

Diritto pubblico comparato ed europeo

Prof. Daniele Butturini

Prof. Matteo Nicolini

A.A. 2016-2017

- **Indicazioni preliminari:** partizione del corso fra i docenti;
- **Programma d'esame** per studenti frequentanti;
- **Accertamento.**

Partizione del Corso

- **Prof. Matteo Nicolini:**

Il metodo nella
comparazione giuridica;

Le fonti del diritto;

Le famiglie giuridiche;

Le singole famiglie
giuridiche;

Formazione e mutamento
delle Costituzioni;

L'Africa australe

- **Prof. Daniele Butturini:**

Forme di Stato e di
Governo;

Federalismo;

Giustizia costituzionale;

Diritto europeo:
istituzioni, fonti;

Diritti fondamentali;

Diritto e crisi economica

Programma d'esame

- Appunti delle lezioni;
- Slides e materiali forniti dai docenti;
- S. Bagni, M. Nicolini, G. Pavani, F. Rosa (cur.), *Materiali essenziali per un corso di diritto pubblico comparato*, Filodiritto, Bologna, 2016;
- M. Nicolini, *L'altra common law of the land. La famiglia giuridica 'mista' dell'Africa australe*, BUP, Bologna, 2016.

Dove collocare il diritto pubblico comparato

- Esso va collocato nel più vasto ambito degli studi che hanno ad oggetto la **comparazione giuridica**.
- **Comparazione giuridica**: in prima approssimazione, è un'operazione intellettuale di raffronto tra ordinamenti, o tra istituti/normative di diversi ordinamenti. Il carattere sistematico e il metodo giuridico le assicurano le caratteristiche della disciplina scientifica.

Cos'è il diritto pubblico comparato?

- L'espressione designa una branca molto vasta degli studi giuridici, che studia **con il metodo comparato**
 - 1) l'organizzazione e il funzionamento del pubblico potere;
 - 2) le relazioni che esso instaura con la società,
 - 3) le modalità mediante le quali essa realizza siffatte relazioni concorrendo a soddisfare gli interessi della società.

Il Pubblico Potere

- Con “pubblico potere” intendiamo primariamente lo Stato – e, tuttavia, l’indagine sembra doversi spingere più oltre, per ricomprendervi, come vedremo, anche le organizzazioni internazionali o sovranazionali a carattere regionale, come l’Unione europea.
- Sempre di più si assiste all’emersione di **spazi giuridici comuni transnazionali (non più limitati o limitabili alla sfera dello Stato)**.
- Ciò non ha comportato il venire meno dello Stato (che rimane, come vedremo, il **principale oggetto di studi della comparazione giuridica nel diritto pubblico**), ma solo il ridimensionamento di questo.
- Nel campo del diritto pubblico, la comparazione assume caratteri particolari rispetto a quella condotta nel diritto privato: al centro vi stanno **le istituzioni politiche e la posizione degli individui e dei gruppi in relazione al potere pubblico**.

Cosa comprende il diritto pubblico comparato

- L'Organizzazione e funzionamento del pubblico potere
- Le relazioni che esso instaura con la società
- Le modalità mediante le quali si realizzano le relazioni

Dette aree sono riportabili al **diritto costituzionale comparato** e al **diritto amministrativo comparato**

Diritto costituzionale comparato

- **Esso ha ad oggetto le costituzioni degli stati del periodo storico contemporaneo studiate con il metodo comparato.**

Cosa si intende per “diritto”

- Il diritto costituzionale comparato è pertanto, in primo luogo, una **variabile della parola “diritto”**. Occorre uno sforzo in più, per i comparatisti/costituzionalisti occidentali e liberal-democratici: accettare e impadronirsi di concetti che sono estranei, come quello di “*amae*” (armonia) nel diritto giapponese, di “*fa*” e di “*li*” nel diritto cinese, di “*dharma*” nel diritto hindu, di *ubuntu* nel diritto africano, che non solo condizionano pre-giuridicamente, ma vertebrano il modo di intendere quello che da noi si chiama “diritto”.
- Senza con ciò rinunciare al metodo giuridico come concepito nella nostra cultura giuridica, pena il rischio di affondare in scienze da noi considerate autonome e distinte, come la sociologia o l’antropologia

E per “Costituzione”

- È inoltre una **variabile di “costituzione”**
- Il diritto comparato studia le costituzioni (il diritto costituzionale) anche con riferimento a ordinamenti dove non c'è o non c'era la disciplina accademica (ad es. la Spagna franchista, nella quale si insegnava “*Derecho político*”); a ordinamenti che non hanno costituzioni formalizzate, pur aderendo ai valori del costituzionalismo (ad es. il Regno Unito); a ordinamenti che hanno costituzioni formalizzate ma totalmente difformi nei contenuti dalle ideologie liberali o liberal-democratiche (ad es. gli ordinamenti del socialismo reale); a ordinamenti che non hanno né costituzione in senso formale, né condivisione dei principi del costituzionalismo (come la prima fase del Chile di Pinochet). Studia inoltre, oltre alle dottrine politiche ispiratrici, anche la storia dei vari sistemi, e spesso il contesto socio-economico. L'aggettivo “costituzionale” ha dunque un senso ancora più largo, se associato a “diritto”, di quello che potrebbe derivare dal sostantivo “costituzione”.

In particolare, il diritto costituzionale comparato si concentra:

Sull'organizzazione e il funzionamento del pubblico potere :

- Le fonti del diritto
- I procedimenti di formazione e mutamento delle costituzioni;
- Il contenuto delle costituzioni;
- La giustizia costituzionale;
- Le forme di governo;

Sulle relazioni che esso instaura con la società:

- Le varie forme di Stato;
- L'articolazione territoriale del potere politico (federalismo e regionalismo);
- I diritti e le libertà.

Il diritto amministrativo comparato

- **Il diritto amministrativo comparato esamina con metodo comparato le modalità di organizzazione e il funzionamento delle pubbliche amministrazioni, le loro strutture gli atti e i procedimenti mediante i quali si curano in concreto i fini e gli interessi che fanno capo alle comunità che ai pubblici poteri medesimi fanno riferimento.**
- **Il diritto amministrativo comparato ha ad oggetto tanto l'organizzazione (pubblica amministrazione in senso soggettivo), quanto le attività dei pubblici poteri (pubblica amministrazione in senso oggettivo).**

Il diritto pubblico dell'economia

- Nell'ambito del diritto amministrativo comparato, particolare attenzione verrà riservata al c.d. **diritto pubblico dell'economia**, che ha ad oggetto l'esame degli **strumenti giuridici dell'azione pubblica (dei pubblici poteri e delle pubbliche amministrazioni che da questi dipendono) in campo economico.**

Il pubblico potere e le decisioni in ambito economico

- **Le scelte di fondo (economia di mercato, mista, pianificata, ecc.)** attengono alla forma di Stato e quindi al diritto costituzionale comparato.
- **Le decisioni allocative rappresentano la cerniera tra diritto costituzionale e amministrativo.** Si tratta delle decisioni pubbliche circa la destinazione da dare alle risorse pubbliche in ambito economico da parte del potere pubblico. Si decide cosa produrre, a che condizioni offrire i prodotti, ecc. Le decisioni allocative rientrano nel **diritto costituzionale comparato** perché realizzano le “scelte di fondo” (finalità dell’ordinamento costituzionale e sono assunte dai pubblici poteri). Sono, invece, **decisioni amministrative**, nella misura in cui esse già hanno individuato quali interessi della collettività curare, realizzare.
- **Le decisioni gestionali sono amministrative:** guardano a come utilizzare in modo efficiente le risorse.
- Ad esempio, il potere pubblico assume la decisione di intervenire, istituendo servizi pubblici a livello locale (trasporti, gas, fognature, ecc.). Poiché la decisione assunta guarda all’utilizzazione delle risorse pubbliche, si ha una decisione allocativa. Altro è l’uso delle risorse: come conseguire il servizio pubblico a livello locale? Istituito un’impresa pubblica o affidando il servizio a imprese private? La scelta tra l’uno e l’altro modello – che dovrebbe essere una scelta determinata dalla creazione di un servizio efficiente, è la decisione gestionale.

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.
- Tali organizzazioni nascono sopra 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 (WR – 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'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.

segue

- 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). 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).

segue

- 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;

segue

- -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.

segue

- 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.

segue

- 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.

CITTADINANZA EUROPEA.

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;
- 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.

- 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.

- 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 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 2001, di dare vita ad un testo costituzionale europeo che sostituisca i due trattati rappresentati 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 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:

- 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.

- competenze della UE sono stabilite 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.