

**Criseide Novi** è professoressa associata di Diritto internazionale presso l'Università di Foggia, dove insegna Diritto dell'Unione europea e Diritto dell'organizzazione internazionale.

Ha conseguito il Dottorato di ricerca in diritto dell'Unione europea presso l'Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna, ha trascorso periodi di ricerca presso il *Max Planck Institute* di Heidelberg ed è stata stagista, amministratrice di formazione giuridica italiana e referendaria presso la Corte di giustizia dell'Unione europea di Lussemburgo. È membro del Comitato di redazione della rivista "Studi sull'integrazione europea" e di Comitati dei *referees* di diverse riviste, tra cui "Ordine internazionale e diritti umani" e "*Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*".

Oltre ad aver partecipato in qualità di relatrice a numerosi Convegni scientifici, è autrice di saggi e articoli pubblicati in volumi collettanei e riviste aventi ad oggetto il Diritto dell'Unione europea e in particolare il settore delle relazioni esterne.

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

52

CRISEIDE NOVI

## Corte di giustizia e competenze esterne dell'Unione europea



C. NOVI Corte di giustizia e competenze esterne dell'Unione europea

ISBN 979-12-5965-319-2

ISSN 2784-8566



9 791259 653192

9 770278 485663

€ 30,00



CACUCCI EDITORE  
BARI



Pubblicazione realizzata con un contributo sui fondi del 5 x 1000 dell'IRPEF a favore dell'Università di Foggia, in memoria di Gianluca Montel.

In copertina:

Caspar David Friedrich, *Viandante sul mare di nebbia*, 1818, Hamburger Kunsthalle, Amburgo.

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

————— 52 —————

**CRISEIDE NOVI**

**CORTE DI GIUSTIZIA E COMPETENZE  
ESTERNE DELL'UNIONE EUROPEA**



**CACUCCI  
EDITORE  
2023**

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Direzione

**Ennio Triggiani Ugo Villani  
Giandonato Caggiano**

Comitato scientifico

**Mads Andenas, Sergio M. Carbone, Marta Cartabia, Gianluca Contaldi, Carlo Curti Gialdino,  
Biagio De Giovanni, Angela Del Vecchio, Angela Di Stasi, Paolo Fois, Marc Jaeger,  
Diego J. Liñán Nogueras, Roberto Mastroianni, Paolo Mengozzi, Claudia Morviducci,  
Bruno Nascimbene, Lina Panella, Ornella Porchia, Guido Raimondi, Lucia Serena Rossi,  
Mario Sarcinelli, Silvana Sciarra, Christian Tomuschat, Gian Luigi Tosato, Claudio Zanghi**

**Comitato dei referees:** Pia Acconci, Roberto Adam, Chiara Amalfitano, Amedeo Arena, Roberto Baratta, Maria Eugenia Bartoloni, Maria Caterina Baruffi, Francesco Bestagno, Franco Botta, Ruggiero Cafari Panico, Susanna Cafaro, Cristina Campiglio, Andrea Cannone, Giovanni Cellamare, Bernardo Cortese, Antonella Damato, Carmela Decaro, Patrizia De Pasquale, Marcello Di Filippo, Giuseppe Di Gaspere, Davide Diverio, Ugo Draetta, Fabio Ferraro, Pietro Gargiulo, Italo Garzia, Edoardo Greppi, Massimo Iovane, Simone Marinai, Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Gerardo Martino, Maria Rosaria Mauro, Francesco Moliterni, Luciano Monzali, Paola Mori, Francesco Munari, Lorenzo Federico Pace, Franca Papa, Nicoletta Parisi, Marco Pedrazzi, Piero Pennetta, Emanuela Pistoia, Francesco Rossi Dal Pozzo, Andrea Santini, Girolamo Strozzi, Marisa Tufano, Chiara Enrica Tuo, Michele Vellano, Gabriella Venturini, Gianfranco Viesti, Alessandra Zanobetti

I volumi pubblicati in questa Collana sono sottoposti a referaggio anonimo, con la sola eccezione di quelli caratterizzati dalla particolare autorevolezza scientifica o dalla specifica competenza dell'Autore nell'argomento trattato.

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2023 Cacucci Editore - Bari

Via Nicolai, 39 - 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacucci.it> e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

*Ad Andrea e Francesca*



# INDICE

## INTRODUZIONE

1. I concetti di esistenza, intensità e natura delle competenze	3
2. La nozione di relazioni esterne dell'Unione europea accolta nel presente lavoro	7
3. Considerazioni su taluni aspetti dei metodi interpretativi della Corte di giustizia	9
4. Piano dell'indagine	15

## CAPITOLO I

### L'ARTICOLATO SISTEMA DI COMPETENZE ESTERNE DELINEATO DAI TRATTATI

1. Le politiche e le azioni esterne disciplinate nel titolo V del TUE e nella parte V del TFUE	17
1.1. Il titolo V del TUE e la politica estera e di sicurezza comune (PESC)	18
1.2. Le politiche esterne	22
1.3. Gli altri poteri previsti dalla parte V del TFUE	23
2. Le componenti esterne delle politiche interne	27
3. Altri poteri e competenze a rilevanza esterna contenuti nel TUE e nel TFUE	33
3.1. Il potere di concludere accordi internazionali previsto dall'art. 6, par. 2, TUE e dall'art. 50 TUE	33
3.2. La politica europea di vicinato e l'associazione dei territori d'oltremare	37
4. I principi regolatori nelle competenze esterne: il principio di attribuzione	43
5. (segue): il principio di specialità e il sistema di obiettivi esterni dell'Unione	48
5.1. I principi e gli obiettivi generali dell'azione esterna: gli artt. 3, par. 5 e 21 TUE	49



5.2. I gruppi di obiettivi previsti dall'art. 21 TUE e il loro rapporto con gli obiettivi esterni settoriali	53
5.2.1. I primi tre gruppi di obiettivi	55
5.2.2. Il quarto gruppo di obiettivi	56
5.2.3. Il quinto gruppo di obiettivi	58
5.2.4. Gli ultimi tre gruppi di obiettivi	60

## CAPITOLO II

### I POTERI ESTERNI NON ESPRESSI COME CREAZIONE DELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

1. La nascita e la prima fase di sviluppo della giurisprudenza in materia di poteri esterni non espressi	63
1.1. L'emergere del problema	66
1.2. La Sentenza <i>AETS</i> e l'elaborazione del criterio dell'incidenza	69
1.3. (segue): le precisazioni alla nozione d'incidenza operate dalla giurisprudenza successiva	76
1.4. L'introduzione del criterio della necessità con la Sentenza <i>Kramer</i> e il Parere 1/76	80
2. Il tentativo di sintesi e sistematizzazione della giurisprudenza con il Parere 1/03	85
3. La codificazione della giurisprudenza negli artt. 216 e 3, par. 2, TFUE	89
3.1. Le differenze nella formulazione dei due articoli come chiave per la loro interpretazione	91
4. La giurisprudenza in materia di poteri esterni non espressi successiva all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona	94
4.1. Le pronunce del 2014 e la piena continuità con la giurisprudenza pre-Lisbona	95
4.2. La conferma della continuità nelle pronunce del 2017 e 2018	100
4.3. (segue): la condizione di necessità prevista dall'art. 216 TFUE alla luce degli obiettivi generali dell'azione esterna	105
5. Le competenze sussidiarie previste dall'art. 352 TFUE e il loro rapporto con i poteri esterni non espressi	107
5.1. Il ricorso alle competenze sussidiarie nell'ambito delle relazioni esterne	110
5.2. Il rapporto tra le competenze sussidiarie e i poteri esterni non espressi	114
6. I poteri esterni non espressi e le competenze sussidiarie alla luce della teoria dei poteri impliciti	117

6.1.	Le origini della teoria e le sue formulazioni con riferimento alle organizzazioni internazionali	117
6.2.	La teoria dei poteri impliciti nell'ambito dell'Unione europea	120

### CAPITOLO III

#### LA NATURA DEGLI ACCORDI INTERNAZIONALI CONCLUSI DALL'UNIONE E IL RUOLO SVOLTO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA NEI CONFLITTI DI BASE GIURIDICA

1.	Le categorie di competenze previste dal titolo I del Trattato sul funzionamento	123
1.1.	Le competenze esclusive dell'Unione	124
1.2.	Le competenze condivise tra Unione e Stati membri	127
2.	La natura delle competenze esterne dell'Unione	131
3.	Dalla natura delle competenze alla natura degli accordi conclusi dall'Unione: la questione della scelta della base giuridica	137
3.1.	Il principio del centro di gravità	139
3.2.	Il criterio dell'effetto diretto e immediato e la natura degli accordi commerciali	145
4.	L'ampia discrezionalità esercitata dalla Corte nel definire la base giuridica degli accordi internazionali	150

### CAPITOLO IV

#### GLI ACCORDI MISTI NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

1.	La gestione delle competenze esterne attraverso la prassi degli accordi conclusi in forma mista	157
1.1.	La funzione delle dichiarazioni di competenza	163
1.2.	Gli accordi obbligatoriamente e facoltativamente misti ( <i>facultative mixity v. obligatory mixity</i> )	165
2.	I (pochi) limiti imposti dalla Corte alla prassi degli accordi misti	169
2.1.	Il riconoscimento della <i>facultative mixity</i>	169
2.2.	I possibili effetti del <i>gravity test</i> sull' <i>obligatory mixity</i>	172
3.	Gli incerti confini della competenza della Corte a interpretare gli accordi misti	176
3.1.	Le sentenze relative a ricorsi per inadempimento contro Stati membri per violazioni di obblighi loro imposti da accordi misti	179
3.2.	Le sentenze su rinvii pregiudiziali diretti a stabilire la capacità degli accordi misti di produrre effetti diretti	180

3.3. L'interesse prevalente dell'Unione quale filo conduttore della giurisprudenza sull'interpretazione degli accordi misti	184
4. (segue): l'ambiguità del <i>modus operandi</i> della Corte nelle pronunce relative all'interpretazione degli accordi misti	186
5. L'obbligo di stretta cooperazione tra Unione e Stati membri nella negoziazione, conclusione e attuazione degli accordi misti	191
5.1. L'incerta collocazione della stretta cooperazione tra gli obblighi di risultato o di condotta	194
6. Le possibili alternative agli accordi misti suggerite dalla Corte per superare i problemi connessi alla ratifica degli accordi di libero scambio di nuova generazione	200

## CAPITOLO V

### IL CRESCENTE RUOLO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA NELLA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE

1. La natura atipica della competenza in materia di politica estera e di sicurezza comune	209
2. La limitata competenza dei giudici dell'Unione sulla PESC alla luce degli artt. 24 TUE e 275 TFUE	214
2.1. Le due competenze espressamente attribuite ai giudici dal secondo comma dell'art. 275 TFUE	216
2.2. Le posizioni della dottrina sull'art. 275 TFUE e sul suo rapporto con l'art. 19 TUE	219
3. Il superamento dei limiti al controllo giurisdizionale sulla PESC attraverso il ricorso ai principi dello Stato di diritto e della tutela giurisdizionale effettiva	222
3.1. La (ristretta) interpretazione di atto PESC ai sensi dell'art. 275 TFUE	225
3.2. L'ampliamento dei poteri di controllo sulle decisioni PESC che impongono misure restrittive a persone fisiche e giuridiche attraverso l'estensione dei mezzi di ricorso esperibili	231
3.2.1. La Sentenza <i>Rosneft</i>	232
3.2.2. La Sentenza <i>Bank Refah Kargaran</i>	235
3.3. Il riconoscimento agli Stati terzi della legittimazione ad agire ai sensi dell'art. 263, comma 4, TFUE per contestare misure restrittive adottate nei loro confronti	238
4. La ricerca di un nuovo equilibrio tra basi giuridiche PESC e non PESC nella conclusione degli accordi internazionali	242
4.1. La questione non ancora risolta della compatibilità tra basi giuridiche PESC e non PESC	247

---

Conclusioni	253
Bibliografia	257
Giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea	285

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

---

diretta da  
Ennio Triggiani Ugo Villani  
Giandonato Caggiano

1. Ugo VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*<sup>6</sup>, 2020.
2. Piero PENNETTA (a cura di), *L'evoluzione dei sistemi giurisdizionali regionali ed influenze comunitarie*, 2010.
3. Ennio TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*<sup>3</sup>, 2021.
4. Elena FALLETTI e Valeria PICCONE (a cura di), *Il nodo gordiano tra diritto nazionale e diritto europeo*, 2012.
5. Rossana PALLADINO, *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo*, 2012.
6. Francesco CHERUBINI, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al Diritto dell'Unione europea*, 2012.
7. Marina CASTELLANETA, *La libertà di stampa nel diritto internazionale ed europeo*, 2012.
8. Rosita DEL COCO, Emanuela PISTOIA (a cura di), *Stranieri e giustizia penale. Problemi di perseguibilità e di garanzie nella normativa nazionale ed europea*, 2014.
9. Andrea CANNONE (a cura di), *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, 2014.
10. Angela Maria ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, 2015.
11. Giovanni CELLAMARE, *Le operazioni di peacekeeping delle organizzazioni regionali*, 2015.
12. Ennio TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*<sup>3</sup>, 2021.
13. Ilaria OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale nell'Unione europea*, 2017.
14. Gianpaolo Maria RUOTOLO, *La tutela dei privati negli accordi commerciali*, 2017.
15. Sara PUGLIESE, *Il rischio nel diritto dell'Unione europea tra principi di precauzione, proporzionalità e standardizzazione*, 2017.

16. Ivan INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, 2017.
17. Luca PALADINI, *Il Servizio europeo per l'azione esterna – Aspetti giuridici e prospettive di sviluppo*, 2017.
18. Anna IERMANO, *La nozione di pena tra forma e sostanza nel sistema di tutela europeo*, 2018.
19. Andrea CANNONE, *Violazioni di carattere sistemico e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, 2018.
20. Teresa Maria MOSCHETTA, *Il ravvicinamento delle normative nazionali per il mercato interno. Riflessioni sul sistema delle fonti alla luce dell'art. 114 TFUE*, 2018.
21. Ennio TRIGGIANI, Anna Maria NICO, Maria Grazia NACCI (a cura di), *Unione europea e governi territoriali: risorse, vincoli e controlli*, 2018.
22. Antonietta DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, 2018.
23. Giandonato CAGGIANO (a cura di), *Integrazione europea e sovranazionalità*, 2018.
24. Emanuela PISTOIA, *Limiti all'integrazione differenziata dell'Unione europea*, 2018.
25. Nicola RUCCIA, *Caratteri, limiti e prospettive dell'Unione bancaria*, 2018.
26. Francesco CHERUBINI, *Le decisioni nel sistema delle fonti dell'ordinamento europeo*, 2018.
27. Claudia MORINI, *La tutela dei diritti dei gruppi religiosi nel contesto regionale europeo*, 2018.
28. Giuseppe MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, 2018.
29. Valeria DI COMITE, *La dimensione europea dell'istruzione superiore*, 2018.
30. Lorenzo Federico PACE, *Il regime giuridico dell'euro*, 2018.
31. Maria Caterina BARUFFI, Matteo ORTINO (a cura di), *Dai Trattati di Roma a Brexit e oltre*, 2018.
32. Davide DIVERIO, *Limiti all'accesso al mercato dei servizi. Prospettive interne ed europee*, 2019.
33. Caterina FRATEA (a cura di), *Stato dell'arte e nuove sfide nel diritto europeo della concorrenza*, 2019.
34. Francesco BATTAGLIA, *Il Mediatore europeo*, 2020.
35. Pierre DE GIOIA CARABELLESE, *Crisi bancaria e diritti dei creditori*, 2020.

36. Mario CARTA, *Unione europea e tutela dello stato di diritto negli Stati membri*, 2020.
37. Claudia MORINI, *Dialogo e partecipazione nella governance dell'Unione europea*, 2020.
38. Angela Maria ROMITO, *Ruolo e funzioni dell'European Competition Network. Dal regolamento (CE) n. 1/2003 alla direttiva ECN+*, 2020.
39. Denise MILIZIA (a cura di), *The new European Union. Different perspectives from different Member States*, 2020.
40. Alessandro NATO, *La cittadinanza sociale europea al tempo della crisi economica*, 2020.
41. Ilaria OTTAVIANO, *Profili di tutela giurisdizionale nell'Unione bancaria*, 2020.
42. Daniela VITIELLO, *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, 2020.
43. Gianpaolo Maria RUOTOLO, *Scritti di diritto internazionale ed europeo dei dati*, 2021.
44. Maria Luisa TUFANO, Sara PUGLIESE, Mariaconcetta D'ARIENZO (a cura di), *Sovranazionalità e sovranismo in tempo di COVID-19*, 2021.
45. Lorenzo Federico PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto. L'Unione ai tempi della pandemia*, 2021.
46. Claudio SCIANCALEPORE, *Le risorse proprie nella finanza pubblica europea*, 2021.
47. Giandonato CAGGIANO, Gianluca CONTALDI, Pietro MANZINI (a cura di), *Verso una legislazione europea su mercati e servizi digitali*, 2021.
48. Alessandro ROSANÒ, *I trasferimenti interstatali di detenuti nel diritto dell'Unione europea*, 2022.
49. Matteo MANFREDI, *La promozione e la tutela dei diritti economici e sociali nell'Unione europea. L'azione dell'UE tra politiche interne e relazioni esterne*, 2022.
50. Vito RUBINO, *Le clausole normative di mutuo riconoscimento nella prospettiva sovranazionale e in quella interna. Indagine sulla funzione e sulla legittimità di una tecnica normativa controversa*, 2023.
51. MASSIMO FRANCESCO ORZAN, *La tutela cautelare nei ricorsi diretti dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea*, 2023.
52. CRISEIDE NOVI, *Corte di giustizia e competenze esterne dell'Unione europea*, 2023.

