

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

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

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.

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

INTRODUZIONE

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

Il presente lavoro si propone di analizzare il ruolo svolto dalla Corte di giustizia nella progressiva costruzione del sistema di competenze esterne dell'Unione europea¹.

Come la maggior parte delle organizzazioni regionali nate dopo la fine della Seconda guerra mondiale, la Comunità economica europea è stata creata per gestire le relazioni tra i propri membri in vista del raggiungimento di obiettivi comuni che, nel suo caso, consistevano essenzialmente nella crescita della ricchezza e della stabilità attraverso l'instaurazione di un mercato comune². Pertanto, benché il Trattato di Roma l'avesse dotata di competenze esterne, queste erano limitate e funzionali a quell'obiettivo³. Ben presto però

¹ Per il concetto di sistema di competenze esterne si può fare riferimento alla definizione di sistema di competenze proposta da K. BOSKOVITS, *Le juge communautaire et l'articulation des compétences normatives entre la Communauté européenne et ses États membres*, Athènes, Bruxelles, 1999, p. 87, secondo il quale la presenza del termine "sistema" richiama l'idea di un insieme di elementi tra i quali si stabiliscono delle relazioni specifiche che implicano, non solo un gioco d'interazione tra le singole componenti, ma anche una certa unità che le differenzia dall'ambiente esterno. In tal modo si intende sottolineare che tra le competenze dell'Unione quelle esterne formano un sistema dotato di proprie peculiarità.

² L'art. 2 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea prevedeva che questa avesse "il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano".

³ Per quanto riguarda le competenze esterne, il Trattato di Roma prevedeva: a) una politica commerciale comune che, tra le altre cose, attribuiva alla Comunità economica europea il potere di concludere accordi tariffari durante il periodo transitorio (art. 111 TCEE) e quello

tale situazione ha iniziato a mostrare i propri limiti a causa di due ragioni, distinte ma collegate: da un lato, il progredire del processo d'integrazione ha determinato il costante aumento delle competenze interne della Comunità prima e dell'Unione poi, rendendo quelle esterne insufficienti dal punto di vista quantitativo e qualitativo; dall'altro, quello stesso processo, acquisendo sempre maggiore rilevanza anche al di fuori della stretta cerchia degli Stati membri, ha fatto nascere nuove aspirazioni e nuovi obiettivi destinati a proiettarlo sempre di più verso il resto del mondo. In tal modo l'azione esterna, non solo ha visto rafforzare la sua funzione di sostegno alla costruzione europea, ma è diventata essa stessa un fine, per permettere all'Unione di assumere un ruolo sulla scena internazionale come potenza economica e commerciale ma anche politica e strategica.

Di tale sviluppo la Corte di giustizia è stata senza dubbio la principale artefice, intervenendo in modo determinante per *ricostruire* e per alcuni versi *costruire* nel tempo le competenze in questo ambito⁴, in modo da fornire gli strumenti necessari per permettere all'Unione di agire sul piano esterno in modo coerente con l'espansione in corso al proprio interno e al tempo stesso per fronteggiare al meglio le sfide della Comunità internazionale⁵.

di concludere accordi commerciali, dopo la fine di tale periodo (art. 113 TCEE); *b*) un potere, più generale, di concludere con uno o più Stati terzi o con organizzazioni internazionali accordi diretti ad istituire un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari (art. 238 TCEE); *c*) il potere di assicurare ogni utile collegamento con gli organi delle Nazioni Unite e con gli istituti specializzati e di attuare forme di cooperazione con il Consiglio d'Europa e l'Organizzazione Europea di Cooperazione Economica (rispettivamente artt. 229, 230, 231 TCEE). Inoltre, era prevista una disposizione che definiva, in modo particolarmente succinto, la procedura che la Comunità avrebbe dovuto seguire per concludere i propri accordi internazionali (art. 228 TCEE). In merito alla situazione delineata dal Trattato di Roma, U. CANDAŞ, *Capacité conventionnelle de l'Union*, in M. BENLOLO-CARABOT, U. CANDAŞ, E. CUJO (Sous la direction de), *Union européenne et droit international. En l'honneur de Patrick Daillier*, Paris, 2012, p. 265 ss., p. 267, parla di competenze esterne di carattere rudimentale e prive di quella visione globale che dovrebbe ispirare un ordinamento razionale.

⁴ Cfr. ancora K. BOSKOVITS, *Le juge communautaire*, cit., p. 87. Più in generale, in relazione al ruolo *strutturale* svolto dalla Corte di giustizia nella costruzione dell'ordinamento comunitario prima e dell'Unione poi, v. A. TIZZANO, *Qualche riflessione sul contributo della Corte di giustizia allo sviluppo del sistema comunitario*, *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2009, p. 141 ss.

⁵ L'idea che l'Unione dovesse avere un proprio ruolo da svolgere sulla scena internazionale ha iniziato a farsi strada a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, quando con la fine della Guerra fredda è iniziato un periodo caratterizzato da una profonda incertezza politica e strategia che ancora oggi non ha lasciato il posto a un nuovo equilibrio stabile, come il fenomeno del terrorismo internazionale e la guerra in corso in Ucraina dimostrano ampiamente. Nuove sfide si sono poi aggiunte, tra cui quelle legate all'emergere di potenze economiche quali la Cina, ma anche a fenomeni come l'ascesa e forse l'inizio del declino della globalizzazione e, più di recente, la crisi del multilateralismo, a cui si contrappone una sempre più diffusa consapevolezza dell'esistenza di problemi che devono necessariamente

Prima però di iniziare a indagare il ruolo svolto dalla Corte di giustizia, è necessario fare alcune precisazioni per quanto riguarda: i concetti di esistenza, intensità e natura delle competenze; la nozione di relazioni esterne accolta nel presente lavoro e taluni aspetti dei metodi interpretativi utilizzati della Corte di giustizia.

1. I concetti di esistenza, intensità e natura delle competenze

Il termine competenza può assumere significati differenti⁶. In alcune definizioni di carattere generale elaborate dalla dottrina, la competenza è descritta come il rapporto costituito da una norma giuridica, tra il suo elemento materiale (un comportamento che deve essere tenuto od omesso) e quello personale (il soggetto che è chiamato a tenere o ad omettere quel comportamento), nel senso che una data azione assume la natura di condizione o di conseguenza giuridica solo se compiuta da un determinato soggetto. Similmente, ma limitandosi alle sole attività in senso positivo (escludendo perciò le omissioni), lo stesso termine è utilizzato per indicare la capacità giuridica (di un soggetto) di intraprendere azioni da cui vengono create norme giuridiche⁷. Ancora, più genericamente, la competenza è definita come la possibilità di esercitare un potere⁸, oppure come ciò che implica il potere di modificare le relazioni giuridiche⁹.

essere affrontati in modo “globale”, come quelli ambientali. In particolare sulla fase immediatamente successiva alla fine della Guerra fredda v. C. NOVI, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, Padova, 2005, p. 9 ss.

⁶ La nozione di competenza a cui ci si riferisce è, ovviamente, quella giuridica. Secondo P. GASPARRI, *Competenza in materia amministrativa*, Enciclopedia del Diritto, Vol. VIII, Milano, 1961, p. 33 ss., si deve distinguere la competenza tecnica da quella giuridica, anche se spesso il giudizio di competenza tecnica è la base sulla quale viene poi conferita la competenza giuridica.

⁷ Per entrambe le definizioni v. H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato. Prefazione di Ettore Gallo. Introduzione di Gaetano Pecora*, Milano, 2000, p. 91. La prima definizione considera la nozione di competenza nel più ampio senso possibile, fino a comprendere anche la competenza (intesa come capacità) a compiere illeciti. La seconda definizione, invece, è più ristretta in quanto riguarda principalmente la competenza a emanare leggi (propria del potere legislativo) e la nozione di giurisdizione, intesa come competenza del giudice a emanare una sentenza.

⁸ J. ZILLER, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, Bologna, 2013, p. 126.

⁹ G. CONWAY, *Conflicts of Competence Norms in EU Law and the Legal Reasoning of the ECJ*, German Law Journal, 2010, p. 966 ss., p. 973. Per altre definizioni simili v. A. ROSS, *Directives and Norms*, London, 1968, p. 130; T. SPAAK, *Norms that Confer Competence*, Ratio Juris, 2003, p. 89 ss., p. 91; V. MICHEL, *Recherches sur les compétences de la Communauté*, Paris, 2003, p. 26.

Altre definizioni pongono l'accento su particolari aspetti della nozione di cui si sta discutendo. In questo senso, chi privilegia la capacità della competenza d'individuare determinati soggetti, la definisce come il complesso di attribuzioni che ha ciascuna persona giuridica rispetto ad un'altra, o ciascun organo di essa rispetto a un altro organo¹⁰. Chi invece ne evidenzia la capacità di autorizzare un comportamento, la considera il fondamento giuridico dell'azione di un'autorità pubblica¹¹. Infine, chi si sofferma su come il soggetto può operare nell'ambito della sfera d'azione definita dalla competenza, considera il concetto in parola come un insieme di virtualità giuridiche di cui il diritto non dice e non sa quale uso (corretto) ne sarà fatto da parte del titolare¹².

Da quanto illustrato, con uno sforzo di sintesi e semplificazione, si può quindi ritenere che la competenza, per quanto qui interessa, è stabilita da una norma giuridica (c.d. norma di competenza¹³) che *abilita*¹⁴ uno o più soggetti (i titolari della competenza, su cui si tornerà subito dopo) a svolgere un'attività prestabilita, allo scopo di produrre determinati effetti giuridici, fissando i limiti entro cui questo o questi possono agire¹⁵.

¹⁰ Questo tipo di definizione deriva dal diritto amministrativo. V. F. CAMMEO, *Corso di Diritto Amministrativo*, Vol. II, Padova, 1914, ristampato da CEDAM, Padova, 1992, p. 921. In un senso simile, G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Vol. II, Milano, 1954, p. 144, definisce la competenza "il complesso delle potestà, ossia delle funzioni che ciascun organo è autorizzato ad esercitare". Vedi ancora P. GASPARRI, *Competenza*, cit. p. 33 ss., secondo cui la competenza, originariamente "dovette significare il rapporto che esiste tra due enti in quanto l'uno richiede in qualche modo l'altro, l'uno si addice all'altro, secondo una certa regola, espressione di una certa esigenza". In altri termini, "si dice che certe persone sono competenti a compiere dati atti e che certi atti competono a date persone, per indicare appunto che da un certo punto di vista è bene, è regolare, che gli atti in questione siano compiuti dalle persone considerare e non da altre".

¹¹ V. CONSTANTINESCO, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes*, Paris, 1974, p. 70.

¹² G. HÉRAUD, *La validité juridique*, in *Mélanges offerts à Jacques Maury*, Paris, 1960, Tome II, p. 483 ss., p. 484 ss., secondo cui le regole di competenza fissano solamente i limiti entro i quali il soggetto deve svolgere le sue attività. All'interno di tale spazio quindi esiste una frazione più o meno ampia di libertà di cui spetta al soggetto scegliere l'uso. Per altre definizioni, si rinvia a T. SPAAK, *The Concept of Legal Competence*, The IVR Encyclopedia of Jurisprudence, Legal Theory, and Philosophy of Law, May 2005, disponibile on line.

¹³ In particolare sulle norme di competenza e di come queste sono state considerate dalla dottrina v. E. BULYGIN, *On Norms of Competence*, Law and Philosophy, 1992, p. 201 ss.

¹⁴ L'abilitazione spesso comporta non solo il *diritto*, ma anche il *dovere* di prendere tutte le misure necessarie e opportune per svolgere i compiti che la competenza prevede. Cfr. B. DUBEY, *La répartition des compétences au sein de l'Union européenne à la lumière du fédéralisme suisse. Systèmes, enjeux et conséquences*, Munich, Bruxelles, Paris, 2003, p. 25.

¹⁵ Cfr. Ancora G. HÉRAUD, *La Validité juridique*, cit., p. 484 ss. Questa definizione non differisce molto da quella proposta da J. HELISKOSKI, *EU Declaration of Competence and International Responsibility*, in M. EVANS, P. KOUTRAKOS (Edited by), *The International Responsibility of the European Union. European and International Perspectives*, Oxford, 2013, p. 189 ss., p. 192, secondo cui, proprio in relazione all'Unione europea, il concetto di compe-

La definizione appena enunciata riguarda l'*esistenza* della competenza, vi sono però altri aspetti da considerare, come ad esempio la sua *intensità*. Ciò equivale a distinguere tra i concetti di *competenza* e di *potere*. Non è raro che la dottrina, in particolare quella in lingua inglese che si occupa di organizzazioni internazionali, utilizzi indifferentemente i termini competenza (*competence*) o potere (*power*) per definire, in generale, cosa una determinata organizzazione possa fare e di quali settori si possa occupare¹⁶. La dottrina francese, invece, di solito collega ai due termini concetti differenti¹⁷, ritenendo che la competenza definisca l'ambito materiale dell'attività normativa, mentre il potere individui l'atto giuridico o più in generale gli strumenti messi a disposizione dei titolari per attuare la competenza. Da questo punto di vista, il potere rende reale ed effettiva la competenza a cui si riferisce e rappresenta la misura dell'intensità con cui questa può essere esercitata. Naturalmente questi concetti, sebbene distinti, sono strettamente interrelati e devono essere considerati congiuntamente, in quanto una competenza senza potere è inef-

tenza si riferisce all'autorità giuridica di questa di agire ai sensi delle disposizioni pertinenti dei trattati istitutivi, per legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti, definire e attuare politiche, compiere azioni, concludere accordi internazionali.

¹⁶ V. ad esempio: N. M. BLOKKER, *International Organizations or Institutions, Implied Powers*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law on line, December 2021; V. ENGSTRÖM, *Constructing the Powers of International Institutions*, Leiden, Boston, 2012, p. 6; D. MCGOLDRICK, *International Relations Law of the European Union*, Harlow, 1997, p. 40. Per quanto riguarda più direttamente l'Unione europea v. A. VON BOGDANDY, J. BAST, *The Federal Order of Competences*, in A. VON BOGDANDY, J. BAST (Edited by), *Principles of European Constitutional Law*, II ed., Oxford, München, Portland, 2009, p. 275 ss., p. 278.

¹⁷ In relazione al fenomeno comunitario: P. PESCATORE, *La répartition des compétences et des pouvoirs entre les États membres et les Communautés européennes. Étude des rapports entre les Communautés et les États membres*, versione francese dattiloscritta dell'articolo intitolato: *Distribución de competencias y de poderes entre los Estados miembros y las Comunidades europeas. Estudio de las relaciones entre las Comunidades y los Estados miembros*, Derecho de la integración, n. 1, ottobre 1967, p. 108 ss. Instituto para la integración de América Latina, Castilla de Correo, 39, sucursal 1, Buenos Aires, Argentina, e V. CONSTANTINESCO, *Compétences et pouvoirs*, cit., p. 82 ss. Più di recente, K., BOSKOVITS, *Le juge communautaire*, cit., p. 127. In generale in relazione alle organizzazioni internazionali: M. VIRALLY, *La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale*, in *La Communauté internationale. Mélanges offerts à Charles Rousseau*, Paris, 1974, p. 277 ss. Fa eccezione B. DUBEX, *La répartition des compétences*, cit., p. 50 che utilizza i due termini come sinonimi. All'opposto, tra gli autori di lingua inglese che, rifacendosi alla dottrina francese, distinguono l'uso dei due termini v. T. TRIDIMAS, P. EECKHOUT, *The External Competence of the Community and the Case-Law of the Court of Justice: Principle versus Pragmatism*, Yearbook of European Law, 1994, p. 143 ss. La distinzione tra i due termini è stata ripresa anche da autori spagnoli, come ad esempio N. FERNANDEZ SOLA, *El Reparto de competencias entre la Comunidad europea y sus Estados miembro en el ámbito de las relaciones exteriores con especial referencia a los acuerdos internacionales*, Zaragoza, 1988, p. 18 ss.

ficace, mentre un potere utilizzato al di fuori della sua competenza è illegittimo¹⁸.

La distinzione operata dalla dottrina francese risulta particolarmente funzionale all'indagine che ci si propone di fare sulle competenze esterne dell'Unione europea¹⁹. Nel prosieguo quindi si parlerà di competenza per indicare le materie, i settori o più in generale il campo d'attività anche solo potenziale nei quali l'Unione può agire e di potere (anche al plurale, di *poteri d'azione*) per definire, in relazione a una singola competenza, tutte le attività che le istituzioni possono porre in essere per esercitarla, offrendo così una misura della sua intensità, in particolare sul piano esterno.

Un ulteriore concetto da specificare è quello di *natura della competenza*, che riguarda il numero dei suoi *titolari*. Se infatti una norma di competenza, nell'attribuire uno specifico ambito materiale, può individuare un unico titolare, dando vita a una competenza *esclusiva*, essa può anche stabilire che i soggetti autorizzati ad agire siano due (o più di due) e che quindi la relativa competenza sia di natura *condivisa*. In questo secondo caso assumono rilevanza due ulteriori aspetti. Il primo è il tipo di rapporto che si instaura tra i titolari, che può essere di eguaglianza, in modo che ognuno di essi sia chiamato ad esprimere la propria volontà in modo autonomo; oppure può sostanziarsi in una relazione gerarchica, tale cioè da rendere alcuni titolari subordinati ad altri.

Il secondo aspetto riguarda la relazione esistente tra i rispettivi poteri d'azione. È possibile, anzitutto, che questi siano parziali e differenti per i due titolari, obbligandoli ad un esercizio congiunto, di solito seguendo procedure prestabilite. Se fra i titolari non sussiste alcun rapporto gerarchico, in linea di principio, non sono ammesse reciproche interferenze e le rispettive sfere di azione rimangono distinte; in caso contrario, il soggetto o i soggetti gerarchicamente superiori possono "invadere" la sfera di quelli gerarchicamente inferiori per dettare loro le regole che devono seguire nell'attività, per controllarne l'esecuzione o addirittura per abilitarne l'azione²⁰.

In alternativa, i poteri d'azione possono risultare identici per entrambi i titolari coincidendo, almeno potenzialmente, con l'intera competenza e venire esercitati simultaneamente oppure in modo alternato. In quest'ultimo caso

¹⁸ Cfr. ancora V. CONSTANTINESCO, *Compétences et pouvoirs*, cit., p. 82 ss., secondo cui i due concetti si pongono in un rapporto dialettico, nel senso che ognuno dei due è condizione di esistenza o piuttosto di effettività dell'altro.

¹⁹ Ad esempio, come si vedrà in particolare nel Capitolo II, la distinzione tra competenza e potere è molto utile per trattare dei poteri esterni non espressi. In questo senso anche T. TRIDIMAS, P. ECKHOUT, *The External Competence*, cit., p. 144.

²⁰ In argomento v. V. CONSTANTINESCO, *Compétences et pouvoirs*, cit., p. 72. Nella dottrina italiana, invece, si è occupato in modo più approfondito della questione, nel 1939, Guido Zanobini, come riportato da A. MOSCARINI, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti. Contributo allo studio dei criteri ordinatori del sistema delle fonti*, Padova, 2003, p. 130 ss.

sono necessari dei criteri che permettano d'individuare, nelle diverse circostanze, chi debba agire. I criteri possono essere contenuti nella stessa norma attributiva della competenza²¹ o ricavarsi dai principi generali dell'ordinamento di cui la suddetta norma fa parte²². Tale situazione è la più frequente nell'ambito dell'Unione europea, dove le competenze sono per la maggior parte condivise tra Unione e Stati membri, assumendo natura concorrente o parallela a seconda della presenza o meno del c.d. *effetto di preclusione (pre-emption)*, che come si vedrà, nel settore delle relazioni esterne assume una rilevanza particolare²³.

2. La nozione di relazioni esterne dell'Unione europea accolta nel presente lavoro

Il concetto di relazioni esterne è nato in riferimento allo Stato, per indicare, in modo conciso, quella parte della sua attività che è rivolta verso l'esterno²⁴ o, più specificamente, l'insieme dei rapporti che esso intrattiene con gli altri soggetti della Comunità internazionale e che, in quanto ente sovrano, gestisce in piena libertà e indipendenza, nel modo più conforme al proprio interesse nazionale²⁵. Una definizione più articolata considera le relazioni esterne di uno Stato composte principalmente da quattro poteri: il potere di comunicare con gli altri soggetti di diritto internazionale, attraverso i mezzi formali e informali offerti dalla diplomazia; il potere di adottare misure autonome, interne al territorio nazionale, che riguardano altri Stati, cittadini di altri Stati o imprese; il potere di concludere accordi internazionali, nonché di partecipare alla formazione del diritto internazionale consuetudinario e alle organizzazioni internazionali; infine il potere di adempiere agli obblighi internazionali²⁶.

In quanto espressione della sovranità, le relazioni esterne degli Stati, alle quali di solito ci si riferisce con il termine di *politica estera*, trovano la loro disciplina anzitutto negli ordinamenti interni, anche se naturalmente, nel dare

²¹ I criteri possono naturalmente essere i più disparati. Più dettagliatamente v. P. GASPARRI, *Competenza*, cit., p. 33 ss.

²² Un esempio in questo senso è dato dal principio di sussidiarietà, che nell'Unione europea assume natura di principio generale sancito dall'art. 5, par. 3, TUE per tutte le competenze non esclusive.

²³ Il riferimento è al Capitolo II, dedicato ai poteri esterni non espressi, per quanto riguarda il criterio dell'incidenza.

²⁴ M. MERLE, *La politique étrangère*, Paris, 1984, p. 7.

²⁵ E. ZOLLER, *Droit des relations extérieures*, Paris, 1977, p. 11 ss.

²⁶ E. STEIN, *External Relations of the European Community: Structure and Process*, Collected Courses of the Academy of European Law, 1990, Vol. 1, libro 1, Dordrecht, Boston, London, 1991, p. 115 ss., p. 131 ss.

vita a rapporti con soggetti terzi, l'effettiva condotta degli organi statali competenti deve conformarsi alle norme del diritto internazionale²⁷.

Per le organizzazioni internazionali la nozione di relazioni esterne, almeno relativamente al contenuto, non differisce di molto. Queste infatti possono definirsi come tutte quelle attività attraverso cui l'organizzazione proietta all'esterno la sua identità unitaria, allo scopo di perseguire i propri fini²⁸. Va tuttavia aggiunto che, in ossequio alla loro natura derivata e funzionale, per tali enti le relazioni esterne possono esistere solo se attribuite loro (esplicitamente o implicitamente) dall'atto istitutivo e devono essere attuate, conformemente alle norme di questo, per perseguire gli obiettivi statutari. Inoltre, per un'organizzazione internazionale si può parlare di relazioni esterne in senso proprio solo se questa è dotata di una propria personalità giuridica che le permetta di agire in modo autonomo nella Comunità internazionale. In caso contrario, anche quando sembra che l'organizzazione instauri relazioni con soggetti terzi, in realtà ad agire sono i suoi Stati membri, attraverso azioni congiunte e coordinate di cui rimangono, dal punto di vista del diritto internazionale, i soli responsabili²⁹.

Per quanto riguarda l'Unione europea, data per acquisita la personalità giuridica³⁰, le relazioni esterne sono solitamente definite, in modo particolarmente ampio, come l'aspetto esterno della sua attività e la manifestazione di tale attività al mondo esterno³¹, oppure come il modo in cui essa si proietta all'esterno in risposta alle sfide della società internazionale e sulla base di interessi e valori comuni³², o ancora come comprendente l'insieme delle politiche e delle azioni da essa svolte in ambito internazionale³³.

Nel presente lavoro si considera maggiormente funzionale al tema trattato una nozione di relazioni esterne più ristretta, incentrata sui rapporti di natura convenzionale che l'Unione instaura con soggetti terzi, insieme o al posto degli Stati membri, allo scopo di perseguire più efficacemente i suoi obiettivi e di affermare la propria identità quale attore a pieno titolo della Comunità internazionale. Solo occasionalmente verranno considerate attività non convenzionali che rappresentano un'espressione dell'azione internazio-

²⁷ *Ibidem*, p. 12.

²⁸ C. NOVI, *Le relazioni esterne delle organizzazioni internazionali*, in P. PENNETTA et al., *Diritto delle organizzazioni internazionali*, II ed., Padova, 2023, p. 413 ss.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ C. NOVI, *La personalità internazionale dell'Unione*, in E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, 2012, p. 1 ss.

³¹ P. PESCATORE, *Les relations extérieures des Communautés européennes. Contribution à la doctrine de la personnalité des organisations internationales*, Collected Courses of the Hague Academy of International Law, Vol. 103, 1961, p. 1 ss., p. 9.

³² C. CHURRACA, *Una aproximación al estudio de la política exterior común desde las relaciones internacionales*, Cuadernos Europeos de Deusto, 1997, p. 39 ss., p. 44.

³³ F. MUNARI, *Azione esterna [dir UE]*, Diritto on line, Treccani, 2014.

nale dell'Unione, come le sanzioni internazionali³⁴. Non saranno invece presi in considerazione i rapporti convenzionali che l'Unione instaura con i propri Stati membri, che riguardano esclusivamente il suo diritto interno³⁵ e, tranne che per qualche breve accenno³⁶, le relazioni instauratesi con la Gran Bretagna in seguito al suo recesso dall'Unione (c.d. *Brexit*). Anche se attualmente tale Stato è a tutti gli effetti terzo rispetto all'Unione, si ritiene che le circostanze legate a tale evento siano del tutto peculiari e che la loro analisi non risulti utile all'indagine che ci si accinge a fare³⁷.

3. Considerazioni su taluni aspetti dei metodi interpretativi della Corte di giustizia

Sebbene in questa sede non sia possibile affrontare in maniera esauriente una questione complessa e articolata come quella dei metodi interpretativi della Corte di giustizia, sono tuttavia opportune alcune considerazioni che fungano da premessa al presente lavoro.

È noto come la Corte abbia utilizzato l'interpretazione per colmare le lacune connaturate a un ordinamento nato da un trattato internazionale come quello della Comunità e poi dell'Unione europea³⁸, svolgendo in questo senso un ruolo non solo propulsivo, ma anche creativo, se non addirittura di “supplemento nei confronti delle istituzioni”³⁹. A tal fine, essa è partita dalle modalità d'interpretazione dei trattati istitutivi delle organizzazioni internazionali, solitamente considerati simili a Costituzioni, perché diretti a creare “entità viventi” che, attraverso un insieme di regole stabilenti diritti, obblighi e competenze e l'operare di una struttura istituzionale più o meno articolata, perse-

³⁴ In merito agli atti internazionali unilaterali dell'Unione europea, v. R. GOSALBO BONO, *Insuficiencias jurídicas e institucionales de la acción exterior de la Unión europea*, Revista de Derecho Comunitario Europeo, 2015, p. 231 ss., p. 259 ss. Le sanzioni internazionali saranno trattate in particolare nel Capitolo V, dedicato all'azione della Corte di giustizia in materia di politica estera e di sicurezza comune.

³⁵ Per alcune osservazioni in merito cfr. W. FELD, *The Competences of the European Communities for the Conduct of External Relations*, Texas Law Review, 1964-1965, p. 891 ss., p. 892.

³⁶ Nel Capitolo I, paragrafo 3.1.

³⁷ Per un'analisi della *Brexit*, anche per quanto riguarda i suoi profili esterni, si rinvia a S. POLI, *Il recesso dai Trattati alla luce dell'esperienza della Brexit*, in M. E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021, p. 315 ss.

³⁸ Su tale aspetto v. il lavoro sempre attuale di J. MERTENS DE WILMARS, *Reflexion sur la méthode d'interprétation de la Cour de justice des Communautés européennes*, Cahiers de droit européen, 1986, p. 5 ss.

³⁹ In questo senso U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, 6° ed., Bari, 2020, p. 344.

guono obiettivi condivisi⁴⁰. Fermo restando per tali trattati la piena applicabilità delle regole previste nella Convenzione di Vienna del 1969⁴¹ e quindi dei tre principali metodi d'interpretazione in essa stabiliti (letterale, teleologico e sistematico), la tendenza generale della dottrina e della giurisprudenza è di preferire soprattutto quello teleologico, in quanto incentrato sulle finalità perseguite, da utilizzare in modo *evolutivo*, ovvero non limitandosi al momento istitutivo bensì considerando anche la successiva “vita” dell'organizzazione⁴². La Corte di giustizia ha pienamente abbracciato questa concezione⁴³, pur personalizzandola. Essa infatti ha privilegiato il metodo teleologico applicato in senso evolutivo⁴⁴, ma lo ha combinato⁴⁵ con quello sistematico, per dare

⁴⁰ Sull'organizzazione internazionale quale “entità vivente” e sulle conseguenze per l'attività d'interpretazione v. l'opinione dissenziente del giudice Alvarez sul parere consultivo della Corte internazionale di giustizia del 28 maggio 1951, relativo alle riserve alla Convenzione sulla prevenzione e la repressione del crimine di genocidio, *I.C.J Reports*, 1951, p. 15 ss. Inoltre, cfr. le osservazioni di D. SIMON, *L'interprétation judiciaire des traités d'organisations internationales. Morphologie des conventions and fonction juridictionnelle*, Paris, 1981, p. 481 ss., p. 487. In senso simile v. anche C. BRÖLMANN, *Specialized Rules of Treaty Interpretation: International Organizations*, in D. B. HOLLIS (Edited by), *The Oxford Guide to Treaties*, II ed., Oxford, 2012, p. 524 ss., 526 ss.

⁴¹ Convenzione sul diritto dei trattati, adottata a Vienna il 23 maggio 1969, art. 5, il quale prevede anche che l'organizzazione internazionale possa stabilire regole differenti. Le disposizioni della Convenzione che si occupano d'interpretazione sono: l'art. 31, che indica le regole generali d'interpretazione e i metodi principali; l'art. 32, che individua i metodi complementari d'interpretazione e l'art. 33 che riguarda l'interpretazione dei testi multilingue. Per un'analisi più approfondita di tali articoli si rinvia ai vari commentari della Convenzione tra cui: O. DÖRR, K. SCHMALENBACH (Editors), *Vienna Convention on the Law of Treaty. A Commentary*, II ed., Berlin, 2018; O. CORTEN, P. KLEIN, *The Vienna Convention on the Law of Treaty*, Oxford, 2011; M. E. VILLIGER, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaty*, Leiden, Boston, 2009; G. STROZZI, *Il diritto dei Trattati*, Torino, 1999.

⁴² I. INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, Bari, 2017, p. 20 ss. e bibliografia ivi citata.

⁴³ Cfr. M. POIARES MADURO, *60 Years of the European Court of Justice: From “Benign Neglect” to the Centre of European Politics*, *Revue du droit de l'Union européenne*, 2018, p. 93, ss., p. 94.

⁴⁴ N. LEVRAT, *Articulating Evolutionary Interpretation and the Rule of Law: The EU as a Composite Legal Order Based on Relative Rules of Law*, in G. ABI-SAAB et al. (Edited by), *Evolutionary Interpretation and International Law*, London, 2019, p. 313 ss. Secondo M. DERLÉN, *Multilingualism and the Dynamic Interpretation of the European Union Law*, in *ibidem*, p. 329 ss., p. 229, l'approccio interpretativo della Corte di giustizia è andato ben oltre l'evoluzione, giungendo fino alla *rivoluzione*.

⁴⁵ La dottrina da tempo ha evidenziato come i metodi teleologico e sistematico siano, almeno in linea di principio, quelli preferiti dalla Corte, nonché i più adatti all'interpretazione del diritto comunitario prima e dell'Unione poi. Per la dottrina più datata v. B. VAN DER ESCH, *The Principles of Interpretation Applied by the Court of Justice of the European Communities and Their Relevance for the Scope of the EEC Competition Rules*, *Fordham International Law Journal*, 1991, p. 366 ss., p. 367; H. KUTSCHER, *Alcune tesi sui metodi d'interpretazione del diritto comunitario dal punto di vista d'un giudice*, Corte di giustizia delle Comunità

vita a un peculiare sistema d'interpretazione con cui è intervenuta nel diritto dell'Unione per strutturarla in un ordinamento completo e autonomo, sulla falsariga di quelli nazionali⁴⁶.

In tale ottica e con gli stessi strumenti, la Corte ha collocato il sistema delle competenze in una prospettiva dinamica, coerente con il processo d'integrazione e con la scelta, originariamente operata dai redattori del Trattato di Roma e in seguito mai cambiata, di dare vita a un sistema di attribuzione specifico e dettagliato⁴⁷, che si fondava sull'articolato sistema di obiettivi della Comunità⁴⁸, ma rendeva altresì necessaria, per ciascun settore d'attività, una

europee. Convegno di studio per magistrati e professori universitari, Lussemburgo, 27-28 settembre 1976, p. I-29 ss.; P. PESCATORE, *Les objectifs de la Communauté européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de Justice*, in *Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch*, Vol. II, Bruxelles, 1972, p. 325 ss., p. 326 ss. Per la dottrina più recente v. ancora I. INGRAVALLO, *L'effetto utile*, cit.; P. MENGOZZI, C. MORVIDUCCI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, II ed., Padova, 2018, p. 269 ss.; M. POIARES MADURO, *Interpreting European Law: Judicial Adjudication in a Context of Constitutional Pluralism*, *European Journal of Legal Studies*, 2007, p. 137 ss. e A. ARNULL, *The European Union and its Court of Justice*, II ed., Oxford, 2006, p. 620 ss., Il metodo letterale è meno utilizzato in quanto viene per lo più considerato il punto di partenza di un'attività interpretativa che deve poi necessariamente ricorrere anche ad altri metodi. Una conferma indiretta dell'ordine di preferenza della Corte di giustizia per quanto riguarda i metodi d'interpretazione poteva già dedursi da quanto affermato nella famosa Sentenza del 5 febbraio 1963, Causa 26/62, *Van Gend en Loose*, ECLI:EU:C:1963:1, in cui la Corte ha sottolineato che nell'accertare quale valore dare alle disposizioni del trattato è necessario "avere riguardo allo spirito, alla struttura e al tenore dello stesso". In tale frase si possono riconoscere, in ordine, il metodo teleologico, il metodo sistematico e, per ultimo, quello letterale. Tradizionalmente però le principali indicazioni circa i metodi interpretativi privilegiati dai giudici europei si ricavano dalla giurisprudenza iniziata con la Sentenza del 6 ottobre 1982, 283/81, *CILFIT*, ECLI:EU:C:1982:335, punto 20. Da allora in poi secondo i giudici ai fini dell'interpretazione di una norma di diritto comunitario si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte. Naturalmente non sono mancate voci critiche sull'uso fatto dalla Corte del metodo teleologico, come quella di H. RASMUSSEN, *On Law and Policy in the European Court of Justice*, Dordrecht, Boston, Lancaster, 1986. Esistono anche casi, più rari, in cui la Corte preferisce interpretare determinate disposizioni in modo letterale, come nelle sentenze con le quali ha interpretato gli artt. 216 e 3, par. 2, TFUE, su cui si soffermerà nel Capitolo II, paragrafo 4.1.

⁴⁶ V. ad esempio la Sentenza del 21 febbraio 1973, Causa 6/72, *Continental Can*, ECLI:EU:C:1973:22, punti 24 e 25 e la Sentenza dell'8 aprile 1976, Causa 43/75, *Defrenne*, ECLI:EU:C:1976:56, punti da 61 a 64. Quest'ultima sentenza in particolare è stata considerata da parte della dottrina la prova di come la Corte utilizzi il metodo sistematico in modo peculiare in quanto rivolto, non solo e non tanto a interpretare il trattato come un tutto coerente, quanto piuttosto a prendere in considerazione il fenomeno d'integrazione nel suo complesso. Cfr. D. SIMON, *L'interprétation judiciaire*, cit., p. 581 ss. e, più di recente M. POIARES MADURO, *60 Years*, cit., p. 97.

⁴⁷ A. DASHWOOD, *The Relationship between the Member States and the European Union/European Community*, *Common Market Law Review*, 2004, p. 355 ss., p. 359.

⁴⁸ Prima del Trattato di Lisbona e fin dai tempi del Trattato di Roma, esisteva una sorta di organizzazione multilivello degli obiettivi dell'Unione, da cui si doveva partire per

costante opera di ricostruzione che partisse dalle rispettive regole materiali stabilite nel diritto primario. Naturalmente, il compito di provvedere a una simile ricostruzione è stato svolto dalla Corte di giustizia che, oltre a intervenire nelle singole materie, anche *creando* poteri d'azione laddove questi non erano stati previsti⁴⁹, ha provveduto ad *articolare* il sistema delle competenze, distinguendo diverse tipologie, ognuna con una propria natura e specifiche caratteristiche⁵⁰.

Il Trattato di Lisbona non ha modificato questa situazione. A fronte della missione affidata ai redattori di procedere, tra le altre cose, a una semplificazione del riparto di competenze tra Unione e Stati membri e a un riordino di queste ultime⁵¹, il titolo I del Trattato sul funzionamento si limita ad ispirarsi alla giurisprudenza elaborata fino a quel momento per introdurre alcuni elementi di chiarificazione, senza stravolgere l'assetto preesistente, ma anzi da un certo punto di vista consolidandolo. Anche se ora il suddetto titolo contiene disposizioni che descrivono le differenti categorie di competenze, con relativi elenchi di materie, la loro funzione è semplicemente quella di *introdurre* un secondo e più articolato livello di disciplina, composto dalle disposizioni materiali dedicate ai singoli settori d'attività⁵², a cui bisogna ancora

ricostruire i singoli ambiti di competenza. In quel sistema, l'art. 2 TCE, definiva la *missione generale* della Comunità mentre gli artt. 3 e 4 TCE elencavano una serie di *obiettivi intermedi*, descritti per lo più in termini di azioni e politiche comuni da porre in essere in determinate materie. Questi ultimi, a loro volta, trovavano ulteriore e definitiva precisazione negli *obiettivi specifici*, contemplati in disposizioni collocate nei titoli del trattato CE dedicati ai vari settori d'attività. In merito cfr. A. TIZZANO, *Lo sviluppo delle competenze materiali delle Comunità europee*, Rivista di diritto europeo, 1981, p. 139 ss., p. 144 ss. In relazione a quella situazione si parlava di competenze europee definite in modo funzionale e secondo una tecnica incrementale. Così ST. MANGIAMELI, *Article 2 [Competences of the Union and Member States]*, in H.-J. BLANKE, ST. MANGIAMELI (Editors), *Treaty on the Functioning of the European Union. A Commentary*, Berlin, Heidelberg, Vol. I, 2021, p. 133 ss., p. 137 ss.

⁴⁹ Il riferimento è ai poteri esterni non espressi, sui quali si tornerà nel Capitolo II.

⁵⁰ La Corte ha distinto principalmente tra competenze esclusive, concorrenti e parallele. Su tali aspetti si tornerà nel Capitolo III.

⁵¹ Il compito di semplificare e riordinare il sistema di competenze era previsto nella Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione del 15 dicembre 2001, che stabiliva il mandato per la Convenzione europea incaricata di elaborare il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. Quest'ultimo come noto non è mai entrato in vigore, anche se il suo contenuto, con poche modifiche sostanziali, è confluito nel Trattato di Lisbona.

⁵² Secondo parte della dottrina più risalente una funzione simile a quella attualmente svolta dalle disposizioni del titolo I del TFUE esisteva anche nel Trattato CE, dove era affidata agli obiettivi intermedi previsti dagli artt. 3 e 4. V. ad esempio G. OLMI, *La place de l'article 235 CEE dans le système des attributions de compétence à la Communauté*, in *Mélanges Fernand Dehousse*, Paris, Bruxelles, 1979, p. 279 ss., p. 279, che considerava l'elenco previsto dall'art. 3 come un *annuncio* delle norme contenute nelle disposizioni materiali; A. GOUCHA SOARES, *The Principle of Conferred Powers and the Division of Powers between the European Community and the Member States*, Liverpool Law Review, 2001, p. 57 ss., p. 58 ss. e T. KONSTADINIDES, *Division of Powers in European Union Law. The Delimitation of*

fare concretamente riferimento per ricostruire la reale portata di ciascuna competenza, ovvero per individuare gli obiettivi specifici da perseguire, i poteri conferiti alle istituzioni e le modalità attraverso cui queste ultime devono agire. In tal modo, la Corte di giustizia ha mantenuto pressoché intatto tutto il potenziale della sua attività interpretativa e specialmente la discrezionalità necessaria per decidere come utilizzarlo.

Qualcosa di simile è successo anche per quanto riguarda più specificamente le competenze esterne. Il Trattato di Lisbona ha cristallizzato nel diritto primario i principi e i criteri definiti dalla giurisprudenza che stabiliscono quando l'Unione possa concludere accordi internazionali e la natura che questi possono assumere, al fine di renderli più chiari e maggiormente "fruibili". Ciò ha permesso alla Corte d'interpretare le nuove disposizioni alla luce di quella stessa giurisprudenza, proseguendo così, senza alcuna soluzione di continuità, nella sua opera di elaborazione e sviluppo del sistema delle competenze esterne⁵³.

Sempre per quanto riguarda l'operato della Corte in questo ambito, è presente un'ulteriore peculiarità che vale la pena sottolineare. Se infatti, in pressoché tutti gli altri settori d'attività, lo sviluppo della giurisprudenza è stato garantito principalmente attraverso il dialogo instauratosi tra la Corte e i giudici nazionali con il rinvio pregiudiziale⁵⁴, in quello esterno ha assunto un peso determinante la dialettica interistituzionale, che spesso e volentieri ha assunto la forma del parere; ovvero di quello strumento di controllo che l'art. 218, par 11, TFUE mette a disposizione della Corte proprio per prevenire le complicazioni che sul piano internazionale potrebbero derivare da controversie relative alla compatibilità degli accordi internazionali conclusi dall'Unione con i Trattati istitutivi⁵⁵. I pareri sono stati utilizzati molto spesso per risolvere questioni relative al riparto di competenze tra Unione e Stati membri⁵⁶ e, nonostante il

Internal Competence between the EU and the Member States, Austin, Boston, Chicago, New York, The Netherlands, 2009, p. 156.

⁵³ Questo aspetto in particolare verrà approfondito nel Capitolo II.

⁵⁴ In argomento cfr. M. POIARES MADURO, *60 Years*, cit., p. 93 ss., e A. TIZZANO, *Qualche riflessione*, cit., p. 141 ss.

⁵⁵ Secondo l'art. 218, par. 11, TFUE: "uno Stato membro, il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione possono domandare il parere della Corte di giustizia circa la compatibilità di un accordo previsto con i Trattati". La sostanza di questa disposizione non è mutata dal Trattato di Roma.

⁵⁶ La richiesta di parere può vertere su: a) l'esistenza della competenza dell'Unione a concludere un accordo; b) la natura (esclusiva o meno) di tale competenza; c) la correttezza della base giuridica scelta; d) il possibile conflitto tra il contenuto dell'accordo e i Trattati istitutivi. Per tale elenco v. A. MIGNOLLI, *Articolo 218 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed. Milano, 2014, p. 1788 ss., p. 1805. In particolare nell'ultimo caso i pareri assumono la funzione di proteggere l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione da ogni possibile "attacco" esterno. In argomento P. J. KUIJPER, *The Case Law of the Court of Justice of the EU and the Allocation of External Relations Powers: Whither the Traditional*

numero tutto sommato limitato⁵⁷, hanno avuto un ruolo determinante nello sviluppo del sistema di competenze esterne. Il carattere del meccanismo “esclusivamente istituzionale al quale sono ammessi solo operatori costituzionali”⁵⁸, tra cui spicca sicuramente la Commissione⁵⁹; la sua duplice funzione, di strumento per risolvere contrasti, ma anche d’intervento con intenti meramente

Role of the Executive in EU Foreign Relations?, in M. CREMONA, A. THIES (Edited by), *The European Court of Justice and External Relations Law. Constitutional Challenges*, Oxford, 2014, p. 95 ss., p. 107, nota n. 47 e S. ADAM, *La procédure d’avis devant la Cour de justice de l’Union européenne*, Bruxelles, 2011, p. 73 ss.

⁵⁷ Dal 1958 ad oggi sono stati emanati poco più di 20 pareri. Il primo è stato il Parere 1/75 dell’11 novembre 1975, ECLI:EU:C:1975:145. In ogni caso, essi hanno avuto ed hanno una particolare autorevolezza data anche dal fatto che sono sempre decisi dalla Corte riunita in passato in plenaria e attualmente in *grand chambre* (15 giudici rispetto alle normali sezioni da 3 o da 5). Così T. VON DANWITZ, *La procédure d’avis selon l’article 218, paragraphe 11, TFUE*, *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2017, p. 199 ss., p. 200.

⁵⁸ Questa è la datata ma sempre valida definizione di J. BOULOIS, *La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes relative aux relations extérieures des Communautés*, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 1978, Vol. 160, p. 335 ss., p. 351. Come evidenziato da S. ADAM, *La procédure d’avis*, cit., p. 289 ss., i soggetti che possono chiedere pareri alla Corte ai sensi dell’art. 218, par. 11 TFUE (gli Stati membri, la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo) possono considerarsi una sorta di ricorrenti privilegiati che non devono dimostrare il proprio interesse ad agire. Non sono previste altre categorie di soggetti che possono richiedere pareri, né tantomeno la richiesta può essere avanzata da privati.

⁵⁹ Come evidenzia M. CREMONA, *Opinion: European Court of Justice (ECJ)*, *Max Planck Encyclopedia of International Law on line*, December 2018, solo 3 pareri sono il risultato di domande avanzate da singoli Stati, a cui possono sommarsi altri tre casi in cui gli Stati hanno avviato la procedura collettivamente, per il tramite del Consiglio. Di solito la domanda di parere è presentata dalla Commissione. Secondo S. ADAM, *La procédure d’avis*, cit., p. 309 ss. e p. 332, il ruolo della Commissione può spiegarsi con le posizioni particolarmente avanzate in materie di competenza esterna espresse dalla Corte già a partire dalla Sentenza *AETS* (Sentenza del 31 marzo 1971, Causa 22/70, *Commissione/Consiglio*, ECLI:EU:C:1971:32, su cui si tornerà diffusamente nel Capitolo II). Si sarebbe infatti creata una sorta di alleanza tra le due istituzioni in cui la Commissione avrebbe fatto un uso parsimonioso della procedura del parere, limitando le richieste agli accordi più importanti e alle questioni cruciali, confidando però che la Corte avrebbe privilegiato un’interpretazione ampia delle competenze esterne della Comunità prima e dell’Unione poi. Sempre secondo questo autore tale alleanza spiegherebbe, almeno in parte, la maggiore reticenza all’impiego dello strumento del parere da parte del Consiglio e degli Stati membri. Si deve aggiungere che per quanto riguarda questi ultimi le motivazioni che possono spingere a presentare una domanda di parere alla Corte possono consistere anche nella volontà di ostacolare o comunque rallentare in qualche modo la conclusione di un accordo. Illuminante a questo proposito è la richiesta di parere presentata dal Belgio circa la compatibilità tra il sistema di soluzione delle controversie investitore-Stato previsto dall’Accordo di libero scambio con il Canada (CETA) con i Trattati europei, che ha dato origine al Parere del 30 aprile 2019, 1/17, ECLI:EU:C:2019:341. Su tale questione si rinvia a C. NOVI, *Il ruolo degli Stati membri negli accordi di libero scambio di nuova generazione dell’Unione europea*, *Ordine internazionale e diritti umani*, Supplemento al n. 3, 2020, p. 65 ss., p. 82 ss.

chiarificatori⁶⁰; la circostanza, eccezionale per il sistema giurisdizionale europeo, per cui si interviene prima che l'accordo sia perfezionato e produca i suoi effetti⁶¹, hanno reso il parere lo strumento ideale per permettere l'elaborazione di principi di natura generale se non addirittura "costituzionale" in grado di guidare l'evoluzione del diritto dell'Unione in questo settore. Anche grazie ad essi quindi la Corte ha potuto acquisire un ruolo di primo piano nello sviluppo delle competenze esterne dell'Unione.

4. Piano dell'indagine

Il presente lavoro si basa su quattro temi specifici che si ritiene concorrano a illustrare come la Corte di giustizia abbia contribuito alla costruzione del sistema di competenze esterne dell'Unione europea. Essi consistono: nella "invenzione" dei poteri esterni non espressi; nella previsione di specifici criteri destinati a gestire i conflitti di base giuridica relativi agli accordi internazionali; nella rivendicazione di un ampio potere di controllo sulla prassi degli accordi misti e nel crescente intervento in materia di politica estera e di sicurezza comune.

Pertanto, dopo un primo capitolo dedicato alla ricostruzione delle competenze esterne così come stabilite dal Trattato di Lisbona e dei principi generali che regolano l'attribuzione delle competenze nell'Unione, il secondo capitolo di occuperà della giurisprudenza che, attraverso il famoso principio del parallelismo delle competenze, ha dato vita ai poteri esterni non espressi; di come questi siano stati formalizzati nel diritto primario dai Trattati attualmente in vigore e delle pronunce più recenti, che hanno assimilato tale formalizzazione, leggendola in piena continuità con la giurisprudenza più risalente. Il terzo capitolo inizierà trattando della natura delle competenze esterne, per poi passare a quella degli accordi internazionali conclusi dall'Unione, soffermandosi sui principi e criteri che la Corte ha elaborato per gestire il corpus

⁶⁰ Ancora M. CREMONA, *Opinion*, cit., par. 15, che cita il Parere del 26 aprile 1977, 1/76, ECLI:EU:C:1977:63, richiesto dalla Commissione con la motivazione che, di fronte a una situazione fino a quel momento inedita come quella di un accordo che implicava la delega da parte della Comunità di taluni poteri di decisione a organi indipendenti dalle istituzioni, era necessaria l'opinione della Corte per ragioni di certezza del diritto. Il Consiglio, da parte sua, ha sottolineato che non era in disaccordo con la Commissione, ma che aveva deciso d'intervenire per contribuire con le proprie osservazioni a rendere la discussione più chiara e completa.

⁶¹ C. W. A. TIMMERMANS, *The Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy*, in *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspective on Sixty Years of Case-Law/La Cour de justice et la construction de l'Europe: analyses et perspectives de soixante ans de jurisprudence*, The Hague, 2013, p. 659 ss., p. 661, fa anche riferimento alla circostanza per cui i pareri spesso vengono elaborati in un'atmosfera più serena rispetto ad altri tipi di procedimento.

contenzioso sviluppatosi in merito alla scelta della loro base giuridica e sul modo in cui tali principi e criteri sono stati concretamente utilizzati. Il quarto capitolo si occuperà del fenomeno degli accordi misti e di come la Corte, nel quasi completo silenzio dei Trattati, sia intervenuta con la propria giurisprudenza per cercare di affrontare i problemi giuridici ma anche pratici ad essi collegati, sebbene non sempre con risultati soddisfacenti. Il quindi capitolo sarà dedicato alla politica estera e di sicurezza comune e si soffermerà su come la Corte, attraverso un'attività interpretativa particolarmente "coraggiosa", abbia cercato di superare i limiti che le sono stati imposti dai Trattati, per aumentare il proprio potere di controllo in questo settore. Nelle conclusioni si cercherà di trovare il "filo conduttore" dell'azione della Corte, con alcune riflessioni finali.

Da ultimo, si vogliono aggiungere alcune "avvertenze pratiche". Nei vari capitoli verranno analizzate innumerevoli sentenze della Corte di giustizia e per quelle più importanti o comunque per quelle per le quali si ritiene opportuno ai fini del discorso, verrà fatto un breve riepilogo dei fatti di causa, al fine di inquadrare il contesto in cui è maturato il ragionamento dei giudici. Le sentenze che affrontano più questioni potranno essere prese in considerazione più volte, in diversi punti del lavoro, in ognuno dei quali l'attenzione sarà concentrata sui passaggi attinenti all'argomento che si starà trattando. In questo caso i fatti di causa saranno richiamati solo in occasione della prima citazione o di quella in cui la loro ricostruzione risulti più utile. Inoltre, per semplificare la lettura, in ciascun capitolo le sentenze (così come le conclusioni degli Avvocati Generali) saranno sempre citate, la prima volta, per intero e le altre con il nome delle parti oppure con quello con cui sono comunemente ricordate; tuttavia, laddove il nome fosse troppo generico e potesse creare confusione, sarà aggiunta la data. Anche per quanto riguarda la dottrina, in ogni capitolo la prima citazione di ciascun articolo o libro verrà sempre fatta per intero.

Il presente lavoro è stato concluso nel settembre 2023, pertanto la giurisprudenza, tranne che per le note 77 e 104 del Capitolo V, e la dottrina sono aggiornati a quella data.

diretta da
Ennio Triggiani Ugo Villani
Giandonato Caggiano

1. Ugo VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*⁶, 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*³, 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*³, 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.