

L'azione esterna dell'Unione nel contesto del Trattato sull'Antartide: individuazione delle competenze e compatibilità con il diritto internazionale

di Francescalberto De Bari

Title: The EU external action with regard to the Antarctic Treaty: issues of competence and compliance with international law

Keywords: EU external action; Antarctic Treaty System; EU environmental policy.

1. – La sentenza che ci si accinge ad annotare, pronunciata dalla Corte (Grande Sezione) il 20 novembre 2018, ha respinto due ricorsi di annullamento proposti dalla Commissione (C-626/15 e C-659/16), ai sensi dell'art. 263 TFUE.

In particolare, il primo ricorso è relativo alla decisione adottata dal Consiglio dell'Unione Europea il girono 11 settembre 2015 (d'ora in avanti "decisione del 2015") con la quale si approva la sottoposizione alla "Commissione della Convenzione per la conservazione delle risorse biologiche dell'Antartico" (d'ora in avanti "Commissione CAMLR") di un documento di riflessione relativo ad una futura proposta di creazione di un'area marina protetta nel Mare di Weddell.

Il secondo ricorso è invece relativo alla decisione del Consiglio del 10 ottobre 2016 (d'ora in avanti "decisione del 2016"), con cui si approva la sottoposizione alla 35^a riunione annuale della Commissione CAMLR di proposte per la creazione di aree marine protette (mari di Weddell, di Ross e dell'Antartico Orientale) e di un'area speciale destinata allo studio scientifico dello spazio marittimo, del cambiamento climatico e del ritiro dei ghiacciai.

Entrambi gli atti sottoposti al vaglio della Corte di giustizia sono volti a formulare proposte alla Commissione CAMLR "a nome dell'unione e dei suoi Stati membri"; su questo elemento delle decisioni del 2015 e del 2016 vertono le richieste d'annullamento della Commissione.

Le argomentazioni della Corte risultano d'interesse per diversi profili che gravitano attorno alla questione centrale delle competenze dell'Unione e dei criteri per l'esatta individuazione delle relative basi giuridiche; in particolare: i) la definizione della politica comune della pesca (d'ora in avanti PCP), nel cui quadro si pone la competenza esclusiva nel settore della "conservazione delle risorse biologiche del mare"; ii) il significato della tutela dell'ambiente come settore oggetto d'una specifica politica dell'Unione e come obiettivo di sviluppo sostenibile le cui esigenze devono essere integrate orizzontalmente nelle politiche e nelle azioni dell'Unione; iii) la portata sostanziale del riferimento alla "conclusione di accordi internazionali" da parte

dell'Unione; iv) la coerenza tra “azione comune” e “competenza esterna”, nell'esercizio della quale l'Unione deve comunque rispettare appieno il diritto internazionale.

2. – È utile ricostruire innanzitutto il contesto di diritto internazionale nel quale si collocano le decisioni del Consiglio del 2015 e del 2016. Infatti, i profili di compatibilità con il diritto pubblico internazionale sono l'aspetto più rilevante delle conclusioni della Corte nella sentenza in commento.

La convenzione sulla conservazione delle risorse biologiche dell'Antartico, nota come Convenzione di Canberra, firmata nel 1980 ed entrata in vigore nel 1982, ha come finalità precipua la salvaguardia dell'ambiente e la tutela dell'integrità dell'ecosistema dei mari antartici. Risulta evidente che il fine cui la Convenzione tende, attraverso la conservazione delle risorse biologiche del mare, è di tipo “latamente” ambientale ed ecologico; infatti, già l'art. I della Convenzione chiarisce che il proprio oggetto è costituito dalle risorse biologiche marine quale “parte dell'ecosistema marino antartico” (in tal senso si veda D. Freestone, *Sustainable Development and International Environmental Law*, Elgar Publishing, 2018). Di conseguenza non è in alcun modo possibile far coincidere la conservazione perseguita dalla Convenzione di Canberra con la mera conservazione delle risorse alieutiche. Vero è che la Convenzione di Canberra norma anche le attività di sfruttamento dei mari antartici, ma l'ambito resta quello della “tutela dell'ambiente”, non quello della “politica della pesca”.

La Convenzione di Canberra si pone a sua volta nell'ambito Trattato sull'Antartide, firmato nel 1949 ed entrato in vigore nel 1963. In questa prospettiva emerge ancor più chiaramente che il contesto internazionale di riferimento per le due decisioni del Consiglio riguarda un insieme interrelato di misure, molto eterogenee, che vanno dalla ricerca scientifica, alla conservazione dell'habitat, alle aree marine protette, alle attività di sfruttamento, pesca compresa. Di conseguenza non è possibile considerare la pesca quale settore prevalente di riferimento del Trattato dell'Antartide. Vale la pena richiamare l'art. IX del Trattato sull'Antartide, par. I, lett. f), dove si parla di “... protezione e [...] conservazione della flora e della fauna dell'Antartide”: la Convenzione di Canberra si fonda esplicitamente su questa base giuridica.

3. – La Corte evidenzia preliminarmente che, in riferimento alla causa C-626/15, la decisione del 2015, seppur assunta dal Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) e non dal Consiglio, costituisce atto impugnabile ai sensi dell'art. 263 TFUE. In proposito, costante giurisprudenza afferma che è impugnabile qualsiasi decisione adottata da un'istituzione, un organo o un organismo dell'Unione, indipendentemente dalla sua natura e dalla sua forma, che sia diretta a produrre effetti giuridici (v. sentenza 28 aprile 2015, Commissione/Consiglio, C-28/12, EU:C:2015:282, punto n. 14). Non è dunque possibile escludere che un organismo come il Coreper, per quanto formalmente sprovvisto di potere decisionale, possa porre in essere attività che nella sostanza risultino idonee a produrre effetti giuridici. Per la Corte la decisione assunta dal Coreper nel 2015 è idonea a produrre effetti giuridici rilevanti sul piano internazionale, come emerge dall'analisi svolta sulla base di criteri obiettivi relativi a contesto, contenuto e intenzione, ancora una volta in linea con la costante giurisprudenza (v. ad esempio sentenza 17 luglio 2018, Athnaiki/Commissione, C-521/06 P, EU:C:2008:422, punto n. 42).

4. – Risolta in tal modo la questione di ricevibilità del ricorso, la principale doglianza della Commissione si appunta sul fatto che il Consiglio avrebbe dovuto presentare le proposte alla Commissione CAMLR per la sola Unione Europea, non anche per i suoi

Stati membri. Sulla base di questo assunto le questioni proposte dalla Commissione sono due.

La prima questione riguarda l'asserita incoerenza tra le decisioni del 2015 e del 2016 e l'assetto delle competenze dell'Unione (in generale sul tema si veda L. Azoulai (a cura di), *The Question of Competence in the European Union*, Oxford, 2014; v. altresì L. Azzena, G. Colombini, F. Nugnes (a cura di), *Istituzioni, diritti, economia. Dal Trattato di Roma alla Costituzione europea*, Pisa, 2004, 81-107).

L'argomentazione della Corte poggia su vasta giurisprudenza per la quale il punto di partenza è la determinazione dalla natura dell'atto sulla base di criteri oggettivi: l'analisi di contesto, dei contenuti e degli obiettivi consente infatti di precisare la base giuridica e, di conseguenza, di identificare la competenza come esclusiva (art. 3, TFUE) o concorrente (art. 4, TFUE). È evidente che le decisioni del 2015 e del 2016 perseguono una molteplicità di fini ed hanno molteplici componenti. Risulta, pertanto, necessario identificare quale finalità o componente abbia carattere "principale" o "preponderante", ponendo le altre finalità e componenti su un piano subordinato ed accessorio. Questo modo di procedere è sancito dalla giurisprudenza europea che è costante nel richiedere che ogni atto debba essere ricondotto ad una precisa base giuridica (v. ad esempio sentenza 4 settembre 2018, Commissione/Consiglio, C-244/17, EU:C:2018:662, punto n. 37); il caso in cui un atto debba essere fondato su più basi giuridiche ha carattere di eccezionalità (sentenza 11 settembre 2003, Germania/Consiglio, C 211/01, EU:C:2003:452, punto n. 40).

Secondo la Commissione, le finalità e le componenti prevalenti delle decisioni del 2015 e 2016 sono connesse alla "conservazione delle risorse biologiche marine nel quadro della politica comune della pesca". La base giuridica di riferimento andrebbe dunque individuata nell'art. 3, par. 1, lett. d), TFUE, con la conseguente competenza esclusiva dell'Unione. In proposito è necessario chiarire che la conservazione delle risorse biologiche marine è di competenza esclusiva dell'Unione esclusivamente se è "nel quadro" della politica comune della pesca. La lettura sistematica del TFUE chiarisce bene che il citato art. 3, par. 1, lett. d) attrae nella competenza esclusiva solo uno degli aspetti del settore della pesca, che trova invece la sua collocazione nell'art. 4, par. 2, lett. d), TFUE ed è pertanto oggetto di competenza concorrente. Anche la genesi del riferimento alla conservazione delle risorse biologiche marine nell'ambito dell'art. 3 del TFUE conferma questa conclusione (G. Cordini, S. Marchisio, P. Foi, *Diritto ambientale: Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2017, pp. 67-73).

In linea con questa impostazione la Corte procede con l'analisi degli atti, alla ricerca delle finalità e componenti principali o prevalenti.

In primo luogo il contesto delle decisioni del 2015 e 2016 è chiaramente la Convenzione di Canberra, la cui finalità prevalente è, come detto sopra, la salvaguardia dell'ambiente e l'integrità dell'ecosistema dei mari dell'Antartico. Basti in proposito notare che la Convenzione, in linea con il Trattato sull'Antartide che mira alla conservazione della flora e della fauna antartica, fissa norme a tutela anche specie che non sono suscettibili di pesca, come alcuni mammiferi marini, i pinguini e altri uccelli. In particolare viene poi in rilievo la misura varata nel 2011 dalla Commissione CAMLR con il "Quadro generale per la creazione di aree marine protette", che ha come fine quello di preservare la biodiversità marina, di mantenere la struttura e la funzione dell'ecosistema, anche in settori esterni alle aree, di mantenere la capacità di adattamento al cambiamento climatico e di ridurre la potenziale introduzione di specie esogene dovuta ad attività umane. Tra gli obiettivi elencati al punto n. 2 del Quadro generale vi è ancora esplicito riferimento alla protezione di ecosistemi, della biodiversità, degli habitat marini, in una logica di sostenibilità e integrità a lungo termine. Anche da questo punto di vista il contesto di riferimento delle decisioni vede la preponderanza sostanziale di finalità e componenti ambientali, rispetto alle quali i riferimenti alla pesca, pur presenti, hanno carattere accessorio e puramente

strumentale. Quindi, il contesto di riferimento, risultante dal complesso delle norme del Trattato sull'Antartide, dalla Convenzione di Canberra e dalle misure della Commissione CAMLR, ha come fine e componente principale la protezione dell'ambiente, non la mera sostenibilità dell'attività peschiera.

In secondo luogo, il contenuto dell'atto impugnato va verificato analizzandone l'oggetto specifico dal punto di vista sostanziale. La proposta formulata da Unione e Stati membri nell'ambito della 35^a riunione annuale CAMRL attiene innanzitutto alla creazione di nuove aree marine protette; in particolare la decisione del 2015 per il mare di Weddell e la decisione del 2016 per i mari di Weddell, di Ross e dell'Antartico Orientale. Si noti che entrambe le decisioni impugnate propongono limitazioni molto forti delle attività di pesca, prefigurando una regolamentazione che non sarebbe giustificata per assicurare la mera sostenibilità dell'attività di pesca: in altri termini se il fine fosse la riproducibilità delle risorse ittiche, le misure proposte sarebbero palesemente non proporzionali ed irragionevoli. In realtà queste norme incidono sull'attività peschiera in modo così pesante perché sono formulate in vista della tutela degli ecosistemi, finalità peraltro espressamente formulata. Ancor più evidente risulta poi il fine ambientale dell'ultima misura proposta dalla decisione del 2016, relativa alla creazione di "aree speciali per lo studio scientifico dell'area marittima interessata del cambiamento climatico e del ritiro dei ghiacciai". D'altra parte, tutte le misure proposte contengono numerosi riferimenti ad attività antropiche che nulla hanno a che fare con la pesca, come ad esempio lo smaltimento di rifiuti. In conclusione i contenuti delle decisioni impugnate dalla Commissione sono relativi ad un insieme di interventi e azioni che, nel loro complesso e singolarmente, non possono essere riferiti alla "conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della PCP" di cui all'art. 3 lett. d); anche dal punto di vista dei contenuti, la componente principale è dunque quella ambientale.

848

In terzo luogo vengono in rilievo le intenzioni degli atti impugnati, dai quali risulta con chiarezza ed in modo oggettivo che essi mirano alla protezione dell'ambiente. In proposito è possibile collegare direttamente gli obiettivi degli atti impugnati con quelli perseguiti dalla politica dell'Unione in materia ambientale, a norma dell'art. 191, par. 1, TFUE: "salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente"; "utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali"; "promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici" (v. R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, A. Crosetti, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Bari, 2018, cap. IV).

In conclusione le decisioni del 2015 e del 2016, avendo come finalità e componente principali la tutela dell'ambiente, vanno ascritte alla base giuridica offerta dagli articoli da 191 a 193 del TFUE, con competenza di tipo concorrente, in linea con l'art. 4, par. 2, lett. e), TFUE. Nella prima parte della sentenza la Corte chiarisce, dunque, che le misure di conservazione delle risorse biologiche marine che non abbiano come finalità preponderante la pesca devono essere ricondotte alla materia della tutela dell'ambiente.

Questa conclusione non è in alcun modo in contrasto con l'art. 11 del TFUE, a norma del quale "le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile". L'art. 11 del TFUE consente di qualificare la tutela dell'ambiente come "obiettivo orizzontale" dell'Unione, fermo restando che esiste una politica europea settoriale dell'ambiente, con propri obiettivi e strumenti, come delineati dal titolo XX della parte terza del TFUE. La stessa collocazione dell'art. 11 tra le "Disposizioni di applicazione generale" (parte prima, titolo II, TFUE) è significativa (v. S. Amadeo, *Commento all'art. 11 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2014, 2a ed., p. 408 ss.).

Nel ricorso la Commissione afferma che, se anche gli atti impugnati integrano massicciamente esigenze connesse alla tutela ambientale, ciò avviene in virtù del carattere orizzontale della finalità ambientale, non perché si versi nell'ambito della politica ambientale; con ciò le decisioni impuginate andrebbero ascritte alla "conservazione delle risorse biologiche marine nel quadro della politica comune della pesca", ed in quanto tali sarebbero oggetto di competenza esclusiva dell'Unione, con la conseguenza che avrebbero dovuto essere presentate a nome della sola Unione, non anche degli Stati membri.

Rispetto a queste osservazioni della Commissione, la Corte correttamente evidenzia che, come detto, l'ambiente è uno specifico settore e che, in quanto tale, va posto a confronto le altre politiche rilevanti nel contesto di riferimento, per verificare puntualmente quale sia principale/prevalente in termini di finalità e componenti (v., di recente, F. Fracchia, *Il diritto ambientale comparato*, in *federalismi.it*, 7/2017, 1-68).

5. – La seconda questione, posta in subordine, dalla Commissione verte su una violazione dell'art 3, par. 2, TFUE; la Commissione infatti afferma che, anche ammettendo che la presentazione delle decisioni del 2015 e del 2016 nell'ambito della 35ª riunione annuale CAMLR non rientri nelle competenze esclusive, l'Unione avrebbe comunque dovuto presentare la posizione unicamente a suo nome, poiché "l'Unione ha competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata".

In proposito si noti innanzitutto che la Corte afferma che il riferimento alla "conclusione di accordi internazionali" contenuto nell'art. 3, par. 2, TFUE non va appiattito sul mero atto della sottoscrizione di trattati, ma si estende a tutte le attività preordinate e successive: di conseguenza, se l'Unione ha competenza esclusiva per la conclusione dei trattati, la stessa competenza esclusiva riguarda anche i negoziati che si pongono a monte e l'attuazione che si pone a valle. Alla base di questo articolo v'è infatti, come evidenziato dalla sentenza in commento, la necessità d'un correttivo al rischio che impegni internazionali assunti da Stati membri arrechino pregiudizio alle norme comuni o ne modifichino la portata: è tale rischio che giustifica l'emergere di una competenza esterna esclusiva dell'Unione. Secondo la Corte è necessario dare un'interpretazione estensiva dell'art. 3, par. 2, TFUE, proprio "al fine di preservare il suo effetto utile", poiché l'intervento degli Stati membri, anche se limitato alle sole fasi a monte o a valle della conclusione d'un trattato, potrebbe compromettere e pregiudicare l'impianto normativo europeo. Di conseguenza non è possibile escludere le decisioni del 2015 e del 2016 dall'ambito dell'art. 3, par. 2, TFUE per il semplice fatto che attengono a "proposte" che in quanto tali non configurano in senso stretto la "conclusione di accordi internazionali".

Ora, sulla base delle argomentazioni svolte dalla Corte, abbiamo verificato che le decisioni del 2015 e del 2016, essendo riconducibili alla politica ambientale, sono oggetto di competenza concorrente; con ciò viene in rilievo l'art. 191, par. 4, TFUE: "Nell'ambito delle rispettive competenze, l'Unione e gli Stati membri collaborano con i paesi terzi e con le competenti organizzazioni internazionali. Le modalità di cooperazione dell'Unione possono formare oggetto di accordi tra questa ed i terzi interessati. Il comma precedente non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi internazionali". D'altra parte l'art. 3, par. 2, TFUE, invocato dalla Commissione, inciderebbe sull'assetto di competenze relativo all'ambiente, operando nella firma di accordi internazionali la trasformazione di una competenza concorrente in una competenza esclusiva.

Per comprendere se sia legittimo (meglio necessario) o meno per l'Unione procedere alla sottoscrizione di un accordo internazionale esclusivamente in nome proprio, è necessario verificare la presenza del "rischio", in linea con la ratio dell'art. 3, par. 2, TFUE. In proposito la giurisprudenza ha affermato che per accertare la presenza del rischio è sufficiente che gli impegni internazionali "possano incidere" su significato, portata ed efficacia delle norme comuni, anche senza essere necessariamente in contrasto con quest'ultime (sentenza 4 settembre 2014, Commissione/Consiglio, C-114/12, EU:C:2014:2151, punto n. 102).

La giurisprudenza appena richiamata afferma che affinché il rischio sia idoneo a giustificare la competenza esterna esclusiva dell'Unione è necessario che in concreto i (nuovi) impegni internazionali assunti dagli Stati ricadano nell'ambito di applicazione di norme comuni. Si noti poi che non è necessario che vi sia una completa identità dell'ambito oggetto di norme comuni europee e di (nuovi) impegni internazionali; è invece sufficiente che questi ricadano in settori "in gran parte" già disciplinati dalle norme dell'Unione (Parere 1/13, Adesione di Stati terzi alla Convenzione dell'Aia, del 14 ottobre 2014, EU:C:2014:2303, punti nn. 71-73).

Si tratta dunque di individuare e analizzare le competenze interne e le norme comuni che sarebbero pregiudicate (i.e. impedito, limitate, contraddette o modificate) in "significato, portata, efficacia" delle decisioni del 2015 e del 2016.

In primo luogo la norma comune da analizzare è la "Posizione pluriennale 2014-2019". Premesso che la Commissione non ha proposto nel ricorso elementi tali da consentire l'individuazione del rischio d'incidenza, limitandosi ad indicarla, va detto che l'art. 1 della Convenzione si limita a prevedere che l'Unione non ha l'obbligo di agire con gli Stati membri qualora la riunione annuale CAMLR sia chiamata a deliberare "su questioni inerenti la politica comune della pesca (PCP)". Ciò è sufficiente a chiarire che le decisioni del 2015 e del 2016 non pregiudicano la posizione pluriennale 2014-2019, dal momento che non di PCP si tratta, ma di politica ambientale.

In secondo luogo vengono in rilievo i Regolamenti n. 600/2004 e n. 601/2004, indicati dalla Commissione ricorrente come norme comuni che potrebbero essere pregiudicate degli atti impugnati. In proposito la Corte ribadisce che, per verificare la presenza del "rischio" di pregiudizio a norme comuni, non è sufficiente l'individuazione del loro ambito d'applicazione e delle eventuali sovrapposizioni tra questo e l'oggetto dell'accordo internazionale; è invece dirimente la dimostrazione che, in concreto, la nuova posizione in seno alla CALMR potrebbe incidere su significato, portata e efficacia dei Regolamenti n. 600/2004 e 601/2004. Tale analisi è del tutto assente nel ricorso della Commissione e la Corte si limita pertanto a dichiarare le decisioni del 2015 e del 2016 non sono state adottate in violazione dell'art. 3, par. 2, TFUE.

6. – In ultimo, è necessario approfondire, in termini di diritto pubblico internazionale, quale sia la posizione relativa degli Stati membri e dell'Unione Europea rispetto al "sistema del Trattato sull'Antartide" (si veda in proposito N. Vanstappen, J. Wouters, "The EU and the Antartic: strange bedfellows?", in *Working papers* n. 169-2016, Leuven Centre for Global Governance Studies, 2016).

Mentre in apertura abbiamo evidenziato i profili di contenuto, si tratta ora di approfondire gli aspetti organizzativi, cui si associano poteri, ruoli e funzioni che in definitiva promanano dal Trattato sull'Antartide. Questi aspetti sono rilevanti per verificare se l'eventuale esercizio della competenza esterna da parte della sola Unione sarebbe stato compatibile con il diritto internazionale.

Innanzitutto, nella Convenzione di Canberra, Unione europea e Stati membri si trovano in una posizione asimmetrica. In particolare, nel 1982 l'Unione ha potuto aderire e divenire membro della Commissione CAMLR solo perché alcuni Stati membri ne facevano già parte; al contrario gli Stati membri di un'organizzazione regionale (i.e.

Unione europea) possono far parte della stessa Commissione CAMLR in assenza dell'organizzazione regionale cui pure abbiano trasferito, in parte o in tutto, le relative competenze, a norma della Convenzione di Canberra, art. VII, par. 2, lett. c e art. XXIX, par. 2). Nelle parole della Corte l'Unione "non ha uno status di completa autonomia nell'ambito della Commissione CAMLR".

Inoltre va evidenziato che la Convenzione di Canberra si innesta saldamente nel quadro del Trattato sull'Antartide. Ciò è evidente in particolare laddove si afferma che le parti contraenti della Convenzione di Canberra che non siano tra gli aderenti al Trattato sull'Antartide "riconoscono gli obblighi e le responsabilità particolari delle parti consultive del Trattato sull'Antartide in materia di protezione e di conservazione dell'ambiente nella zona soggetta al Trattato" e "si impegnano ad osservare [...] le disposizioni concordate per la conservazione della flora e della fauna antartica, nonché i provvedimenti raccomandati in materia delle parti consultive del Trattato sull'Antartide nell'adempimento dei propri obblighi di protezione dell'ambiente antartico da tutte le forme di intervento umano nocivo" (v. Convenzione di Canberra, art. V). Siamo dunque davanti ad un insieme di norme di diritto pubblico internazionale tali da strutturare attorno al Trattato sull'Antartide un vero e proprio "sistema organizzato e coerente" di convenzioni settoriali. Il cuore di questa architettura sono le parti consultive (ratificanti o aderenti) del Trattato sull'Antartide, cui spetta il ruolo propulsivo e di coordinamento, al punto tale che persino i soggetti contraenti della Convenzione di Canberra, anche se non aderenti al Trattato, accettano di conformarsi all'evoluzione che le parti consultive decidano di imprimere al "sistema dell'Antartide", anche nelle relazioni con altri "sistemi" di diritto pubblico internazionale (v. L. Jingchang, *New Relationship of the Antarctic Treaty System and the UNCLOS System: Coordination and Cooperation*, in *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, vol. 181, 2018).

Ora, l'Unione si trova esattamente nella posizione trattata dall'art. V della Convenzione di Canberra, in quanto parte contraente di quest'ultima, ma non aderente al Trattato sull'Antartide.

Dal punto di vista del diritto europeo, va ricordato il precedente importante dell'Accordo di libero scambio con Singapore del 2017; in tal caso infatti la Corte ha dichiarato che, a fronte dell'impossibilità di trovare in Consiglio la maggioranza richiesta, l'Unione non può concludere un accordo internazionale in una materia di competenza concorrente (i.e. gli investimenti esteri che non siano diretti). Di conseguenza possiamo dire che la giurisprudenza – per quanto con una formulazione in negativo – ha affermato che l'Unione può, laddove vi sia la maggioranza richiesta in Consiglio, esercitare da sola la competenza esterna in una materia di competenza concorrente

È tuttavia indubbio che nell'esercitare le sue competenze – esclusive o meno, da sola o con gli Stati membri – l'Unione debba sempre conformarsi al diritto internazionale (J. Odermatt, R.A. Wessel, *Multilateralism under Strain: The Challenges of the European Union's Engagement With International Institutions*, in *CLS Research Paper*, No. 2018/01, 2018). Nel caso delle decisioni del 2015 e del 2016 si tratta allora di capire se l'Unione avrebbe potuto presentare da sola – non anche in nome degli Stati membri – le proposte destinate alla Commissione CAMLR senza entrare in contraddizione con il "sistema internazionale dell'Antartico" (noto come "Antarctic Treaty System" – ATS)

La Corte si esprime nettamente affermando al punto n. 133 della sentenza che la presentazione della proposta alla 35^a riunione della Commissione CAMLR da parte della sola Unione avrebbe, fatte salve tutte le altre considerazioni di merito e di diritto interno, "indebolito la coerenza del sistema di convenzioni relative all'Antartico e, in definitiva, sarebbe in contrasto con le disposizioni dell'art V, par. 1 e 2 della Convenzione di Canberra".

7. – In conclusione la sentenza della Corte tratta del quadro complessivo dei poteri esterni dell'Unione, segnati da tendenze contrastanti.

Da un lato l'Unione si è affermata come attore di livello globale, facendo leva non solo sulle competenze esclusive fissate dai Trattati, ma anche sulle competenze condivise con gli Stati membri, in particolare in materia di politica sociale e trasporti, rispettivamente con la partecipazione attiva alla *International Labour Organization – ILO* – ed alla *International Maritime Organization – IMO* (v. L. Nengye, F. Maes, *Legal constraints to European Union's accession to the International Maritime Organisation*, in *Journal of Maritime Law and Commerce*, n. 43/2012, pp. 279-291). La volontà dichiarata dall'Unione di essere un "attore globale" in molti settori è rafforzata dagli strumenti offerti dal Trattato di Lisbona, non solo in termini di competenze, ma anche di assetto istituzionale, con una molteplicità di "attori permanenti", come la Commissione, l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e di Sicurezza, la struttura dell'*European External Action Service*, con le Delegazioni che rappresentano in modo stabile l'Unione presso Stati terzi e organizzazioni internazionali.

Dall'altro in molti settori, ambiti geografici e organizzazioni internazionali l'Unione non è di fatto riuscita ad affermarsi come soggetto autonomo rispetto agli Stati membri. Questo è il caso del "sistema del Trattato sull'Antartico", nel contesto del quale, come chiarito dalla Corte nella sentenza commentata, l'Unione non può agire esternamente da sola (v. P.J. Kuuijper, J. Wouters, F. Hoffmeister, G. De Baere, T. Ramoupoulos, *The law of EU external relations: cases, materials and commentary on the EU as an international legal actor*, Oxford, 2015).

In questa prospettiva la sentenza è significativa non tanto perché offre chiarimenti sulle competenze dell'Unione in tema di ambiente e di tutela delle risorse biologiche marine nel quadro della politica comune della pesca; né perché analizza in concreto il rischio che l'attivismo degli Stati membri nell'ambito antartico rechi pregiudizio a norme comuni. Il punto più rilevante della sentenza in commento è invece l'affermazione netta che l'Unione non può concludere accordi esclusivamente in nome proprio, neanche a fronte del voto in tal senso del Consiglio con la maggioranza necessaria o addirittura all'unanimità, se da ciò deriva il superamento del limite invalicabile del rispetto del diritto internazionale. Nel "sistema dell'Antartico" il limite all'azione dell'Unione discende dalla centralità del ruolo di alcuni Stati membri, come afferma la sentenza in commento al punto n. 127, sulla base del fatto che la Convenzione di Canberra è parte di un insieme di trattati e convenzioni "con a capo il trattato di più vecchia data e più generale tra essi, vale a dire il Trattato dell'Antartide".