



Raccolta della giurisprudenza

Cause riunite C-626/15 e C-659/16

**Commissione europea
contro
Consiglio dell'Unione europea**

«Ricorso di annullamento – Decisione del Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) – Decisione con cui si approva la presentazione di un documento di riflessione a un organismo internazionale – Ricevibilità – Atto impugnabile – Competenza esclusiva, competenza concorrente o competenza complementare dell'Unione europea – Azione individuale dell'Unione in un organo internazionale oppure partecipazione degli Stati membri a fianco dell'Unione – Conservazione delle risorse biologiche marine – Pesca – Tutela dell'ambiente – Ricerca – Aree marine protette (AMP) – Trattato sull'Antartide – Convenzione sulla conservazione delle risorse biologiche dell'Antartico – Mare di Weddell e Mare di Ross»

Massime – Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 20 novembre 2018

- Ricorso di annullamento – Atti impugnabili – Nozione – Atti che producono effetti giuridici vincolanti – Decisione del Coreper con cui si approva la presentazione di un documento di riflessione alla commissione per la conservazione delle risorse biologiche dell'Antartico – Inclusione (articolo 263 TFUE)*
- Consiglio – Comitato dei rappresentanti permanenti – Competenze proprie – Insussistenza – Competenze d'esecuzione – Sindacato giurisdizionale – Portata (Art. 240, § 1, TFUE)*
- Atti delle istituzioni – Scelta della base giuridica – Criteri – Atto dell'Unione che persegue una duplice finalità o che ha una doppia componente – Riferimento alla finalità o alla componente principale o preponderante – Finalità o componenti inscindibili – Cumulo di basi giuridiche – Eccezionalità*
- Pesca – Conservazione delle risorse del mare – Competenza esclusiva dell'Unione – Limiti – Necessità dell'esercizio della competenza nell'ambito della politica comune della pesca [Artt. 3, § 1, d), TFUE e 4, § 2, d), TFUE]*
- Pesca – Conservazione delle risorse del mare – Competenza esclusiva dell'Unione – Limiti – Competenza per presentare, a nome dell'Unione e dei suoi Stati membri, un documento di riflessione relativo alla creazione di un'area marina protetta alla commissione per la conservazione delle risorse biologiche dell'Antartico – Esclusione – Applicabilità della competenza condivisa in materia di tutela dell'ambiente [Artt. 3, § 1, d), TFUE, 4, § 2, e), TFUE e 11 TFUE]*

6. *Accordi internazionali – Conclusione – Competenza dell’Unione – Competenza esclusiva riguardo a un accordo che può incidere su norme comuni o modificarne la portata – Oggetto – Applicabilità sia alla negoziazione dell’accordo sia alla procedura che conduce all’adozione da parte di un organo internazionale delle misure di esecuzione dell’accordo*

(Art. 3, § 2, TFUE)

7. *Accordi internazionali – Conclusione – Competenza dell’Unione – Competenza esclusiva riguardo a un accordo che può incidere su norme comuni o modificarne la portata – Necessità di una contraddizione tra le norme comuni e l’accordo previsto – Insussistenza – Onere della prova relativo al carattere esclusivo della competenza asseritamente violato*

(Art. 3, § 2, TFUE)

8. *Accordi internazionali – Conclusione – Competenza dell’Unione – Competenze condivise con gli Stati membri – Esercizio da parte della sola Unione in caso di ottenimento della maggioranza richiesta nell’ambito del Consiglio – Ammissibilità – Limiti – Rispetto del diritto internazionale – Possibilità per l’Unione di agire senza la partecipazione degli Stati membri nell’ambito della commissione per la conservazione delle risorse biologiche dell’Antartico – Esclusione*

[Art. 4, § 2, e), TFUE]

1. Costituisce un atto impugnabile ai sensi dell’articolo 263 TFUE 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.

È questo il caso di una decisione del Consiglio, come contenuta nella conclusione del presidente del Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper), che approva la sottoposizione, a nome dell’Unione e dei suoi Stati membri, alla commissione per la conservazione delle risorse biologiche dell’Antartico (in prosieguo: la «commissione CAMLR») di un documento di riflessione relativo a una futura proposta di creazione di un’area marina protetta. Infatti, per quanto concerne, in primo luogo, il contesto di tale decisione, essa è stata adottata al fine di convincere la commissione CAMLR a istituire un’area marina protetta. In secondo luogo, per quanto attiene al contenuto di detta decisione, decidendo di presentare il documento di riflessione a nome dell’Unione e dei suoi Stati membri, il Coreper ha obbligato la Commissione a non discostarsi da tale posizione nell’esercizio della sua competenza di rappresentanza esterna dell’Unione. In terzo luogo, per quanto riguarda l’intenzione dell’autore dell’atto, dal verbale della riunione del Coreper in cui la decisione è stata adottata, che costituisce un elemento che consente di determinare obiettivamente tale intenzione, risulta che la suddetta decisione era intesa a fissare definitivamente la posizione del Consiglio, e pertanto dell’Unione, relativamente alla presentazione del documento di riflessione alla commissione CAMLR a nome dell’Unione e dei suoi Stati membri e non a nome della sola Unione.

(v. punti 59, 63-65)

2. Ai sensi dell’articolo 240, paragrafo 1, TFUE, il Coreper è costituito dai rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri ed è responsabile della preparazione dei lavori del Consiglio e dell’esecuzione dei compiti che quest’ultimo gli assegna. In tal senso, gli autori dei trattati hanno inteso fare del Coreper un organo ausiliario del Consiglio che assolve, per conto di quest’ultimo, compiti di preparazione e di esecuzione. Orbene, benché la funzione di preparazione dei lavori e di esecuzione dei mandati del Consiglio non autorizzi il Coreper a esercitare il potere decisionale, che spetta, in base ai trattati, al Consiglio, tuttavia, essendo l’Unione un’unione di diritto, un atto adottato dal Coreper deve poter essere soggetto a un controllo di legittimità se è diretto, in quanto tale, a produrre effetti giuridici ed esula pertanto dall’ambito di tale funzione di preparazione e di esecuzione.

(v. punti 60, 61)

3. V. il testo della decisione.

(v. punti 76-78)

4. Per quanto riguarda la portata della competenza esclusiva dell'Unione in materia di conservazione delle risorse biologiche marine ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera d), TFUE, va considerato che l'articolo 3, paragrafo 1, lettera d), TFUE si riferisce solo alla conservazione delle risorse biologiche marine nell'ambito della politica comune della pesca, e quindi indissociabile da essa. Di conseguenza, è solo nei limiti in cui la conservazione delle risorse biologiche marine è perseguita in siffatto ambito che essa rientra nella competenza esclusiva dell'Unione ed è pertanto, come dichiarato esplicitamente all'articolo 4, paragrafo 2, lettera d), TFUE, esclusa dalla competenza concorrente dell'Unione e dei suoi Stati membri nei settori dell'agricoltura e della pesca.

(v. punti 82-84)

5. Per quanto riguarda un documento di riflessione relativo a una futura proposta di creazione di un'area marina protetta nel mare di Weddell, a tre proposte di creazione o di sostegno alla creazione di aree marine protette nell'Antartico, nonché a una proposta di creazione di un insieme di aree speciali, approvate dal Coreper per essere presentate, a nome dell'Unione e dei suoi Stati membri, alla commissione per la conservazione delle risorse biologiche dell'Antartico, dal momento che la pesca sembra essere solo una finalità accessoria di tale documento e delle misure previste e che tale documento e tali misure hanno come finalità e come componente principali la tutela dell'ambiente, le decisioni recanti approvazione della presentazione del documento rientrano non nella competenza esclusiva dell'Unione, sancita all'articolo 3, paragrafo 1, lettera d), TFUE, bensì nella competenza che l'Unione condivide, in linea di principio, con gli Stati membri in materia di tutela dell'ambiente, in forza dell'articolo 4, paragrafo 2), lettera e), TFUE.

Tale conclusione non può essere rimessa in discussione dal fatto che, a norma dell'articolo 11 TFUE, le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle azioni dell'Unione, compresa la politica comune della pesca. Infatti, sebbene l'Unione debba conformarsi a tale disposizione nell'esercizio delle sue competenze, tuttavia la politica ambientale è esplicitamente menzionata nei trattati come un settore di competenza autonoma e, di conseguenza, se la finalità e la componente principali di una misura si riferiscono a questo settore di competenza, detta misura deve essere anch'essa considerata rientrante in tale settore di competenza.

(v. punti 100, 101)

6. In forza dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, l'Unione ha competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali qualora tale conclusione possa incidere su norme comuni o modificarne la portata. In tal modo, riservando all'Unione una competenza esclusiva per l'adozione di un accordo conformemente alle condizioni precisate da tale disposizione, il legislatore dell'Unione intende evitare che gli Stati membri possano, unilateralmente o congiuntamente, contrattare con Stati terzi obblighi atti ad incidere su norme comuni o a modificarne la portata. In considerazione di un siffatto obiettivo, l'articolo 3, paragrafo 2, TFUE deve pertanto essere interpretato, al fine di preservare il suo effetto utile, nel senso che, sebbene la sua formulazione si riferisca solo alla conclusione di accordi internazionali, esso si applica anche, a monte, in sede di negoziazione di siffatti accordi e, a valle, quando un organismo istituito in forza di detti accordi sia chiamato ad adottare misure di esecuzione dei medesimi.

(v. punti 110-112)

7. Esiste un rischio di arrecare pregiudizio a norme comuni dell'Unione con impegni internazionali assunti dagli Stati membri, o di modificare la portata di tali norme, idoneo a giustificare una competenza esterna esclusiva dell'Unione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, quando tali impegni rientrano nell'ambito di applicazione delle suddette norme, restando inteso che la constatazione di un siffatto rischio non presuppone una concordanza completa tra il settore disciplinato dall'accordo internazionale e quello della normativa dell'Unione. In particolare, la portata delle norme dell'Unione incide o modifica gli accordi internazionali anche quando quest'ultimi rientrano in un settore già disciplinato in gran parte da tali norme. Inoltre, l'esistenza di un siffatto rischio di incidenza può essere accertata quando, senza essere necessariamente in contraddizione con le norme comuni dell'Unione, gli impegni internazionali possono incidere sul significato, sulla portata e sull'efficacia di tali norme.

Spetta alla parte interessata fornire gli elementi atti a dimostrare che la natura esclusiva della competenza esterna dell'Unione di cui essa intende avvalersi non è stata riconosciuta.

(v. punti 113-115)

8. La mera circostanza che un'azione dell'Unione sulla scena internazionale rientri in una competenza concorrente tra l'Unione e gli Stati membri non esclude la possibilità che il Consiglio ottenga al suo interno la maggioranza richiesta affinché l'Unione eserciti da sola tale competenza esterna. Tuttavia, quando l'Unione decide di esercitare le sue competenze, siffatto esercizio deve avvenire nel rispetto del diritto internazionale.

Per quanto riguarda la convenzione sulla conservazione delle risorse biologiche dell'Antartico (in prosieguo: la «Convenzione di Canberra»), l'esercizio, da parte dell'Unione, della competenza esterna in materia di tutela dell'ambiente, di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettera e), TFUE, che escluderebbe gli Stati membri sarebbe incompatibile con il diritto internazionale. Risulta infatti dalla lettura combinata dell'articolo VII, paragrafo 2, lettera c), e dell'articolo XXIX, paragrafo 2, di tale convenzione che un'organizzazione di integrazione economica regionale, come l'Unione, può aderire a tale convenzione e diventare membro della commissione CAMLR solo a condizione che lo siano i suoi Stati membri. Di conseguenza, la Convenzione di Canberra non concede alle organizzazioni di integrazione regionale, come l'Unione, uno status di completa autonomia nell'ambito della commissione CAMLR. Inoltre l'Unione figura tra le parti contraenti di tale convenzione destinatarie delle disposizioni dell'articolo V, paragrafi 1 e 2, della medesima, in quanto essa non è parte del Trattato sull'Antartide. Ne consegue, in particolare, che l'Unione è tenuta a riconoscere gli obblighi e le responsabilità particolari delle parti consultive del Trattato sull'Antartide, compresi quelli dei suoi Stati membri che hanno tale status, siano essi membri della commissione CAMLR o meno.

In tali circostanze, consentire all'Unione di ricorrere, nell'ambito della commissione CAMLR, alla facoltà di cui essa dispone di agire senza la partecipazione dei suoi Stati membri in un settore di competenza concorrente in materia di tutela dell'ambiente, sebbene, contrariamente all'Unione, alcuni dei suoi Stati membri abbiano lo status di parti consultive del Trattato sull'Antartide, rischierebbe, tenuto conto della particolare posizione occupata dalla Convenzione di Canberra nell'ambito di tale sistema di convenzioni, di compromettere le responsabilità e le prerogative di dette parti consultive, il che potrebbe indebolire la coerenza del sistema di convenzioni relative all'Antartico e, in definitiva, sarebbe in contrasto con le disposizioni dell'articolo V, paragrafi 1 e 2, della Convenzione di Canberra.

(v. punti 126-130, 132, 133)