

Capitolo Primo

Introduzione e piano dell'indagine

SOMMARIO: 1. Annotazioni preliminari. – 2. Alcune premesse sulla natura giuridica dell'Unione europea. – 3. Le diverse applicazioni del concetto di autonomia. – 3.1. Il concetto di autonomia nel diritto pubblico. – 3.2. Il concetto di autonomia applicato alle organizzazioni internazionali. – 4. Oggetto della ricerca. – 5. Struttura del lavoro.

1. Annotazioni preliminari

Il concetto di “autonomia” dell’ordinamento giuridico europeo sta acquistando un’importanza sempre maggiore nelle riflessioni sulla natura dell’Unione e del suo sistema normativo¹. I suoi principali artefici, ovvero i giudici di Lussemburgo, se ne sono serviti ripetutamente per affrontare questioni apparentemente molto diverse tra di loro: dalla (non) adesione dell’Unione alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo, alla censura del collegio arbitrale stabilito in un trattato bilatera-

¹Tra i principali contributi sul tema dell’autonomia del diritto UE v. T. SCHILLING, *The Autonomy of the Community Legal Order: An Analysis of Possible Foundations*, in *Harv.Int'l L.J.*, 1996, 389 ss.; J.H.H. WEILER, U.R. HALTERN, *The Autonomy of the Community Legal Order Through the Looking Glass*, in *Harv.Int'l L. J.*, 1996, 411 ss.; J.W. VAN ROSSEM, *The Autonomy of EU Law: More is Less?* in R. WESSEL, S. BLOCKMANS, (eds.) *Between Autonomy and Dependence*, The Hague, 2013, 13 ss.; S. VEZZANI, *L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. Riflessioni all'indomani del parere 2/13 della Corte di giustizia*, in *RDI*, 2016, 68 ss.; T. MOLNAR, *The Concept of Autonomy of EU Law from the Comparative Perspective of International Law and the Legal systems of the Member States*, in *Hung. Y. Int. Eur. L.*, 2016, 433 ss.; C. CONTARTESE, *The Autonomy of the EU Legal Order in the ECJ's External Relations Case Law: From the “Essential” to the “Specific Characteristics” of the Union and back Again*, in *CMLRev*, 2017, 1627 ss.; M. KLAMERT, *The Autonomy of the EU (and of EU Law): Through the Kaleidoscope*, in *ELR*, 2017, 815 ss.; K. LENAERTS, *The Autonomy of European Union Law*, in *DUE*, 2018, 617 ss.; B. CORTESE, *L'ordinamento dell'Unione Europea, tra autocostruzione, collaborazione e autonomia*, Torino, 2018; J. ODERMATT, *The Principle of Autonomy: An Adolescent Disease of EU External Relations Law?*, in M. CREMONA, A. THIES (eds.), *Structural Principles in EU External Relations Law*, Oxford, 2018, 291 ss.; C. ECKES, *EU Powers under External Pressure*, Oxford, 2019; L. PANTALEO, *The Autonomy of the EU Legal Order and International Dispute Settlement in the Wake of Opinion 1/17*, in *St. int. eur.*, 2019, 775 ss.; C. ECKES, *The Autonomy of the EU Legal Order*, in *Europe and the World: A Law Review*, 2020, 1 ss.; K. LENAERTS, J. GUTIÉRREZ-FONS, A. STANISLAS, *Exploring the Autonomy of the European Union Legal Order*, in *ZaöRV*, 2021, 47 ss.

le per gli investimenti concluso tra due Stati membri, dall'affermazione del carattere costituzionale dei Trattati europei, alla tutela dello Stato di diritto nei Paesi che negli ultimi anni stanno vivendo una “deriva illiberale”. Come si cercherà di dimostrare nel corso del lavoro monografico, nonostante le sue diverse applicazioni, la nozione di autonomia dell'ordinamento UE ha una sua logicità e coerenza intrinseca. Essa permette di sintetizzare le diverse manifestazioni di un fenomeno giuridico complesso e unico nel suo genere, quale la creazione di un'unione sempre più stretta di Stati e cittadini in grado di esercitare limitati, ma reali “diritti sovrani” al fine di perseguire obiettivi comuni e proteggere i suoi valori.

Per iniziare a comprenderne il significato è bene chiarire che l'ordinamento UE ha guadagnato la sua autonomia nella misura in cui si è progressivamente distinto da altri sistemi giuridici in grado di vincolare gli Stati membri e gli individui che vivono nel territorio dell'Unione, ovvero il diritto nazionale ed il diritto internazionale. Questo processo di “emancipazione”² ha permesso all'ordinamento UE di consolidarsi e sviluppare una serie di caratteristiche peculiari, sulla cui base le istituzioni europee hanno esercitato nel tempo un margine d'azione politica sempre più rilevante.

Trattandosi di un concetto “relazionale”, la nozione di autonomia sottintende una certa interpretazione del rapporto tra l'ordinamento giuridico dell'Unione, quelli degli Stati membri ed il diritto internazionale. Si tratta di una concezione sviluppata nel tempo dalla Corte di giustizia attraverso la definizione di diverse caratteristiche intrinseche dell'ordinamento UE: il principio dell'efficacia diretta, il primato del diritto UE sul diritto interno e l'autorità giurisdizionale della Corte di giustizia sull'interpretazione e l'applicazione delle norme europee. Non stupisce pertanto che la nozione di autonomia del diritto UE non sia stata pienamente accolta dalle corti costituzionali nazionali, le quali nel tempo hanno avuto la capacità e l'interesse di affermare una loro interpretazione alternativa del rapporto tra ordinamenti onde limitare e condizionare il processo di “emancipazione” dell'ordinamento UE da quello degli Stati membri. Per comprendere la fondatezza della “pretesa di autonomia” portata avanti dalla Corte di giustizia è necessario, dunque, considerare gli argomenti *a contrario* avanzati in dottrina e dai giudici costituzionali nazionali, i quali, pur non negando un certo margine d'azione alle istituzioni europee, concepiscono la validità del diritto UE negli Stati membri come strettamente dipendente dagli ordinamenti costituzionali interni.

2. Alcune premesse sulla natura giuridica dell'Unione europea

Prima di iniziare la disamina del concetto di autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, è importante ricordare che quest'ultimo è stato

²L.S. ROSSI, *Autonomie constitutionnelle de l'Union européenne, Droits fondamentaux et méthodes d'intégration des valeurs «externes»*, in A. ILIOPOULOU-PENOT, L. XENOU, *La Charte des droits fondamentaux, source de renouveau constitutionnel européen?* Paris, 2020, 53 ss., spec. 53.

ripetutamente definito nella giurisprudenza della Corte di giustizia come un ordinamento di «nuovo genere». Già la sentenza *Van Gend en Loos* affermava che «la Comunità economica europea costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale a favore del quale gli Stati membri hanno rinunciato, se pure in settori limitati, ai loro poteri sovrani ed al quale sono soggetti non soltanto gli Stati membri, ma pure i loro cittadini»³.

La presente analisi non ha lo scopo di mettere in discussione la distinzione binaria tra enti originari, cioè gli Stati, ed enti derivati, ovvero le organizzazioni internazionali, a seconda che essi dispongano o meno di una propria sovranità⁴, intesa come capacità di un soggetto politico di autodeterminarsi definendo i propri obiettivi e le proprie competenze (*Kompetenz-Kompetenz*)⁵. Ne consegue che l'Unione europea non possa essere considerata uno Stato dal momento che essa è priva di un ordinamento giuridico originario che sia indipendente dal potere costituente dei Paesi membri⁶. Manifestazione della natura non statale dell'Unione sono il principio di attribuzione, secondo cui essa può agire solo nell'ambito delle competenze espressamente attribuitele dagli Stati, la procedura di modifica dei Trattati, che richiede l'unanimità dei Paesi membri, ed infine il diritto di recesso unilaterale previsto dall'art. 50 TUE, già esercitato nella nota vicenda della *Brexit*⁷.

Allo stesso tempo, pur essendo stata creata per volontà degli Stati membri, l'Unione non può essere ricondotta alla categoria delle organizzazioni internazionali ordinarie. La dottrina ha coniato a proposito l'espressione di organizzazione «sovranaazionale» in quanto, a differenza delle organizzazioni internazionali classiche, essa dispone di diverse caratteristiche innovative⁸: alcune istituzioni

³ V. Corte giust. 5 febbraio 1963, causa 26/62, *Van Gend en Loos*, ECLI:EU:C:1963:1, p. 23; Corte giust., parere 2/13 del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 157; Corte giust. 10 dicembre 2018, causa C-621/18, *Andy Wightman e a.*, ECLI:EU:C:2018:999, punto 44.

⁴ Cfr. L. F. PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto*, Bari, 2021, 38. Sulla dicotomia tra enti statali e non statali v. S. ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*, Milano, 1947, 132 ss.; H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, Torino, 1966, 379.

⁵ Nella teoria del federalismo tedesco il concetto di *Kompetenz-Kompetenz* esprime la competenza di determinare «se» e «come» la competenza possa essere esercitata. Di conseguenza chi detiene la *Kompetenz-Kompetenz* è anche considerato il portatore della sovranità in ultima istanza. F. C. MAYER, *The Ultra Vires Ruling: deconstructing the German Federal Constitutional Court's PSP decision of 5 May 2020*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2020, 733 ss., spec. 745.

⁶ D. THYM, *In the Name of sovereign statehood: a critical introduction to the Lisbon Judgment of the German Constitutional Court*, in *CMLRev.*, 2009, 1795 ss., spec. 1799-1800. La natura non statale dell'Unione è confermata dalla stessa Corte di giustizia: Corte giust., parere 2/13 del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 156.

⁷ V. L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2018, 50. Non sarebbe invece dirimente il fatto che l'Unione si fondi su un Trattato tra Stati sovrani. Anche la Costituzione americana del 1787 presentava in origine una natura internazionale, dal momento che non prevedeva la sua approvazione per referendum da parte dei cittadini, bensì la ratifica da parte dei singoli Stati membri, quali soggetti costituenti del nuovo ordinamento federale. V. R. SCHÜTZE, *On 'federal' ground: the European Union as an (inter)national phenomenon*, in *CMLRev.*, 2009, 1069 ss., spec. 1077.

⁸ Sulla natura giuridica delle Comunità europee e dell'Unione europea v. *ex multis*: R. MONA-

godono di un'ampia indipendenza; molte decisioni sono vincolanti e vengono adottate a maggioranza; l'Unione supervisiona l'attuazione delle sue norme da parte degli Stati membri e può applicare sanzioni in caso di infrazione; l'ordinamento UE fornisce agli individui diritti che possono essere immediatamente invocati in giudizio⁹. Soprattutto, è l'attribuzione di competenze esclusive e, più in generale, di "diritti sovrani" a distinguere l'Unione dalle altre organizzazioni internazionali, i cui poteri sono ridotti e restano subordinati alla volontà degli Stati membri¹⁰. In questo modo, l'Unione non si limita a favorire il coordinamento e la cooperazione tra enti sovrani, ma è diventata un attore in grado di sviluppare proprie politiche in molti ambiti tradizionalmente riservati alla competenza statale¹¹. Allo stesso tempo, il suo ordinamento non è a disposizione dei singoli Stati membri, i quali (almeno finché fanno parte dell'organizzazione) non possono decidere da soli su come determinarsi in relazione al diritto UE. È pertanto condivisibile l'opinione secondo cui, sebbene l'Unione non sia uno Stato sovrano, presenti un *quid pluris* rispetto alle altre organizzazioni internazionali¹².

Davanti alla difficoltà di applicare la dicotomia Stato-organizzazione internazionale al caso dell'Unione, il concetto di autonomia dell'ordinamento UE acquista una particolare importanza in quanto permette di spiegare le peculiarità di un fenomeno giuridico complesso e in evoluzione senza dover ricorrere all'ipotesi del *tertium genus* o mettere in discussione il concetto di sovranità o quello di Stato.

3. Le diverse applicazioni del concetto di autonomia

3.1. Il concetto di autonomia nel diritto pubblico

Prima di iniziare l'analisi della nozione di autonomia in relazione all'ordinamento giuridico dell'Unione europea è utile richiamare le applicazioni più frequenti che essa ha avuto in altri settori della scienza giuridica.

CO, *Diritto delle Comunità europee e diritto interno*, Milano, 1967, 72-73; M. VIRALLY, *Définition et classification des organisations internationales: approche juridique*, in RISS, 1977, 61 ss., spec. 66.

⁹ K. LENAERTS, P. VAN NUFFEL, *European Union Law*, London, 2010, 1-020.

¹⁰ J. KLABBERS, *Sui generis? The European Union as an International Organisation*, in D. PATTERSON, A. SÖDERSTEN, (eds.) *A companion to European Union Law and International Law*, London, 2016, 3 ss., spec. 8; P. PALCHETTI, *Unique, Special, or Simply a Primus Inter Pares? The European Union in International Law*, in EJIL, 2018, 1409 ss., spec. 1410.

¹¹ A tal proposito, in dottrina è stata proposta una distinzione tra "organizzazioni di integrazione" e "organizzazioni di cooperazione". M. VIRALLY, *Définition et classification des organisations internationales: approche juridique*, cit., 66 ss.

¹² A. TIZZANO, *Le ricadute della sentenza Costa/ENEL nei rapporti tra giurisdizione europee*, in B. NASCIBENE (a cura di), *Corte costituzionale e Corte di giustizia a confronto, cinquant'anni dopo*, Milano, 2015, 67 ss., spec. 67-68; L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, cit., 52-53.

Nella moderna teoria generale del diritto la nozione di autonomia indica “il potere di dare legge a sé stesso” (*αὐτονομία*). Il significato originario del concetto farebbe propriamente riferimento tanto al potere normativo dell'ente sovrano, quanto al potere normativo che dall'ordinamento originario è riconosciuto o attribuito a soggetti derivati¹³. Nel tempo, tuttavia, è stata proprio quest'ultima accezione ad imporsi, motivo per cui l'autonomia è diventata oggi una caratteristica propria dei soggetti non pienamente sovrani e dunque non indipendenti. È possibile definire l'autonomia come il potere attribuito ad enti non dotati di una loro sovranità originaria di esercitare competenze tipiche dell'ente sovrano in determinati ambiti. Nell'esperienza dello Stato moderno, l'autonomia ha dunque permesso ad alcuni enti o organizzazioni di diritto pubblico di esercitare un certo livello di autodeterminazione e autoregolazione.

Si tende normalmente a distinguere tra autonomia politica e giuridica¹⁴. L'autonomia politica consiste nella capacità di un ente di compiere scelte politiche, ovvero di dotarsi di obiettivi da perseguire. L'autonomia giuridica consiste invece nella capacità di un ente di autodeterminarsi per il raggiungimento degli obiettivi che gli sono stati assegnati. Essa può assumere diverse forme: l'autonomia legislativa consiste nella capacità di adottare norme vincolanti; l'autonomia amministrativa richiede lo sviluppo di una propria struttura organizzativa; l'autonomia finanziaria prevede il potere di dotarsi di risorse proprie (quindi di un proprio bilancio). L'autonomia può essere attribuita ad enti aventi una funzione specifica (ad esempio enti economici) o enti esercitanti il governo su un determinato territorio (comuni, province, regioni).

L'autonomia degli enti territoriali nel diritto pubblico può avere origine in un atto di delegazione, quando gli organi centrali trasferiscono l'esercizio di competenze o funzioni a determinati enti distaccati conservando però un potere di indirizzo e di controllo sull'attività del delegato. In altri casi, invece, è la Costituzione stessa ad attribuire poteri agli enti territoriali. È quanto avvenuto ad esempio in Italia¹⁵, dove le regioni sono titolari di un'autonomia costituzionalmente riconosciuta e protetta attraverso il ricorso per conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale. Ne consegue che le regioni godono di una loro

¹³ M. S. GIANNINI, *Autonomia. Teoria Generale e Diritto pubblico*, in *Enciclopedia del Diritto*, 1959, Milano, 356 ss. Per un'analisi della nozione di autonomia nel diritto pubblico v. *ex multis*: M.S. GIANNINI, *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 852 ss.; A. ROMANO, *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, 1987, 30 ss.

¹⁴ R. GAROFALI, *Compendio di Diritto Amministrativo*, Roma, 2013, 59-60.

¹⁵ Ciò è avvenuto in particolare con la riforma del titolo V della Costituzione prevista dalla legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3. Sul ruolo delle autonomie locali in seguito alla riforma del titolo V della Costituzione cfr. A. CERVATI, S. PANUNZIO, P. RIDOLA, *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino, 2001; G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001; F. PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento giuridico italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, 2002.

sovranità, seppur limitata e speciale rispetto a quella originaria dello Stato¹⁶, e possono pertanto esprimere indirizzi politici autonomi nell'ambito delle competenze attribuite.

È importante notare che, sebbene dotati di ampia autonomia, gli enti territoriali (sia nell'esperienza delle forme di governo regionali, sia in quella delle federazioni) non sviluppano un ordinamento giuridico distaccato da quello dello Stato. In Italia, per esempio, la potestà legislativa delle regioni, oltre che il loro potere di auto-organizzazione, è soggetta ai limiti previsti dalla Costituzione repubblicana. Inoltre, resta la possibilità per l'autorità statale centrale di sostituire l'ente territoriale nell'esercizio delle sue competenze, ad esempio in caso di violazione degli obblighi derivanti dal diritto internazionale o UE, quando sussiste un pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero se ciò è necessario per la tutela dell'unità giuridica o economica del Paese¹⁷.

3.2. Il concetto di autonomia applicato alle organizzazioni internazionali

La nozione di autonomia trova il suo spazio anche nel diritto internazionale. Ai fini della presente analisi, è rilevante considerare l'applicazione di tale concetto nell'ambito delle organizzazioni internazionali¹⁸.

L'autonomia delle organizzazioni internazionali riflette essenzialmente la loro capacità di prendere decisioni "proprie": i loro processi decisionali interni godono dunque di un certo grado di impermeabilità rispetto agli Stati che le compongono e, in generale, dalle ingerenze provenienti dagli altri soggetti della comunità internazionale¹⁹. Ciò avviene non solo attraverso lo sviluppo di una personalità giuridica dell'organizzazione in grado di esprimere la *volonté distincte* dell'ente²⁰, bensì anche grazie al conferimento di un certo grado di

¹⁶ F. BENVENUTI, *Disegno della Amministrazione Italiana. Linee e prospettive*, Padova, 1996, 129.

¹⁷ È quanto previsto ad esempio in Italia dall'art. 120 Cost. Sul potere di sostituzione dello Stato nei confronti delle regioni v. M. G. PUTATURO DONATI, *Note in tema di esercizio del potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 12 novembre 2014.

¹⁸ Sul tema dell'autonomia delle organizzazioni internazionali v. N. BLOKKER, *International Organizations and Their Members*, in *Int'l Org. L. Rev.*, 2004, 139 ss.; R. COLLINS, N. D. WHITE (eds.), *International Organizations and the Idea of Autonomy*, London, 2011; A. GUZMAN, *International Organizations and the Frankenstein Problem*, in *EJIL*, 2013, 999 ss.; J. KLABBERS, *Interminable Disagreement: Reflections on the Autonomy of International Organisations*, in *Nord. J. Int. Law*, 2019, 111 ss.; L. GASBARRI, *The Concept of an International Organization in International Law*, Oxford, 2021.

¹⁹ J. D'ASPROMONT *The Multifaceted Concept of the Autonomy of International Organizations and International Legal Discourse*, in R. COLLINS, N. D. WHITE (eds.), *International Organizations and the Idea of Autonomy*, cit., 63 ss., spec. 63; J. KLABBERS, *Interminable Disagreement: Reflections on the Autonomy of International Organisations*, cit., 126 ss.

²⁰ N. BLOKKER, *International Organizations and Their Members*, cit., 154 ss. Sul possesso di personalità giuridica da parte delle organizzazioni internazionali v. Corte int. giust., parere consultivo dell'11 aprile 1949, *Reparation for injuries Suffered in the Service of the United Nations*, p.

autonomia amministrativa, politica e normativa rispetto agli Stati membri. L'affidamento di un determinato mandato rende necessario, d'altronde, che l'organizzazione internazionale disponga di un margine d'azione, una capacità di autoorganizzazione ed una discrezionalità politica tali da distinguere i suoi atti da quelli dei Paesi che ne fanno parte. A proposito, la Corte internazionale di giustizia nel caso *Nuclear Weapons in Armed Conflict* ha affermato che «*the constituent instruments of international organizations are also treaties of a particular type; their object is to create new subjects of law endowed with a certain autonomy, to which the parties entrust the task of realizing common goals*»²¹. In forza della loro autonomia, le organizzazioni internazionali non dispongono pertanto di una dimensione puramente interstatale²². Ciò è dimostrato dal fatto che esse presentano organi incaricati di perseguire gli interessi generali dell'ente, non sono sottoposte alla giurisdizione delle autorità nazionali²³, la violazione delle loro norme interne dà luogo ad un illecito nonostante la volontà dei Paesi membri di sanare l'infrazione²⁴, le sanzioni da esse inflitte non sono qualificabili come mere contromisure tra Stati²⁵. Allo stesso tempo, le organizzazioni internazionali sviluppano un loro ordinamento giuridico particolare che si applica nei rapporti interni tra gli Stati membri e che non trova applicazione invece al di fuori di esse²⁶.

Evidentemente, l'autonomia di cui godono le organizzazioni internazionali è limitata. Ciò dipende da una serie di fattori, tra cui il funzionamento principalmente intergovernativo dell'ente, l'attribuzione di compiti specifici per lo più legati alla cooperazione e al coordinamento tra Stati, la mancanza di un sistema giurisdizionale integrato con quello dei Paesi membri, oltre che l'assenza di un ordinamento giuridico interindividuale. A proposito la Corte internazionale di giustizia ha chiarito che «*international organizations are subjects of international law which do not, unlike States, possess a general competence. International organizations are governed by the "principle of speciality", that is to say, they are invested by the States which create them with powers, the limits of which are a function of the common interests whose promotion those States entrust to them*»²⁷. Si noti poi che i Paesi membri mantengono ampi margini per autodeterminarsi ri-

179; Corte int. giust., parere consultivo del 20 dicembre 1980, *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, p. 93.

²¹ Corte int. giust., parere consultivo dell'8 luglio 1996, *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, p. 75.

²² F. LUSA BORDIN, *The Analogy between States and International Organization*, Cambridge, 2019, 75.

²³ *Ibid.*, 76.

²⁴ Cfr. i casi analizzati in L. GASBARRI, *The Concept of an International Organization in International Law*, cit., 26 ss.

²⁵ *Ibid.*, 31 ss.

²⁶ J. KLABBERS, *Interminable Disagreement: Reflections on the Autonomy of International Organisations*, cit., 115-116.

²⁷ Corte int. giust., parere consultivo dell'8 luglio 1996, *Legality of the Use by a State of nuclear weapons in Armed Conflict*, p. 78.

spetto all'ordinamento delle organizzazioni internazionali di cui hanno deciso di far parte. Ciò avviene fisiologicamente tramite il recesso, l'apposizione di riserve e soprattutto l'adattamento del diritto interno al diritto internazionale dell'ente. Lo Stato potrà ad esempio non dare attuazione alle norme dell'organizzazione che violano la Costituzione nazionale²⁸. Inoltre, in caso di inadempimento degli obblighi pattizi, mancano spesso strumenti in mano all'ente per garantire l'applicazione delle sue norme. L'efficacia degli atti delle organizzazioni internazionali dipenderà allora dalla loro corretta applicazione e recepimento all'interno dei Paesi partecipanti²⁹. Infine, il diritto particolare delle singole organizzazioni resta regolato dal diritto internazionale generale. Ne consegue che «*while each [entity] has its own legal order and faces distinct problems, [international organizations] share a certain "unity in diversity", including common principles (and unresolved difficulties) within a specialty of public international law, namely, "international institutional law," as well as common law-making techniques*»³⁰.

4. Oggetto della ricerca

Scopo dell'analisi monografica è quello di riflettere sulla fondatezza e sulle implicazioni dell'affermazione avanzata dalla Corte di giustizia secondo cui l'Unione europea gode di un "ordinamento giuridico autonomo".

A tale proposito sarà necessario innanzitutto chiarire il significato della nozione di autonomia del diritto UE e la concezione del rapporto tra ordinamenti che essa sottintende. Verrà quindi sviluppata una definizione di "autonomia del diritto UE" per poi avanzare alcune ipotesi sul fondamento giuridico di tale nozione ed infine chiarire quali siano le conseguenze della sua affermazione in concreto nei rapporti con il diritto degli Stati membri e con il diritto internazionale.

Al fine di verificare la fondatezza dell'affermazione della Corte di giustizia verranno quindi prese in considerazione quei modelli interpretativi del rapporto tra ordinamento UE e ordinamenti interni che non accettano la nozione di autonomia sviluppata dai giudici di Lussemburgo, in particolare la concezione "derivativa" sviluppata nel diritto costituzionale nazionale e la concezione "eterarchica" proposta da parte della dottrina a partire dalla riforma del Trattato di Maastricht. Lo scopo è quello di evidenziare gli argomenti giuridici che criticano la nozione di autonomia al fine di verificare la solidità di quest'ultima.

Infine, l'affermazione dell'autonomia del diritto UE verrà messa alla prova

²⁸ È quanto avviene negli Stati che, come l'Italia, riconoscono al diritto internazionale pattizio il rango di fonte interposta.

²⁹ Sul tema dell'efficacia del diritto internazionale in generale v. B. CONFORTI, M. IOVANE, *Diritto internazionale*, Napoli, 2021, 8 ss.

³⁰ J. E. ALVAREZ, *International Organizations as Law-makers*, Oxford, 2006, 4.

nella sua applicazione pratica. Ciò sarà possibile guardando ai recenti sviluppi del rapporto tra ordinamento UE e ordinamenti nazionali nel caso della cosiddetta “deriva illiberale” di alcuni Stati membri: si tratta di quei Paesi che negli ultimi anni stanno vivendo un processo di deriva autoritaria e le cui istituzioni violano apertamente gli obblighi derivanti dal diritto dell’Unione europea in contrasto con il principio di leale cooperazione. In queste “situazioni limite”, dove la tensione tra autorità europea e quelle nazionali è massima, sarà possibile verificare se l’ordinamento UE riesce comunque a far valere la sua pretesa di autonomia oppure se sono più convincenti le interpretazioni del rapporto tra ordinamenti alternative a quella avanzata dalla Corte di giustizia.

La ricerca intende aggiornare la riflessione teorica sul concetto di autonomia già consolidatasi in dottrina sotto diversi aspetti. Innanzitutto, verrà sviluppata un’analisi complessiva della nozione di autonomia che prenda in considerazione il suo fondamento, la sua portata e le sue conseguenze con attenzione tanto alla dimensione teorica, quanto all’effettività del concetto. In secondo luogo, la ricerca analizzerà la giurisprudenza più recente della Corte di giustizia, in cui i giudici di Lussemburgo si sono serviti della nozione di autonomia per chiarire nuovi profili del rapporto tra l’ordinamento europeo, il diritto internazionale e quello degli Stati membri. In terzo luogo, l’autonomia del diritto europeo verrà analizzata anche in relazione ad altri concetti ormai ampiamente affermati nella giurisprudenza della Corte di giustizia e dell’ordinamento UE in generale, come quello di “costituzionalismo europeo” e di “Stato di diritto”.

5. Struttura del lavoro

L’opera monografica si struttura in sei capitoli. Questo primo capitolo fornisce alcune premesse introduttive e spiega l’oggetto ed il piano della ricerca.

Il secondo capitolo intende studiare l’affermazione della nozione di autonomia dell’ordinamento giuridico dell’Unione europea a partire dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Innanzitutto, verrà analizzata la giurisprudenza in cui i giudici di Lussemburgo hanno enunciato e fatto uso del concetto. Si è ormai consolidata, infatti, una vera e propria “formula standard” che enuncia la nozione di autonomia ricollegandola ai tratti tipici dell’ordinamento europeo, in particolare il principio dell’efficacia diretta, il primato del diritto UE e l’istituzione di un sistema giurisdizionale integrato con a capo la Corte di giustizia. L’analisi ripercorrerà tali caratteristiche dell’ordinamento UE alla luce della comune connessione logica/giuridica con la nozione di autonomia. Verranno quindi analizzate le principali dimensioni attraverso cui l’autonomia si esplicita, ovvero nei confronti del diritto degli Stati membri e del diritto internazionale. Infine, si faranno alcune riflessioni sul contributo che il concetto di autonomia ha dato al processo di costituzionalizzazione dell’ordinamento giuridico dell’Unione europea.

Il terzo capitolo si soffermerà sulle critiche alla nozione di autonomia dell'ordinamento giuridico UE emerse nella giurisprudenza delle corti costituzionali degli Stati membri. Dopo aver illustrato alcune premesse, in particolare la concezione derivativa del rapporto tra diritto UE e diritti nazionali, il capitolo svilupperà una disamina dei limiti che le Corti interne hanno posto all'operare dell'autonomia, in particolare attraverso una negazione della concezione assoluta del primato ed il condizionamento del sindacato giurisdizionale della Corte di giustizia. La ricerca prenderà in considerazione alcuni istituti giuridici sviluppati nel diritto costituzionale nazionale per negare l'affermazione dell'autonomia del diritto UE, come ad esempio la dottrina *ultra vires*, il controllo sull'identità costituzionale ed il ricorso prioritario di costituzionalità. Particolare attenzione verrà dedicata alle pronunce della Corte costituzionale federale tedesca a causa della sua influenza sulla giurisprudenza di molti altri tribunali costituzionali e dell'impatto che essa ha avuto sulla riflessione dottrina. Dopo aver analizzato il punto di vista delle corti costituzionali verrà infine illustrata la reazione della Corte di giustizia: diverse recenti pronunce dei giudici di Lussemburgo hanno infatti censurato la giurisprudenza nazionale in cui i giudici costituzionali hanno preso decisioni sostanzialmente incompatibili con l'autonomia dell'ordinamento giuridico UE.

Il quarto capitolo considererà le critiche alla nozione di autonomia del diritto europeo sviluppate da quella parte della dottrina che ha proposto il cosiddetto "modello eterarchico" per spiegare il rapporto tra ordinamento UE e ordinamenti nazionali: si tratta del principale modello interpretativo alternativo rispetto a quello sviluppato dalla Corte di giustizia sulla base dell'autonomia del diritto UE e a quello delle corti nazionali fondato sul primato delle Costituzioni interne. Dopo aver illustrato l'origine e i tratti essenziali delle teorie del pluralismo costituzionale e del costituzionalismo multilivello, verrà spiegato in che modo esse sviluppino una nuova interpretazione del rapporto tra ordinamenti nazionali ed ordinamento UE, anche alla luce di alcuni riferimenti giurisprudenziali e normativi. Infine, verranno identificati una serie di argomenti che permettono un ridimensionamento del modello eterarchico nel suo complesso, in quanto incapace di dare risposte agli attuali sviluppi del processo di integrazione europea.

Il quinto capitolo intende studiare in che modo l'autonomia dell'ordinamento giuridico UE sia stata messa alla prova dalla svolta illiberale di alcuni Paesi membri, in particolare Ungheria e Polonia. Dopo aver chiarito alcuni concetti preliminari tra cui quello di "Stato di diritto europeo" e "democrazia illiberale", il capitolo richiama le misure e le riforme che hanno determinato la svolta autoritaria in Ungheria e in Polonia. Verrà quindi presa in considerazione la risposta europea per contrastare questa deriva, in particolare l'attivazione dell'art. 7 TUE, l'intervento della Corte di giustizia sulla base dei ricorsi per infrazione sollevati dalla Commissione e dei rinvii pregiudiziali da parte dei giudici nazionali, nonché l'attivazione della condizionalità per l'accesso ai fondi del bilancio UE.

Il sesto capitolo permetterà di trarre le fila della ricerca svolta e sviluppare alcune riflessioni conclusive sulla fondatezza della nozione di autonomia dell'ordinamento giuridico UE, nonché sulla sua effettiva portata.