionali**: coinvolgono Stati di una specifica area (es. l'Unione europea) |
| | ▶ **In base al settore in cui operano** | • **a vocazione universale**: operano in tutti i settori della vita politica, economica, sociale<br>• **a vocazione particolare**: operano solo in alcuni settori (es. UPU unione postale universale) |
| **Status di membro** | ▶ **Acquisto** | • firma del trattato istitutivo dell'organizzazione (*membri originari* e *membri ammessi*) |
| | ▶ **Perdita** | • per volontà dello Stato (*rinuncia*)<br>• per volontà dell'organizzazione internazionale, per gravi violazioni o per mancato rispetto degli obblighi previsti dal trattato (*espulsione*) |
| **Organi** | ▶ Un **organo rappresentativo**, che riunisce esponenti di tutti gli Stati membri dell'organizzazione, si occupa di questioni relative al funzionamento dell'organizzazione e decide sulle modalità di accesso e di espulsione degli Stati dal consesso<br>▶ Un **organo collegiale** ristretto in cui sono rappresentati solo alcuni tra gli Stati membri dell'organizzazione: esso ha il potere di coordinare l'attività dell'organizzazione e, in alcuni casi, di adottare decisioni vincolanti per i membri<br>▶ Un'**istituzione che svolge funzioni amministrative ed esecutive** connesse al funzionamento dell'organizzazione, generalmente unipersonale (*Segretario*), ed avente rilievo politico oltre che esecutivo | |

**Sistemi di votazione**

- All'**unanimità**, quando s'intende garantire la massima adesione possibile alla proposta oggetto di votazione dando rilevanza assoluta alla *volontà dei singoli Stati*
- A **maggioranza**, quando è sufficiente l'approvazione da parte di un certo numero di Stati membri può essere:
  - *semplice*: metà più uno dei membri dell'organizzazione internazionale
  - *qualificata*: è richiesto il voto favorevole di una determinata percentuale dei membri dell'organizzazione (2/3, 3/4 etc.)
- Per **consensus**, che consiste nell'adozione di una decisione anche in assenza di una qualsiasi obiezione presentata da un rappresentante di uno Stato membro

## 4 L'ONU (Organizzazione delle Nazioni Unite)

**Natura e disciplina**

- Organizzazione internazionale politica con **finalità generali** che ha preso il posto della *Società delle Nazioni* alla fine della seconda guerra mondiale
- Ha **struttura aperta** (può accedervi qualunque Stato che ne accetti i principi istitutivi)
- Lo Statuto è stato firmato a San Francisco il 26 giugno 1945 ed è entrato in vigore il *24 ottobre 1945*

**Fini e competenze**

- Mantenimento della pace e della sicurezza internazionale
- Sviluppo fra le nazioni di *relazioni amichevoli* fondate sul **ripudio della guerra** come strumento di risoluzione delle controversie e sui principi dell'**uguaglianza** dei diritti e dell'autodeterminazione dei **popoli**
- Attività dirette al *riconoscimento* ed al *rispetto* dei **diritti dell'uomo**
- Promozione della cooperazione internazionale in ambito economico, sociale, culturale, umanitario

**Organi**

- **Assemblea Generale**: è composta da tutti gli Stati membri
- **Consiglio di Sicurezza**: è formato da 5 **membri permanenti** con **diritto di veto** (USA, Russia, Francia, Regno Unito e Cina) e 10 membri **non permanenti**. Ad esso sono attribuiti tutti i poteri (anche il ricorso alla forza) per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale
- **Corte Internazionale di Giustizia**: provvede alla risoluzione delle controversie sottoposte dagli Stati membri
- **Segretario Generale**: è il principale funzionario dell'organizzazione. Sottopone al Consiglio di Sicurezza le questioni di immediata rilevanza per la pace e la sicurezza internazionale
- **Consiglio economico e sociale**: ha compiti specifici di coordinamento e promozione delle azioni in materia economica e sociale

## 5 L'Unione europea

### 5.1 • Evoluzione storica

**Dichiarazione Schuman**

- **Adozione**: 9 maggio 1950
- **Oggetto**: proposta del ministro degli esteri francese relativa alla messa in comune delle risorse europee nella produzione del **carbone** e dell'**acciaio**
- **Obiettivo**: formazione di un'unione economica tra gli Stati europei

**CECA (Comunità europea del carbone e dell'acciaio)**

- **Firma del trattato istitutivo**: Parigi, 18 aprile 1951
- **Entrata in vigore**: 23 luglio 1952. Il trattato è stato firmato per un periodo di 50 anni ed è scaduto il 23 luglio 2002
- **Stati firmatari**: Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Belgio, Lussemburgo
- **Obiettivo**: cooperazione nel settore del carbone e dell'acciaio in vista del raggiungimento di un'unione economica fra gli Stati europei
- **Istituzioni**
  - Alta autorità
  - Assemblea
  - Consiglio dei ministri
  - Corte di giustizia

**CEE (Comunità economica europea) ed EURATOM (Comunità europea dell'energia atomica)**

- **Firma dei trattati istitutivi**: Roma, 25 marzo 1957
- **Entrata in vigore**: 1° gennaio 1958
- **Stati firmatari**: Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Belgio, Lussemburgo
- **Obiettivi fondamentali**: creazione di un mercato comune e una politica comune nel settore dell'energia nucleare
- **Istituzioni**
  - Assemblea (in comune con la CECA)
  - Consiglio
  - Commissione
  - Corte di giustizia (in comune con la CECA)

**Processo di integrazione europea**

- **Adesione di nuovi Stati alla Comunità europea**
  - Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca (1973), Grecia (1981), Spagna e Portogallo (1986), Austria, Finlandia, Svezia (1995), Lettonia, Lituania, Estonia, Polonia, Repubblica ceca, Ungheria, Slovenia, Slovacchia, Malta, Cipro (2004), Romania e Bulgaria (2007), Croazia (2013)
- **Atto unico europeo**
  - Firma: 17 febbraio 1986
  - Obiettivo: realizzazione, entro il 31 dicembre 1992, del mercato unico

| | | |
|---|---|---|
| **Processo di integrazione europea** | ▶ **Trattato di Maastricht (Trattato sull'Unione europea)** | • Firma: 7 febbraio 1992<br>• Struttura tripolare dell'Unione europea: dimensione comunitaria (primo pilastro), politica estera e di sicurezza comune - PESC (secondo pilastro), cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni - CGAI (terzo pilastro)<br>• Obiettivo fondamentale: instaurazione di un'unione economica e monetaria<br>• Introduzione della moneta unica, l'**euro**, che oggi circola in 18 Stati dei 28 appartenenti all'Unione europea |
| | ▶ **Trattato di Amsterdam** | • Firma: 2 ottobre 1997<br>• Principali modifiche ai trattati istitutivi:<br>— inserimento di un nuovo titolo dedicato alle problematiche occupazionali<br>— rafforzamento della PESC<br>— trasferimento in ambito comunitario di materie (asilo, visti, permessi di soggiorno, cooperazione giudiziaria in materia civile) in precedenza trattate in ambito intergovernativo<br>— trasformazione della CGAI in cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale |
| | ▶ **Trattato di Nizza** | • Firma: 26 febbraio 2001<br>• Principali modifiche ai trattati:<br>— nuova ripartizione del numero dei rappresentanti degli Stati membri nelle istituzioni e negli organi comunitari<br>— maggiori poteri al Presidente della Commissione europea<br>— modifiche all'ordinamento giudiziario comunitario |
| | ▶ **Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa** | • Firma: 29 ottobre 2004<br>• Mancata entrata in vigore a seguito del rifiuto di Francia e Paesi Bassi di ratificare il trattato<br>• Sostituito dal Trattato di Lisbona |
| | ▶ **Trattato di Lisbona** | • Firma: 13 dicembre 2007<br>• Entrata in vigore: 1° dicembre 2009<br>• Modifica del Trattato istitutivo della Comunità europea e del Trattato sull'Unione europea |

| | | |
|---|---|---|
| **Processo di integrazione europea** | ▶ Trattato di Lisbona | • Principali attività<br>— soppressione della CE quale entità distinta rispetto alla UE (con conseguente trasformazione del relativo trattato istitutivo in un trattato sul funzionamento della UE)<br>— modifiche all'assetto istituzionale<br>— modifiche alle procedure decisionali |

## 5.2 • Obiettivi dell'Unione europea

- ▶ Rispetto della dignità umana, libertà, democrazia, diritti umani e delle minoranze (art. 2 TUE)
- ▶ Pace e benessere tra i popoli (art. 3 TUE)
- ▶ Rispetto del principio di eguaglianza fra i popoli e di leale collaborazione (art. 4 TUE)
- ▶ Rispetto del principio di attributzione (art. 5 TUE) — • l'Unione europea ha competenza solo nelle materie attribuitele dai Trattati
- ▶ Rispetto del principio di sussidiarietà (art. 5 TUE) — • l'Unione europea può intervenire solo se i suoi obiettivi non possono essere raggiunti dai singoli Stati
- ▶ Rispetto del principio di proporzionalità (art. 5 TUE) — • il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano in relazione agli obiettivi dei Trattati
- ▶ Uguaglianza dei cittadini e comune cittadinanza (art. 9 TUE)
- ▶ Partecipazione dei cittadini, partiti e Parlamenti nazionali per assicurare il buon andamento dell'Unione e delle sue istituzioni (artt. 10-12 TUE)

**Differenze tra organizzazione internazionale e organizzazione sovranazionale**

L'Unione europea costituisce una categoria *sui generis* di organizzazione internazionale.
Con la creazione delle Comunità europee (oggi Unione europea), infatti, gli Stati membri hanno dato vita ad un *ordinamento giuridico indipendente*, destinato ad integrarsi con i diversi ordinamenti nazionali e in grado di influire direttamente sulle situazioni giuridiche dei singoli cittadini.
L'Unione europea costituisce, dunque, un'**organizzazione sovranazionale** e non semplicemente internazionale, la cui particolarità risiede nella capacità di disporre di organi legittimati ad emanare provvedimenti di carattere generale ed individuale che non hanno necessità di essere recepiti dai singoli Stati membri, ma che entrano a far parte direttamente dell'ordinamento giuridico dei singoli Stati.
Non tutta la dottrina, comunque, è concorde con tale posizione.
Viene fatto notare come anche altre organizzazioni internazionali (ad es.: l'ONU) dispongono delle capacità di adottare atti aventi efficacia diretta negli Stati appartenenti; la differenza sarebbe esclusivamente quantitativa e non qualitativa, dal momento che l'Unione europea ha assunto proporzioni mai raggiunte prima.

## 5.3 • Le istituzioni dell'Unione europea

| | | |
|---|---|---|
| ▶ **Parlamento** | • COMPOSIZIONE | — 736 membri eletti a suffragio universale diretto |
| | • COMPETENZE | — *funzione legislativa*<br>— *funzione consultiva*<br>— *funzione di bilancio*<br>— *funzione di controllo* |
| ▶ **Commissione** | • COMPOSIZIONE | — un cittadino per ogni Stato membro compreso il Presidente e l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza |
| | • COMPETENZE | — promuovere l'interesse generale dell'Unione e adottare le iniziative appropriate a tale fine<br>— vigilare sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù dei trattati<br>— vigilare sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea<br>— dare esecuzione al bilancio e gestire i programmi<br>— esercitare funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione, alle condizioni stabilite dai trattati<br>— assicurare la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati<br>— avviare il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione per giungere ad accordi interistituzionali |
| ▶ **Consiglio europeo** | • COMPOSIZIONE | — Capi di Stato o di governo degli Stati membri<br>— il Presidente<br>— il Presidente della Commissione |
| | • COMPETENZE | — fornire all'Unione europea gli impulsi necessari al suo sviluppo<br>— definire gli orientamenti e le priorità dell'Unione europea |
| ▶ **Banca Centrale Europea** | • COMPOSIZIONE | — *Comitato esecutivo*, composto dal Presidente, dal Vicepresidente e da altri 4 membri scelti di comune accordo dai Capi di Stato e di governo degli Stati parecipanti all'area euro<br>— *Consiglio direttivo*, che comprende i membri del comitato esecutivo nonché i governatori delle Banche centrali degli Stati partecipanti all'area euro |
| | • COMPETENZE | — controllo della liquidità<br>— conduzione della politica monetaria dell'Unione |

- **Consiglio**
  - COMPOSIZIONE
    - un rappresentante per ogni Stato membro. Ogni Stato designa il suo rappresentante
  - COMPETENZE
    - emanazione di atti normativi
    - formazione e approvazione del bilancio
    - definizione e coordinamento della politica dell'Unione
- **Corte di giustizia dell'Unione europea**
  - COMPOSIZIONE
    - attualmente 27 giudici e 8 avvocati generali nominati di comune accordo dagli Stati membri
  - COMPETENZE
    - funzioni giurisdizionali
      - *contenziosa*
        - comportamento degli Stati
        - comportamento delle istituzioni
      - *non contenziosa*
        - interpretazione dei trattati
        - validità degli atti delle istituzioni
- **Corte dei conti**
  - COMPOSIZIONE
    - un rappresentante per ogni Stato membro previa consultazione del Parlamento europeo
  - COMPETENZE
    - controllo generale sulle entrate e sulle spese

## L'UNIONE EUROPEA

**Organizzazione sovranazionale**

L'Unione europea è un'organizzazione sovranazionale perché i suoi atti sono direttamente applicabili negli ordinamenti interni dei singoli Stati membri, senza la necessità di specifici atti di recepimento posti in essere da questi ultimi

**Istituzioni**. L'Unione europea opera attraverso istituzioni che hanno il compito di attuare le politiche dell'organizzazione.

- **Parlamento europeo**. È formato da rappresentanti eletti dai cittadini europei e adotta gli atti normativi europei insieme al Consiglio
- **Consiglio**. È formato da rappresentanti degli Stati membri dell'Unione e condivide il potere normativo con il Parlamento
- **Commissione europea**. È definita l'Esecutivo dell'Unione europea in quanto deve dare attuazione alle decisioni assunte dal Parlamento e dal Consiglio e vigilare affinché gli Stati membri rispettino le decisioni dell'Unione europea
- **Consiglio europeo**. È titolare del potere di indirizzo politico dell'Unione
- **Corte di giustizia dell'Unione europea**. Giudica di tutte le controversie che possono derivare dall'applicazione o dall'interpretazione del diritto dell'Unione europea. Il suo intervento può essere richiesto dalle altre istituzioni europee, dagli Stati membri, dalle persone fisiche e giuridiche e dai giudici nazionali
- **Corte dei conti**. Verifica la correttezza del bilancio dell'Unione europea e di tutte le entrate e le uscite
- **Banca centrale europea**. Esegue il controllo delle liquidità, conduce la politica monetaria dell'Unione

**Politiche comuni**

L'Unione europea non ha una competenza generale che le consente di intervenire in qualunque campo.
La sua attività è limitata a settori specifici, i più importanti dei quali sono:

- la politica agricola
- la politica economica
- la politica monetaria (l'euro)
- la politica sociale

note