



Bruxelles, 25 gennaio 2021
(OR. en)

5591/21

LIMITE

JUR 43
UK 25

PARERE DEL SERVIZIO GIURIDICO¹

Origine:	Servizio giuridico
Oggetto:	Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra <ul style="list-style-type: none">– Accordo che riguarda la sola UE– Esercizio della competenza potenziale da parte dell'UE

I. INTRODUZIONE

1. Nella riunione del Coreper del 23 novembre 2020, il rappresentante del servizio giuridico del Consiglio (SGC) ha tenuto un intervento orale sulla natura giuridica del futuro accordo con il Regno Unito che era in fase di negoziazione, e più in particolare sulla questione della competenza mista e sulla possibile natura di tale futuro accordo quale accordo riguardante la sola UE, attraverso l'esercizio della cosiddetta competenza potenziale da parte dell'UE. Nel frattempo, il 30 dicembre 2020 è stato firmato l'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'UE e l'Euratom, da una parte, e il Regno Unito, dall'altra (l'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione).

¹ Il presente documento contiene una consulenza legale tutelata dall'articolo 4, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, e non resa accessibile al pubblico dal Consiglio dell'Unione europea. Il Consiglio si riserva tutti i diritti di legge riguardo a qualsiasi pubblicazione non autorizzata.

2. In risposta a una richiesta di alcune delegazioni, in particolare nella riunione del gruppo "Regno Unito" del 13 gennaio 2021, il presente parere conferma ed elabora per iscritto le risposte già fornite oralmente dall'SGC, concentrandosi nello specifico sulla questione dell'esercizio, da parte dell'UE, della sua competenza potenziale a livello esterno – ossia l'esercizio della sua competenza in settori di competenza concorrente che non sono già soggetti a norme comuni ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del TFUE e della relativa giurisprudenza – e sulle conseguenze giuridiche di tale esercizio di competenze.
3. Considerato il breve tempo a disposizione per il processo di conclusione in corso, il presente parere si concentra sull'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione e non fornisce un esame approfondito di tutti i suoi aspetti, né un'analisi completa e dettagliata delle competenze.

II. QUADRO FATTUALE E GIURIDICO

4. Il 25 febbraio 2020 il Consiglio ha adottato la decisione² che autorizzava l'avvio di negoziati per un futuro accordo con il Regno Unito, alla quale erano allegate le direttive di negoziato³, e che designava la Commissione negoziatore dell'UE. In parallelo, il Consiglio e i rappresentanti dei governi degli Stati membri hanno iscritto una dichiarazione⁴ nel processo verbale del Consiglio. In tale dichiarazione, i rappresentanti degli Stati membri hanno autorizzato la Commissione a condurre i negoziati nei settori delle future relazioni che rientrano nelle loro competenze e hanno affermato che si sarebbe deciso al termine dei negoziati se il nuovo accordo sarebbe stato concluso dall'UE o dall'UE e dai suoi Stati membri⁵.

² Decisione (UE, Euratom) 2020/266 del Consiglio, del 25 febbraio 2020, che autorizza l'avvio di negoziati con il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord per un nuovo accordo di partenariato (GU L 58 del 27.2.2020, pag. 53).

³ Doc. 5870/20 ADD 1 REV 3, allegato della decisione del Consiglio che autorizza l'avvio di negoziati con il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord per un nuovo accordo di partenariato, 25 febbraio 2020.

⁴ Allegato B del doc. 6239/20.

⁵ "[I] rappresentanti degli Stati membri autorizzano la Commissione a condurre i negoziati (...) nei settori che rientrano nelle competenze degli Stati membri (...)" e "[s]arà deciso al termine dei negoziati se (...) [l']accordo di partenariato sarà concluso dall'Unione o dall'Unione e dai suoi Stati membri." (corsivo aggiunto).

5. I negoziati, che si sono conclusi il 24 dicembre 2020, hanno portato a tre accordi: l'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione; l'accordo tra l'UE e il Regno Unito sulle procedure di sicurezza per lo scambio e la protezione di informazioni classificate, che integra l'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione; e un accordo tra il governo del Regno Unito e l'Euratom per la cooperazione sugli usi sicuri e pacifici dell'energia nucleare. Come indicato precedentemente, il presente parere si concentra sul primo accordo.
6. Ai sensi del suo primo articolo, l'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione *"stabilisce le basi di ampie relazioni tra [l'UE e il Regno Unito] in uno spazio di prosperità e buon vicinato caratterizzato da relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione, nel rispetto dell'autonomia e della sovranità delle parti"*⁶. Quando ha deciso di firmare l'accordo, il Consiglio lo ha definito un accordo che *"istituisce la base per un'ampia relazione tra l'[UE] e il Regno Unito che comporta diritti e obblighi reciproci, azioni comuni e procedure speciali"*, il che corrisponde alla formulazione dell'articolo 217 del TFUE sugli accordi di associazione, sulla cui base il Consiglio ha scelto di firmare l'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione con il Regno Unito⁷.
7. L'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione con il Regno Unito stabilisce disposizioni in una vasta gamma di settori quali scambi di beni, servizi, investimenti, commercio digitale, circolazione dei capitali e pagamenti, proprietà intellettuale, appalti pubblici, energia, settore aereo e trasporto su strada, pesca, coordinamento della sicurezza sociale, assenza di visto per soggiorni di breve durata (parte seconda dell'accordo), cooperazione delle autorità di contrasto e giudiziarie in materia penale (parte terza), cooperazione tematica (sicurezza sanitaria e cibersicurezza) (parte quarta) e partecipazione ai programmi dell'UE (parte quinta).

⁶ Cfr. articolo COMPROV.1 (Finalità) dell'accordo. Tale formulazione è simile a quella dell'articolo 8, paragrafo 1, del TUE sulle relazioni dell'UE con i paesi limitrofi.

⁷ Cfr. il considerando 5 della decisione (UE) 2020/2252 del Consiglio, del 29 dicembre 2020, relativa alla firma, a nome dell'Unione, e all'applicazione a titolo provvisorio dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra, e dell'accordo tra l'Unione europea e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sulle procedure di sicurezza per lo scambio e la protezione di informazioni classificate (GU L 444 del 31.12.2020, pag. 2).

Tale accordo si fonda su disposizioni che garantiscono un quadro istituzionale comune (parte prima dell'accordo), compreso un meccanismo di risoluzione delle controversie (parte sesta), e parità di condizioni tra le parti. L'accordo contiene 49 allegati e tre protocolli: un protocollo sulla cooperazione amministrativa e la lotta contro la frode in materia di imposta sul valore aggiunto e sull'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da dazi e imposte; un protocollo sull'assistenza amministrativa reciproca in materia doganale; e un protocollo sul coordinamento della sicurezza sociale.

Ai sensi dell'articolo 2 dell'accordo, gli accordi bilaterali futuri tra l'UE e il Regno Unito "*costituiscono accordi integrativi del presente accordo, salvo se detti accordi dispongono altrimenti*" e "*[d]etti accordi integrativi sono parte integrante delle relazioni bilaterali generali disciplinate dal presente accordo e rientrano nel quadro globale*"⁸.

8. Il 29 dicembre 2020 il Consiglio ha adottato la decisione (UE) 2020/2252 relativa alla firma, a nome dell'Unione, e all'applicazione a titolo provvisorio dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione e dell'accordo sulla sicurezza delle informazioni (la "decisione relativa alla firma")⁹.
9. Mediante questa decisione il Consiglio, "*[i]n considerazione del carattere eccezionale e unico dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione, che è un accordo globale con un paese che ha receduto dall'Unione, (...) [ha deciso] di avvalersi della possibilità che l'Unione eserciti la sua competenza esterna in relazione al Regno Unito*" (considerando 6). Il Consiglio ha quindi operato una scelta politica, ovverosia che l'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione sia concluso come un accordo che riguarda la sola UE. Ciò è esplicitamente indicato nella decisione relativa alla firma.

⁸ Cfr. articolo COMPROV.2 (accordi integrativi).

⁹ Cfr. precedente nota 7.

I motivi di tale scelta politica sono spiegati al considerando 6 – "*[i]n considerazione del carattere eccezionale e unico dell'accordo*" –, ma anche, indirettamente, al considerando 16 della decisione relativa alla firma, che spiega perché il Consiglio ha deciso di applicare l'accordo a titolo provvisorio, ossia perché riguarda "*un paese che ha receduto dall'Unione*"; il Regno Unito si trova pertanto "*in una situazione diversa ed eccezionale in relazione all'Unione rispetto ad altri paesi terzi*". Il livello di cooperazione tra l'UE e il Regno Unito era di fatto destinato a diminuire, passando da un livello molto elevato al termine del periodo di transizione – durante il quale l'*acquis* dell'UE si applicava ancora al Regno Unito – a un livello di cooperazione inferiore a partire dal termine di tale periodo, causando in tal modo perturbazioni la cui gravità poteva essere limitata mediante l'applicazione a titolo provvisorio dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione.

10. Le conseguenze e i limiti di aver operato la scelta politica di cui sopra sono espressamente indicati al considerando 15 e all'articolo 10 della decisione relativa alla firma, in cui si afferma che "*[1]esercizio della competenza dell'Unione mediante l'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione non pregiudica le rispettive competenze dell'Unione e degli Stati membri riguardo a negoziati in corso o futuri, alla firma o alla conclusione di accordi internazionali con altri paesi terzi o riguardo a negoziati futuri, alla firma o alla conclusione di accordi integrativi [dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione]*".
11. Il 25 dicembre 2020 la Commissione ha presentato una proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo sugli scambi e la cooperazione¹⁰, in merito alla quale sono in corso le discussioni in sede di Consiglio.

¹⁰ COM(2020) 856 final.

III. ANALISI GIURIDICA

12. È stato chiesto il parere dell'SGC in relazione alla natura giuridica dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione e, più in particolare, alla questione dell'esercizio della competenza potenziale da parte dell'UE, alla questione della natura dell'accordo quale accordo riguardante la sola UE e alla questione delle conseguenze giuridiche per gli Stati membri derivanti da tale esercizio di competenze. Come indicato al precedente punto 3, l'SGC non esaminerà ciascun titolo dell'accordo né procederà ad un'analisi completa e dettagliata delle competenze.

A. **Competenze esclusive e concorrenti dell'UE, secondo l'interpretazione della Corte di giustizia**

13. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, del TFUE, l'UE ha competenza esclusiva, in particolare, nei seguenti settori: unione doganale, definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno, conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca e politica commerciale comune.

14. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del TFUE, l'UE *"ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali (...) nella misura in cui [tale conclusione] può incidere su norme comuni o modificarne la portata"*. Come chiarito dalla Corte nella sentenza sulla causa riguardante la convenzione sugli organismi di radiodiffusione¹¹, quest'ultima parte dell'articolo 3, paragrafo 2, codifica la cosiddetta giurisprudenza AETS¹².

¹¹ Sentenza della Corte (grande sezione) del 4 settembre 2014, *Commissione/Consiglio* ("*convenzione sugli organi di radiodiffusione*"), C-114/12, ECLI:EU:C:2014:2151, punti 66 e 67. Cfr. anche il parere della Corte di giustizia (grande sezione) del 14 ottobre 2014, *Convenzione sulla sottrazione di minori*, 1/13, ECLI:EU:C:2014:2303, punti da 69 a 74.

¹² Sentenza della Corte del 31 marzo 1971, *Commissione/Consiglio* ("*AETS*"), 22/70, ECLI:EU:C:1971:32, punti 17, 18 e 19: "*17. In particolare, tutte le volte che (per la realizzazione di una politica comune prevista dal trattato) la Comunità ha adottato delle disposizioni contenenti, sotto qualsivoglia forma, norme comuni, gli Stati membri non hanno più il potere – né individualmente, né collettivamente – di contrarre con gli Stati terzi obbligazioni che incidano su dette norme. 18. Man mano che queste norme comuni vengono adottate, infatti, si accentra nella Comunità la competenza ad assumere e ad adempiere – con effetto per l'intera sfera in cui vige l'ordinamento comunitario – degli impegni nei confronti degli Stati terzi. 19. Di conseguenza, nell'attuare le disposizioni del trattato non è possibile separare il regime dei provvedimenti interni alla Comunità da quello delle relazioni esterne.*"

15. In merito alle competenze concorrenti, l'articolo 4, paragrafi 1 e 2, del TFUE prevede quanto segue:

"1. *L'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri quando i trattati le attribuiscono una competenza che non rientra nei settori di cui agli articoli 3 e 6.*

2. *L'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei principali seguenti settori:*

a) *mercato interno; (...)*

e) *ambiente;*

f) *protezione dei consumatori;*

g) *trasporti; (...)*

i) *energia;*

j) *spazio di libertà, sicurezza e giustizia;*

k) *problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica (...).*"

16. Secondo una giurisprudenza costante della Corte, sussiste un rischio di incidere su norme comuni dell'Unione con impegni assunti dagli Stati membri, o di modificare la portata di tali norme, idoneo a giustificare una competenza esterna esclusiva dell'UE a norma dell'articolo 3, paragrafo 2, del TFUE, quando tali impegni rientrano nell'ambito di applicazione delle suddette norme¹³.

17. La constatazione dell'esistenza di un rischio siffatto non presuppone una concordanza completa tra il settore disciplinato dagli impegni internazionali (siano essi in vigore o previsti) e quello disciplinato dalla normativa dell'Unione. In particolare, determinati impegni internazionali possono incidere sulla portata delle norme comuni dell'Unione o modificarla, qualora tali impegni rientrino in un settore già in gran parte disciplinato 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 norme¹⁴.

¹³ Parere della Corte di giustizia del 19 marzo 1993, *OIL*, 2/91, ECLI:EU:C:1993:106, punto 25; sentenza della Corte del 5 novembre 2002, *Commissione/Danimarca ("open sky")*, C-467/98, ECLI:EU:C:2002:625, punto 82; e parere della Corte di giustizia (seduta plenaria) del 7 febbraio 2006, *Convenzione di Lugano*, 1/03, ECLI:EU:C:2006:81, punti da 120 a 126.

¹⁴ Cfr. parere 2/91, *OIL* (op. cit. alla nota 13), punti 25 e 26; sentenza su "*open sky*" (op. cit. alla nota 13), punto 82; parere 1/03, *Convenzione di Lugano* (op. cit. alla nota 13), punti 120 e 126; sentenza su "*convenzione sugli organi di radiodiffusione*" (op. cit. alla nota 11), punti da 68 a 73; nonché sentenza della Corte (grande sezione) del 20 novembre 2018, *Commissione/Consiglio ("Weddell")*, cause riunite C-626/15 e C-659/16, ECLI:EU:C:2018:925, punti 113 e 114 e giurisprudenza ivi citata.

Nell'analizzare il rapporto tra lo strumento internazionale in questione e le pertinenti norme dell'Unione, quest'analisi deve prendere in considerazione gli ambiti disciplinati, rispettivamente, dalle norme del diritto dell'Unione e dalle disposizioni di tale strumento, le loro prevedibili prospettive di evoluzione nonché la natura e il contenuto di queste norme e disposizioni, al fine di verificare se il predetto strumento possa pregiudicare l'applicazione uniforme e coerente delle norme dell'Unione e il buon funzionamento del sistema che esse istituiscono¹⁵.

B. Conseguenze delle competenze esclusive dell'UE per gli Stati membri

18. L'esercizio, da parte dell'UE, della propria competenza a livello interno ha conseguenze per gli Stati membri nella misura in cui, se l'Unione acquisisce in tal modo una competenza esclusiva, gli Stati membri non possono più assumere impegni internazionali al di fuori del quadro delle istituzioni dell'UE nei settori che rientrano nella competenza esclusiva dell'UE¹⁶.
19. Viceversa, laddove internamente l'UE non abbia (ancora) esercitato le proprie competenze concorrenti in un determinato settore, gli Stati membri possono continuare ad esercitare le loro competenze in tale settore "*nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria*" (articolo 2, paragrafo 2, del TFUE). Lo stesso vale, a livello esterno, allorché dall'analisi di un impegno internazionale (previsto) emerga che le condizioni di esclusività di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del TFUE, quali interpretate dalla Corte nella sua copiosa giurisprudenza in materia di competenze esterne (cfr. i precedenti punti 16 e 17), non sono soddisfatte e che, di conseguenza, gli Stati membri possono ancora esercitare le loro competenze a livello esterno.

¹⁵ Cfr. parere della Corte di giustizia (grande sezione) del 14 febbraio 2017, *diritti di accesso*, 3/15, ECLI:EU:C:2017:114, punto 108 e giurisprudenza ivi citata.

¹⁶ Parere 2/91, *OIL* (op. cit. alla nota 13), punti 25 e 26; sentenza su "*open sky*" (op. cit. alla nota 13), punto 82.

20. A titolo di esempio, l'UE non ha ancora adottato norme interne comuni in materia di diritti di traffico aereo concessi ai paesi terzi. La competenza a concludere accordi con paesi terzi su tali questioni non è quindi diventata una competenza esclusiva dell'UE¹⁷ e può essere esercitata dagli Stati membri o dall'UE¹⁸.

C. Accordi internazionali: competenza mista obbligatoria o facoltativa?

21. Si ricorda che, conformemente al principio di attribuzione (articolo 5 del TUE), un accordo internazionale è misto, ossia è firmato e concluso sia dall'UE che dai suoi Stati membri, se riguarda competenze che appartengono tanto all'UE quanto ai suoi Stati membri.
22. In pratica esistono due tipi di competenze miste: una obbligatoria, l'altra facoltativa.

La competenza mista è obbligatoria quando, oltre ai settori di competenza dell'UE, l'accordo previsto riguarda uno o più settori che non rientrano nelle competenze dell'UE, vale a dire nei casi in cui i trattati non hanno attribuito competenze all'UE in quel particolare settore. In tal caso non vi è alcuna scelta politica: l'accordo deve essere concluso sia dall'UE che dai suoi Stati membri.

La competenza mista è facoltativa quando l'accordo previsto riguarda uno o più settori in cui l'UE ha competenze concorrenti che sono potenziali, ossia non ancora esercitate o non ancora disciplinate da norme comuni dell'Unione in merito alle quali l'accordo previsto avrebbe conseguenze, come indicato all'articolo 3, paragrafo 2, e nella relativa giurisprudenza. In tal caso l'accordo può essere concluso o dall'UE e i suoi Stati membri o dalla sola UE. A seconda che il Consiglio decida di esercitare o meno tutte le competenze potenziali dell'Unione, l'accordo sarà un accordo che riguarda la sola UE o un accordo misto. Si tratta di una scelta politica che il Consiglio deve operare sulla base delle pertinenti disposizioni del trattato che attribuiscono competenze all'UE.

¹⁷ Sentenza su "*open sky*" (op. cit. alla nota 13), punti 90, 91 e 92.

¹⁸ Cfr. parere dell'SGC nel doc. 5990/18 sul regolamento relativo alla concorrenza nel settore del trasporto aereo, punti 23 e 24.

23. Nel suo parere *ALS Singapore*¹⁹, la Corte ha fornito chiarimenti in merito alla ripartizione delle competenze tra l'UE e gli Stati membri nel settore del commercio e degli investimenti. La Corte ha concluso che la maggior parte dell'accordo di libero scambio con Singapore rientrava nella competenza esclusiva dell'UE poiché l'accordo era disciplinato, anche per quanto riguarda gli investimenti esteri diretti, dalla politica commerciale comune quale definita all'articolo 207, paragrafo 1, del TFUE o dalla politica comune dei trasporti (articolo 91 e articolo 100, paragrafo 2, del TFUE)²⁰.
24. Nello stesso parere, la Corte ha ricordato che gli investimenti esteri diretti rappresentano una competenza esclusiva dell'UE. Tuttavia, nella misura in cui le disposizioni dell'ALS riguardavano gli investimenti indiretti (ossia gli investimenti di portafoglio), la competenza era "concorrente dell'Unione e degli Stati membri a titolo dell'articolo 4, paragrafi 1 e 2, lettera a), TFUE"²¹. Sul possibile esercizio di tale competenza concorrente potenziale, la Corte ha chiarito, nella sentenza su *Weddell*, che "(...) la mera circostanza che un'azione dell'[UE] sulla scena internazionale rientra in una competenza concorrente tra l'[UE] e gli Stati membri non esclude la possibilità che il Consiglio ottenga al suo interno la maggioranza richiesta affinché l'[UE] eserciti da sola tale competenza"²².
25. In caso di competenza mista facoltativa, quando l'UE ha competenza per le questioni oggetto di un accordo, di cui almeno alcune rientrano nella sua competenza potenziale, tale competenza potenziale può ancora essere esercitata dagli Stati membri, se lo desiderano. Il Consiglio può tuttavia decidere, per un determinato accordo, di esercitare la competenza potenziale dell'UE in forza della pertinente base giuridica del trattato²³, in conformità delle regole di voto ivi stabilite. Esercitare o meno la competenza potenziale dell'UE a livello esterno – all'atto della conclusione di un accordo – è una questione di scelta politica per il Consiglio²⁴.

¹⁹ Parere della Corte di giustizia (seduta plenaria) del 16 maggio 2017, *ALS Singapore*, 2/15, ECLI:EU:C:2017:376.

²⁰ Nel caso dei servizi di trasporto, la Corte ha dedotto ciò dalla giurisprudenza AETS: cfr. parere 2/15, *ALS Singapore* (op. cit. alla nota 19), punto 170 e successivi. Si noti tuttavia che i servizi di trasporto aereo non erano contemplati nell'accordo di Singapore (cfr. punto 63 di detto parere).

²¹ Parere 2/15, *ALS Singapore* (op. cit. alla nota 19), punto 243.

²² Sentenza su "*Weddell*" (op. cit. alla nota 14), punto 126.

²³ Cfr. parere dell'SGC nel doc. 12866/19 sul sistema giurisdizionale per gli investimenti (ICS) del CETA, punto 6.

²⁴ Cfr. sentenza della Corte (grande sezione) del 5 dicembre 2017, *Germania/Consiglio* ("*OTIF*"), C-600/14, ECLI:EU:C:2017:935, punto 68; cfr. anche sentenza su "*Weddell*" (op. cit. alla nota 14), punti 126 e 127.

26. Ciò va distinto dai casi di competenza mista obbligatoria in cui l'oggetto di un accordo riguarda in parte questioni per le quali l'UE ha competenza e in parte questioni per le quali l'UE non ha alcuna competenza. In una siffatta situazione, come indicato al punto 22, la competenza mista non è una scelta politica, bensì un obbligo giuridico²⁵.
27. Si ricorda che la conclusione di accordi misti presenta complessità procedurali e politiche, come testimonia il processo relativo alla conclusione di accordi misti recenti. L'entrata in vigore di un accordo misto richiede infatti la ratifica non solo da parte dell'UE (conclusione da parte del Consiglio, di solito previa approvazione del Parlamento europeo), ma anche da parte di tutti i suoi Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali. Di conseguenza, in linea di principio, l'UE attenderà la ratifica da parte di tutti gli Stati membri prima di procedere anch'essa alla ratifica. Tale processo può richiedere molto tempo e dipende dal corretto svolgimento della ratifica in tutti gli Stati membri. Viceversa, per entrare in vigore, un accordo che riguarda la sola UE deve essere ratificato soltanto dall'UE e in pratica può essere concluso entro un periodo di tempo più breve rispetto a un accordo misto.

D. Il caso specifico dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione con il Regno Unito

28. Pur senza addentrarsi in un esame dettagliato dei vari titoli e delle varie disposizioni, da un rapido esame dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione emerge che non ci si trova in una situazione di competenza mista obbligatoria: l'UE ha competenza in tutti i settori da esso contemplati.

²⁵ Cfr. parere 2/15, *ALS Singapore* (op. cit. alla nota 19), punto 292. Cfr. anche i pareri dell'SGC nei docc. 12866/19 (l'ICS nell'ambito del CETA) e 6442/19 (la convenzione delle Nazioni Unite sull'arbitrato tra investitori e Stato).

29. L'SGC ricorda in tale contesto che, a titolo di esempio, le disposizioni relative al commercio o alla pesca contenute nella parte seconda, rubrica prima (Commercio) e rubrica quinta (Pesca), sono competenze esclusive dell'UE in virtù dell'articolo 3, paragrafo 1, del TFUE. Altre disposizioni dell'accordo, ad esempio la rubrica seconda, titolo II (Sicurezza aerea (Safety)), o la parte terza (Cooperazione delle autorità di contrasto e giudiziarie in materia penale), titolo II, riguardano questioni – diventate esclusive per esercizio o in gran parte disciplinate dall'*acquis* dell'UE – sulle quali l'accordo inciderà o rischia di incidere²⁶.
30. Esistono invece altre disposizioni, ad esempio i diritti di traffico nel settore dell'aviazione, che rientrano nelle competenze concorrenti dell'UE non ancora esercitate a livello interno e che pertanto sono solo competenze potenziali dell'UE. In relazione a queste competenze potenziali, il Consiglio poteva decidere, nell'adottare la decisione relativa alla firma, che l'UE esercitasse questo tipo di competenze potenziali non esclusive, rendendo così l'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione un accordo che riguarda la sola UE.
31. Quando ha adottato la decisione relativa alla firma il 29 dicembre 2020, il Consiglio ha operato questa scelta politica e ha deciso di esercitare la competenza dell'UE nei settori di competenza potenziale dell'UE. Tale decisione produce effetti giuridici non da ultimo perché è entrata in vigore il giorno della sua adozione da parte del Consiglio (29 dicembre 2020) e l'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione viene applicato a titolo provvisorio dal 1° gennaio 2021. Ne consegue che l'accordo deve essere concluso anche come accordo che riguarda la sola UE.
32. Come indicato ai precedenti punti da 21 a 25, solo qualora all'UE sia conferita la competenza di agire in tal senso in virtù dei trattati, essa può concludere un accordo internazionale, conformemente alla pertinente base giuridica. Nel caso di specie, l'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione è stato firmato e applicato a titolo provvisorio sulla base dell'articolo 217 del TFUE, quale base giuridica sostanziale, in combinato disposto con le pertinenti basi giuridiche procedurali (articolo 218, paragrafi 5 e 8, del TFUE).

²⁶ Cfr. ad esempio il regolamento (UE) 2018/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2018, recante norme comuni nel settore dell'aviazione civile, che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea (GU L 212 del 22.8.2018, pag. 1) e la direttiva (UE) 2016/681 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 132).

33. L'articolo 217 del TFUE autorizza l'UE a concludere con un paese terzo un accordo che istituisca un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari. I settori contemplati da tale accordo dovrebbero rientrare nei limiti delle competenze che gli Stati membri hanno conferito all'UE nei trattati per realizzare gli obiettivi ivi stabiliti²⁷. All'articolo 217 del TFUE si può ricorrere ogniqualvolta vi sia una competenza dell'UE – vale a dire quando il trattato conferisce all'UE la competenza appropriata nei diversi settori contemplati dall'accordo –, anche se tale competenza non è stata esercitata pienamente o è solo potenziale. L'articolo 217 del TFUE, tuttavia, non deve essere utilizzato quale base giuridica se non vi è alcuna competenza sottostante, vale a dire che la competenza settoriale sottostante deve esistere affinché l'articolo 217 TFUE possa essere utilizzato quale base giuridica.
34. L'articolo 217 del TFUE consente all'UE di concludere, all'unanimità, un accordo di ampio respiro su questioni di competenza dell'UE senza che occorra individuare nel dettaglio i settori in cui l'UE abbia già esercitato o meno la sua competenza. Può comprendere settori di competenza dell'UE in cui la base giuridica settoriale richiede l'unanimità o il voto a maggioranza qualificata, nonché settori di competenza potenziale dell'UE non ancora esercitata a livello interno.

²⁷ Cfr. sentenza della Corte (grande sezione) del 18 dicembre 2014, *Regno Unito/Consiglio ("sicurezza sociale Turchia")*, C-81/13, ECLI:EU:C:2014:2449, punti 61 e 62.

E. Esercizio, nei confronti del Regno Unito, della competenza concorrente dell'UE in materia di coordinamento della sicurezza sociale e diritti di traffico nel settore dell'aviazione

35. A titolo di esempio, l'UE ha una competenza concorrente nel settore del coordinamento della sicurezza sociale (articolo 48 del TFUE). L'UE ha concluso diversi accordi con paesi terzi che contengono norme sul coordinamento della sicurezza sociale. Si tratta generalmente di accordi di associazione basati sull'articolo 217 del TFUE. Il mancato completamento della libera circolazione delle persone non costituisce un ostacolo alla conclusione di un accordo UE nel settore del coordinamento della sicurezza sociale²⁸. Finora, gli accordi con paesi terzi riguardanti anche il settore del coordinamento della sicurezza sociale sono stati in genere conclusi come accordi misti. Tuttavia, poiché l'UE ha competenza in questo settore, si tratta di una questione di scelta politica. L'Unione ha altresì la possibilità di scegliere di esercitare la propria competenza a livello esterno e di concludere un accordo di questo tipo come accordo che riguarda la sola UE.
36. Analogamente, l'UE ha una competenza concorrente nel settore del trasporto aereo (articolo 91 e articolo 100, paragrafo 2, del TFUE). Una volta che – e nella misura in cui – l'UE esercita a livello interno tale competenza concorrente, essa assume competenza esclusiva a livello esterno per le questioni che incidono su dette norme interne. Poiché l'UE non ha ancora esercitato tale competenza concorrente a livello interno per quanto riguarda i diritti di traffico aereo concessi ai paesi terzi, gli accordi con i paesi terzi su tali questioni sono spesso conclusi come accordi misti (competenza mista facoltativa). Il Consiglio può scegliere se utilizzarla o meno a livello esterno.

²⁸ Per quanto concerne la Turchia, ad esempio, la Corte ha compensato il mancato completamento della libera circolazione con l'aggiunta dell'articolo 217 del TFUE all'articolo 48 del TFUE quale base giuridica sostanziale per l'adozione della posizione che l'UE deve adottare nell'ambito del Consiglio di associazione istituito dall'accordo di associazione UE-Turchia per quanto riguarda l'adozione di disposizioni sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (cfr. sentenza su "*sicurezza sociale Turchia*" (op. cit. alla nota 27), punto 63).

F. Effetto per gli Stati membri dell'UE che esercitano la propria competenza (potenziale) concorrente

37. L'esercizio esterno delle suddette competenze dell'UE nei confronti di un determinato paese terzo non impedisce agli Stati membri di esercitare la propria competenza sulla stessa questione nei confronti di altri paesi terzi. Per esempio, l'UE ha concluso con la Svizzera un accordo nel settore dell'aviazione che esiste da oltre 20 anni²⁹ e che riguarda i diritti di traffico. L'esistenza di tale accordo non ha impedito agli Stati membri di concludere accordi sui diritti di traffico con altri paesi terzi.
38. Pertanto, il fatto che il Consiglio abbia deciso di optare, nel caso specifico dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione con il Regno Unito, per un accordo che riguarda la sola UE non impedisce agli Stati membri di continuare a esercitare le loro competenze nazionali nei confronti di altri paesi terzi nello stesso settore di competenza potenziale dell'UE. L'esercizio, da parte dell'UE, delle sue competenze potenziali nel settore interessato nei confronti del Regno Unito non determina una situazione di esclusività per quanto riguarda le sue relazioni con altri paesi terzi né una situazione di esclusività per il settore dei diritti di traffico nei riguardi di altri paesi terzi come se tale competenza fosse stata esercitata a livello interno. Gli Stati membri restano pertanto liberi di continuare a concludere accordi internazionali in questi settori di competenza concorrente con paesi terzi diversi dal Regno Unito alle stesse condizioni vigenti prima della firma dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione. Come spiegato al precedente punto 10, tale possibilità è esplicitamente confermata al considerando 15 e all'articolo 10 della decisione relativa alla firma.

²⁹ Accordo tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera sul trasporto aereo, firmato il 21 giugno 1999 (GU L 114 del 30.4.2002, pag. 73).

G. Disposizioni relative a eventuali cosiddette "integrazioni" da parte degli Stati membri

39. In aggiunta, l'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione prevede, o non esclude, la possibilità per gli Stati membri di stipulare accordi bilaterali con il Regno Unito concernenti questioni specifiche contemplate dall'accordo nei settori del trasporto aereo, della cooperazione amministrativa nel settore delle dogane e dell'IVA nonché del coordinamento della sicurezza sociale³⁰. Gli Stati membri possono agire in tal senso a condizione che gli accordi siano compatibili con il diritto dell'UE, non compromettano il funzionamento dell'accordo e siano altrimenti compatibili con le condizioni di cui agli articoli 6, 7 e 8 della decisione relativa alla firma, che prevede un meccanismo interno di informazione e cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione, che culmina con la possibilità di autorizzare disposizioni o accordi bilaterali che gli Stati membri concluderebbero con il Regno Unito in tali settori.
40. Tale meccanismo interno è espressione dell'obbligo di leale cooperazione imposto agli Stati membri (articolo 4, paragrafo 3, del TUE)³¹, che è di applicazione generale e non dipende dal carattere esclusivo o non esclusivo della competenza di cui trattasi³². Su tale base, gli Stati membri hanno il dovere di astenersi da qualsiasi azione che possa compromettere il conseguimento degli obiettivi dell'UE e di garantire che tali disposizioni o accordi siano compatibili e non pregiudichino il funzionamento dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione. Nella misura in cui concepisce e organizza la possibilità che taluni accordi bilaterali integrino l'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione (le cosiddette "integrazioni"), come consentito – o non vietato – dall'accordo stesso, tale meccanismo interno è anche espressione del fatto che l'accordo fa parte del diritto dell'UE, che è vincolante ai sensi dell'articolo 216, paragrafo 2, del TFUE e che quindi prevale.

³⁰ Cfr. articolo AIRTRN.3 e articolo 41 del protocollo sull'IVA.

³¹ Articolo 4, paragrafo 3, del TUE: *"In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati. Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione. Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione."*

³² Sentenza della Corte (grande sezione) del 20 aprile 2010, *Commissione/Svezia*, C-246/07, ECLI:EU:C:2010:203, punto 71.

41. L'esistenza del meccanismo interno è indipendente dalla natura della competenza in questione. Se prendiamo l'esempio dei diritti di traffico, nell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione l'UE sta esercitando la propria competenza esterna su determinati diritti di traffico nei confronti del Regno Unito. Taluni accordi bilaterali integrativi dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione sono consentiti dall'accordo stesso alle condizioni ivi stabilite³³. L'accordo vieta espressamente ulteriori integrazioni (articolo AIRTRAN.23)³⁴. Il meccanismo interno di abilitazione di cui all'articolo 6 della decisione relativa alla firma disciplina le modalità di autorizzazione delle integrazioni consentite. Pertanto, almeno per quanto riguarda gli accordi integrativi relativi ai diritti di traffico aereo, il meccanismo di autorizzazione non è soltanto espressione dell'obbligo di leale cooperazione, ma è altresì necessario per il fatto che la competenza esterna concorrente sui diritti di traffico nei confronti del Regno Unito, non esercitata in precedenza, è ora disciplinata dalle disposizioni dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione, che prevale, ed è una questione di competenza esclusiva dell'UE nei confronti del Regno Unito. Tuttavia, come rilevato ai precedenti punti 37 e 38 ed esplicitamente confermato al considerando 15 e all'articolo 10 della decisione relativa alla firma, tale competenza dell'UE non è esclusiva nei confronti di altri paesi terzi.

³³ Articolo AIRTRN.3, paragrafo 5, dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione: *"I diritti reciprocamente concessi a norma del paragrafo 4 (ossia le integrazioni) sono disciplinati dalle disposizioni del presente titolo."*

³⁴ *"Il Regno Unito e uno Stato membro non possono concedersi reciprocamente diritti diversi da quelli espressamente previsti nel presente titolo in relazione al trasporto aereo diretto, proveniente o all'interno dei rispettivi territori, salvo quanto previsto all'articolo AIRTRN.3 [Diritti di traffico], paragrafi 4 e 9."*

42. Infine, l'SGC coglie l'occasione per chiarire, come ha fatto durante la riunione del Coreper del 22 gennaio 2021, che, contrariamente a quanto dichiarato dalla Commissione nel processo verbale del Consiglio del 29 dicembre 2020, con riguardo all'adozione della decisione relativa alla firma³⁵, non ravvisa alcun ostacolo giuridico a che un atto giuridico basato sugli articoli 217 e 218 del TFUE, come la decisione relativa alla firma o la futura decisione del Consiglio relativa alla conclusione degli accordi, contenga un siffatto meccanismo interno per l'autorizzazione di disposizioni o accordi bilaterali tra singoli Stati membri e il Regno Unito. Tali meccanismi interni di autorizzazione o abilitazione possono essere stabiliti in un atto giuridico adottato sulla base della pertinente base giuridica settoriale sostanziale (ossia un atto legislativo) oppure in un atto giuridico adottato dal Consiglio in vista della firma e della conclusione di accordi internazionali³⁶.

IV. CONCLUSIONE

43. In conclusione, il servizio giuridico del Consiglio conferma il proprio parere secondo cui l'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione, giacché riguarda soltanto settori in cui l'UE ha competenza – sia essa esclusiva o potenziale –, può essere concluso come accordo che riguarda la sola UE sulla base dell'articolo 217 del TFUE. Il Consiglio ha deciso di operare questa scelta quando ha adottato la decisione relativa alla firma il 29 dicembre 2020.

³⁵ Doc. 5525/20 ADD 1.

³⁶ L'SGC ricorda che l'articolo 4 della decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo di recesso istituisce un meccanismo interno analogo in relazione ad accordi in settori di competenza dell'UE che taluni Stati membri sono autorizzati a concludere con il Regno Unito alle condizioni di cui a tale disposizione (cfr. decisione (UE) 2020/135 del Consiglio, del 30 gennaio 2020, relativa alla conclusione dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica, GU L 29 del 31.1.2020, pag. 1).