

# BlogDUE

## Una prima lettura del Regolamento (UE) 2023/2675 sulla coercizione economica da parte di Paesi terzi

Federico Ceci (Ricercatore TD di diritto dell'Unione europea presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro") – 4 giugno 2024

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il contesto di adozione del Regolamento: brevi cenni. – 3. L'ambito di applicazione. – 4. L'accertamento della coercizione economica: le competenze della Commissione e del Consiglio. – 5. Le misure di risposta dell'Unione. – 6. Osservazioni conclusive.

1. Il 27 dicembre 2023 è entrato in vigore il [Regolamento \(UE\) 2023/2675](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 novembre 2023, sulla protezione dell'Unione e dei suoi Stati membri dalla coercizione economica da parte di Paesi terzi (di seguito, anche, il "Regolamento").

L'adozione di tale atto deriva dalle preoccupazioni relative alle condotte commerciali, protezionistiche e unilaterali, che alcuni Paesi terzi hanno posto in essere durante gli ultimi anni. Invero, si è osservato un crescente utilizzo di mezzi di coercizione economica: fattispecie che si verifica – anticipando quanto più specificatamente si dirà in prosieguo – qualora uno Stato terzo minacci di esercitare o eserciti pressioni, attraverso misure commerciali ed economiche, per indurre un Paese membro a compiere, o modificare, una determinata scelta politica.

L'atto in esame costituisce uno strumento per dissuadere gli Stati terzi dall'esercitare coercizione economica nei confronti dell'Unione o dei Paesi membri e, qualora la stessa si verifichi, per contrastarla. In particolare, esso ha l'obiettivo di stabilire norme e procedure per garantire la tutela degli interessi economici, e non solo, dell'Unione e dei suoi Stati membri. Tali Stati, infatti, non possono affrontare in autonomia la coercizione economica da parte di Paesi terzi attraverso misure che rientrano nel settore della politica commerciale comune, poiché quest'ultima, com'è noto, è ricompresa nelle competenze esclusive dell'Unione, in virtù dell'art. 207 del TFUE.

Il Regolamento colma, così, un vuoto legislativo particolarmente rilevante poiché idoneo a compromettere i diritti e gli interessi dell'Unione e degli Stati membri, soprattutto con riferimento agli scambi e agli investimenti.

Inoltre, l'atto in esame, con base giuridica proprio nell'art. 207, par. 2, del TFUE, è strutturato in modo da garantire un innovativo equilibrio interistituzionale nell'ambito della politica commerciale comune, soprattutto con riguardo ai poteri attribuiti al Consiglio per l'accertamento di eventuali azioni di coercizione economica.

Per altro verso, le misure previste dal Regolamento devono, in ogni caso, essere inquadrare in un contesto di conformità rispetto al diritto internazionale, in linea con i principi e gli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione.

Conseguentemente, l'atto in parola presenta molteplici elementi meritevoli di approfondimento, tanto con riguardo al rapporto delle previsioni del Regolamento con le norme internazionali consuetudinarie e convenzionali in materia di commercio e investimenti, quanto rispetto al coinvolgimento della Commissione e del Consiglio, necessario per il funzionamento concreto delle procedure previste.

Alla luce di tali premesse, dopo aver ricostruito il contesto di adozione del Regolamento, il presente contributo si propone quindi di offrire una prima lettura delle norme dallo stesso imposte e di analizzarne gli aspetti più rilevanti, così da trarne alcune valutazioni critiche.

**2.** Con riferimento al quadro politico ed economico nell'ambito del quale il Regolamento è stato adottato, occorre, preliminarmente, ricordare che la promozione dell'integrazione commerciale europea, fondata sul libero scambio e sul multilateralismo, ha costituito, sin dal principio, uno dei cardini dell'azione dell'Unione medesima, dando impulso allo sviluppo di differenti politiche, quali quelle relative agli investimenti, alla concorrenza e alla ricerca. In tale contesto, l'attività dell'Unione nelle relazioni internazionali è sempre stata ispirata alla rigorosa osservanza del diritto internazionale, come del resto imposto dall'art. 3, par. 5, del TFUE.

Tuttavia, nell'ultimo decennio, l'ordine multilaterale internazionale ha subito drastici cambiamenti, generati sia dall'insorgenza di nuovi conflitti armati – che stanno stabilendo un nuovo equilibrio geopolitico ed economico – sia dal rifiuto di alcuni Stati di osservare le norme internazionali in materia di commercio e investimenti – e specificatamente quelle previste dall'accordo istitutivo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (di seguito, anche, “OMC”) e dall'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (in prosieguo, utilizzando l'acronimo inglese, “GATT”) – e dall'incapacità delle organizzazioni internazionali di far rispettare tali norme.

Per ciò che concerne questo secondo profilo, e con particolare riguardo alla condotta di alcuni Paesi terzi, le prime criticità sono sorte, nel 2017, in relazione all'imposizione di tariffe e dazi unilaterali da parte degli Stati Uniti d'America, in applicazione, da una parte, della *Section 201* e della *Section 301* del *Trade Act* del 1974 e, dall'altra parte, della *Section 232* del *Trade Expansion Act* del 1962 (per un'analisi delle citate misure, si veda T. VERELLEN, *Imperial Presidency Versus Fragmented Executive? Unilateral Trade Measures and Executive Accountability in the European Union and the United States*, in *German Law Journal*, 2023, p. 1127 ss.). Tali normative, invero, hanno consentito al Governo statunitense di imporre dazi e applicare una maggiorazione di tariffe nei confronti di alcuni Stati concorrenti, al fine di tutelare settori industriali ritenuti strategici; ciò, senza la necessità di dimostrare l'esistenza di pratiche commerciali illegittime poste in essere dai citati Paesi, con conseguenti danni, diretti e indiretti, anche per le imprese esportatrici con sede in uno Stato membro.

Ancora, negli ultimi anni, un altro rilevante attore del commercio internazionale, la Repubblica Popolare Cinese, ha fatto ricorso sempre più frequentemente a misure restrittive nei confronti dei suoi partner commerciali. Per ciò che attiene alle relazioni

con l'Unione, la Cina ha imposto, a partire dal 2021, molteplici restrizioni ai prodotti importati dalla Lituania – come il rifiuto di sdoganare le merci, il rifiuto delle domande di importazione o le pressioni sulle società europee affinché rimuovessero gli input lituani dalle loro catene di approvvigionamento – oltre ad aver sostanzialmente interrotto le esportazioni verso il Paese baltico (a questo riguardo, L. BIUKOVIC, *The Lithuania-China Row: The European Union's Search for a Strategy and Instruments to Deal With China*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2023, p. 391 ss.). Tali misure sono state adottate quale reazione ad alcuni atti politici posti in essere dal governo Lituano, con particolare riferimento ai commenti pubblici sul trattamento riservato dalla Cina agli Uiguri e sulla repressione delle proteste democratiche a Hong Kong, all'invito del Paese baltico rivolto al Taiwan ad aprire un ufficio di rappresentanza commerciale a Vilnius e, da ultimo, al ritiro della Lituania dal forum di cooperazione economica "17+1", istituito dalla Cina con Stati dell'Europa centrale e orientale.

Gli esempi sopra riportati trovano un denominatore comune nell'utilizzo di misure commerciali da parte di detti Stati per forzare l'adozione o la cessazione di talune condotte politiche da parte di altri Paesi, rientrando, così, nella definizione di coercizione economica. Tali condotte parrebbero, dunque, in contrasto con il principio internazionale di non intervento, nonché con le norme internazionali convenzionali dettate in materia di commercio ed investimenti dall'accordo che istituisce l'OMC e dal GATT.

Cionondimeno, occorre rilevare come proprio il malfunzionamento di tali strumenti convenzionali possa essere ritenuto una delle concause dell'imposizione delle citate misure coercitive (sul punto, C. FREUDLSPERGER, S. MEUNIER, *When Foreign Policy Becomes Trade Policy: The EU's Anti-Coercion Instrument*, in *Journal of Common Market Studies*, 2024, p. 2 ss.). Nonostante le organizzazioni internazionali abbiano a più riprese sollevato preoccupazioni sugli effetti destabilizzanti della coercizione economica rispetto al regolare funzionamento del sistema commerciale multilaterale, le stesse sono apparse incapaci di fornire reazioni adeguate ed efficaci a tutela degli Stati colpiti da tali condotte.

Questo, soprattutto per quanto concerne il sistema di risoluzione delle controversie dell'OMC (*WTO Dispute Settlement Mechanism*), competente rispetto ai contrasti sorti tra Stati aderenti all'Organizzazione. Tale meccanismo, basato su regole e procedure prestabilite e finalizzate ad accertare presunte violazioni delle norme dell'OMC, ha permesso, in passato, di ridurre il ricorso ai meccanismi di difesa unilaterali, che spesso hanno provocato ritorsioni da parte dei Paesi bersaglio, portando talvolta a vere e proprie guerre commerciali. Tuttavia, il *Dispute Settlement Mechanism* risulta essere, dal 2019, in uno stato di paralisi dovuto alla mancata nomina, da parte degli Stati Uniti, dei giudici del suo Organo di Appello (sul punto, si veda B. HOEKMAN, P. C. MAVROIDIS, *Burning Down the House? The Appellate Body in the Centre of the WTO Crisis*, in B. HOEKMAN, E. ZEDILLO (eds.), *Trade in the 21st Century: Back to the Past?*, Washington, 2021, p. 243 ss.).

In tale contesto, la crescente preoccupazione legata alla fragilità dell'equilibrio multilaterale del commercio internazionale, ha condotto le istituzioni dell'Unione ad adottare provvedimenti più stringenti in materia, al fine di tutelare gli interessi della stessa Unione e degli Stati membri, nonché di dotarsi di mezzi di difesa rispetto ad eventuali condotte illecite di Paesi terzi.

Da una parte, sono stati adottati strumenti per consentire all'Unione azioni di difesa e reazioni unilaterali nell'ambito del commercio internazionale. Tra questi, si pensi al [regolamento \(UE\) 2017/2321](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017, che modifica il regolamento (UE) 2016/1036 relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping da parte di Paesi non membri dell'Unione europea e il regolamento (UE) 2016/1037 relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di sovvenzioni provenienti da Paesi non membri dell'Unione europea; al [regolamento \(UE\) 2019/452](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione; al [regolamento \(UE\) 2021/167](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 febbraio 2021, recante modifica del regolamento (UE) n. 654/2014, relativo all'esercizio dei diritti dell'Unione per l'applicazione e il rispetto delle norme commerciali internazionali e, da ultimo, al [regolamento \(UE\) 2022/2560](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno (per un'analisi di detti atti, si veda C. GAMBINO, *Diritto dell'Unione europea e commercio internazionale: le competenze esterne alla prova delle relazioni economiche con i partner asiatici*, Milano, 2024, p. 46 ss.).

Dall'altra parte, le istituzioni dell'Unione hanno direttamente affrontato il tema della coercizione economica. In particolare, sin dalla [Letter of Intent](#) del 16 settembre 2020, indirizzata ai Presidenti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo, intitolata "State of the Union 2020", la Presidente della Commissione ha inserito tra le iniziative chiave per il 2021 l'adozione di uno strumento deterrente e di reazione alla coercizione economica da parte di Stati terzi. Successivamente, con la comunicazione intitolata "The European economic and financial system: fostering openness, strength and resilience", del 19 gennaio 2021 ([COM \(2021\) 32final](#)), la Commissione si è impegnata a compiere una revisione della sua politica commerciale e a presentare una proposta per scoraggiare e contrastare le azioni coercitive da parte di Paesi terzi. Nel periodo immediatamente successivo, da febbraio a giugno 2021, la Commissione ha svolto ampie [consultazioni con le parti interessate](#), dalle quali è emersa una preoccupazione comune in relazione alla problematicità della coercizione economica.

Facendo seguito all'impegno assunto ed alle consultazioni condotte, la Commissione, l'8 dicembre 2021, ha poi presentato una proposta di regolamento ([COM \(2021\) 775final](#)) sulla protezione dell'Unione e dei suoi Stati membri dalla coercizione economica da parte di Paesi terzi (sul punto, si veda C. H. WU, *The EU's Proposed Anti-coercion Instrument: Legality and Effectiveness*, in *Journal of World Trade*, 2023, p. 297 ss.)

Tale proposta è stata successivamente negoziata ed emendata dal Parlamento europeo e dal Consiglio, soprattutto con riferimento all'individuazione delle competenze delle istituzioni nell'ambito delle fasi di accertamento della coercizione, per poi essere definitivamente adottata il 22 novembre 2023.

**3.** L'ambito di applicazione del Regolamento è stabilito dagli artt. 2 e 3 dello stesso, che, prevedendo la definizione di coercizione economica, delimitano le condizioni di operatività dell'atto.

Ai sensi di tali norme, sussiste coercizione economica qualora "un Paese terzo applica o minaccia di applicare una misura che incide sugli scambi o sugli investimenti al fine di impedire od ottenere la cessazione, la modifica o l'adozione

di un particolare atto da parte dell'Unione o di uno Stato membro, interferendo in tal modo nelle legittime scelte sovrane dell'Unione o di uno Stato membro" (cfr. art. 2, par. 1). Da una prima lettura, emerge, da una parte, che la definizione sia volutamente ampia – così da ricomprendere nell'ambito di applicazione del Regolamento sostanzialmente ogni misura economica coercitiva che costituisca una restrizione al commercio o agli investimenti – e, dall'altra parte, che, al fine di qualificare una condotta di uno Stato terzo quale coercizione, sia necessaria la sussistenza di differenti elementi.

Il primo, di natura oggettiva, richiede l'applicazione, o la minaccia di applicazione, da parte di uno Stato terzo di una misura che incida sugli scambi o sugli investimenti. A tal proposito, ai sensi dell'art. 3 e del considerando n. 7 del Regolamento, occorre evidenziare che per Paese terzo, deve intendersi anche un territorio doganale separato o un altro soggetto di diritto internazionale; mentre, nell'ambito delle misure che incidono sugli scambi e sugli investimenti sono ricomprese tutte le azioni e le omissioni imputabili a tale Stato terzo, non solo con riferimento a quelle adottate nel territorio di quest'ultimo e che hanno effetti al suo interno, ma altresì con riguardo alle azioni lesive delle attività economiche nell'Unione, anche tramite entità controllate o dirette dal Paese terzo.

Il secondo elemento necessario per qualificare una misura come coercitiva è di matrice soggettiva e riguarda la finalità della stessa misura, posta in essere dal Paese terzo per impedire o ottenere la cessazione, la modifica o l'adozione di un particolare atto da parte dell'Unione o di uno Stato membro, compresa l'espressione della posizione da parte di un'istituzione, un organo o un organismo dell'Unione o di uno Stato membro.

Il terzo aspetto concerne, infine, l'interferenza rispetto alla sovranità delle scelte dell'Unione o del Paese membro colpito, con un diretto richiamo al principio di non intervento vigente nel diritto internazionale. In tal senso, sarà necessario che le azioni realizzate dal Paese terzo risultino idonee a creare un'interferenza con le scelte sovrane dell'Unione o di un singolo Stato membro.

Inoltre, l'art. 2 del Regolamento, al par. 2, prevede altresì che, al fine di valutare la sussistenza di questi elementi, il Consiglio e la Commissione debbano valutare la misura posta in essere dal Paese terzo secondo alcuni parametri qualitativi e quantitativi, tra cui (i) l'intensità, la gravità, la frequenza, la durata, l'ampiezza e l'entità della stessa, anche in considerazione del suo impatto sulle relazioni in materia di scambi e investimenti con l'Unione, e della pressione che ne deriva per l'Unione o per uno Stato membro; (ii) l'eventuale modello di interferenza posto in essere dal Paese terzo; (iii) l'effettiva interferenza con uno spazio di sovranità dell'Unione o di uno Stato membro; (iv) la motivazione che ha spinto il Paese terzo a tale condotta, soprattutto qualora la stessa possa essere considerata una legittima preoccupazione riconosciuta a livello internazionale; (v) eventuali tentativi da parte del Paese terzo di risolvere la questione, in buona fede, attraverso consultazioni o procedimenti di risoluzione delle controversie internazionali. Tali criteri risultano utili per garantire effettive soglie di rilevanza rispetto all'applicazione del Regolamento, in modo da considerare solo misure coercitive con un impatto sufficientemente grave o, qualora la coercizione economica consista in una minaccia, esclusivamente minacce credibili.

Così fornita la definizione di misura economica coercitiva ai sensi del Regolamento, e conseguentemente delineato il campo di applicazione dello stesso,

pare opportuno evidenziare taluni aspetti critici. Invero, tale qualificazione, pur risultando in linea con l'inquadramento del fenomeno della coercizione economica a livello internazionale (per una ricostruzione del quale, si veda B. E. CARTER, *Economic Coercion*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2009), potrebbe condurre ad una sovrapposizione delle norme del Regolamento con quelle dell'accordo che istituisce l'OMC, soprattutto con riferimento alle previsioni relative alla risoluzione delle controversie in materia di commercio internazionale. Nello specifico, non è da escludersi che una misura realizzata da un Paese terzo nei confronti di uno Stato membro o dell'Unione possa essere qualificata sia come coercizione economica ai sensi del Regolamento, sia come violazione delle norme previste nell'ambito dell'OMC. In una siffatta ipotesi, ogni azione posta in essere dall'Unione unilateralmente potrebbe rappresentare un inadempimento all'obbligo previsto dall'art. 23 dell'*Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes*, allegato all'accordo istitutivo dell'OMC e pertanto vincolante per le Parti contraenti. Tale previsione, infatti, dispone che, qualora le Parti contestino una violazione agli obblighi del citato accordo, le stesse siano tenute ad attenersi alle regole e alle procedure dell'*Understanding* e, in particolare, a ricorrere al sistema di risoluzione delle controversie ivi contemplato.

Tuttavia, l'ipotetica sovrapposizione tra gli ambiti di applicazione qui considerati, che potrebbe condurre ad un conflitto tra le competenze delle due organizzazioni, può essere a nostro avviso superata attraverso una lettura sistematica delle previsioni del Regolamento.

Precisamente, il considerando n. 12 di quest'ultimo evidenzia che ogni azione intrapresa dall'Unione in virtù del Regolamento "dovrebbe" essere conforme al diritto internazionale e, nello specifico, sottolinea l'importanza di sostenere il sistema commerciale multilaterale imperniato sull'OMC e di utilizzare il meccanismo di risoluzione delle controversie istituito presso la medesima Organizzazione.

Inoltre, pare rilevante il richiamo operato dal considerando n. 5 dell'atto in parola, da una parte, alla dichiarazione relativa ai principi del diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli Stati in conformità della Carta delle Nazioni Unite, adottata dall'Assemblea generale il 24 ottobre 1970 e, dall'altra parte, agli articoli della commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite sulla responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti ([\*Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts – ARSIWA\*](#)), adottati nel 2001 in occasione della sua cinquantatreesima sessione, e di cui l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha preso atto con la risoluzione 56/83.

La citata dichiarazione, in linea con il diritto internazionale consuetudinario, prevede che le relazioni internazionali debbano essere condotte in conformità con i principi di sovrana uguaglianza e non intervento, stabilendo che nessuno Stato può applicare misure coercitive economiche, politiche o di qualunque altra natura, o incoraggiarne l'uso, per costringere un altro Paese a subordinare l'esercizio dei suoi diritti sovrani e per ottenere da questo vantaggi di qualsiasi genere.

Allo stesso modo, gli ARSIWA costituiscono un tentativo di codificazione delle norme consuetudinarie in materia di atti internazionalmente illeciti e stabiliscono le condizioni per accertare la sussistenza di tali atti, nonché le contromisure applicabili. Per ciò che concerne la presente analisi, è opportuno evidenziare che il combinato disposto degli artt. 22, 49 e 53 degli ARSIWA, prevede che, a determinate condizioni



quali la proporzionalità e la notifica preventiva, uno Stato colpito da un atto internazionale illecito possa attuare alcune contromisure, ovverosia misure che sarebbero altrimenti in contrasto con gli obblighi internazionali, al fine di ottenere la cessazione della violazione o il risarcimento del danno conseguente alla stessa.

Il richiamo a tali strumenti, se considerato in termini sistematici unitamente al citato considerando n. 12, conduce a ritenere che il Regolamento trovi applicazione esclusivamente nei casi in cui la misura coercitiva dello Stato terzo rappresenti una violazione del principio consuetudinario di non intervento (a tal proposito, si veda C. FURCULITA, *The Anti-Coercion Instrument: Is the EU Renouncing its 'Multilateralist' DNA?*, in *Brexit Institute Working Paper Series*, 2024).

Qualora, invece, la misura coercitiva costituisca un inadempimento rispetto alle obbligazioni previste nell'ambito dell'accordo dell'OMC, tale condotta andrà contestata in virtù delle norme di quest'ultimo e del citato *Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes*, che, invero, risultano essere *lex specialis* rispetto al diritto consuetudinario e agli strumenti internazionali pocanzi menzionati.

In altri termini, a nostro avviso, il Regolamento troverà applicazione per tutte quelle azioni di coercizione economica da parte di Stati terzi che non possono essere direttamente ricondotte nell'ambito di operatività dell'OMC. A tal riguardo, tuttavia, non pare infondato sostenere che, almeno in un primo momento, il campo di applicazione dell'atto in esame potrebbe estendersi anche alle fattispecie coperte dall'accordo istitutivo dell'OMC e pendenti dinanzi al meccanismo di risoluzione delle controversie della citata Organizzazione, stante l'attuale paralisi dello stesso, di cui si è detto in precedenza.

Il Regolamento si inserisce, così, in un più ampio contesto, dotando l'Unione di uno strumento specifico ed efficace per accertare la sussistenza di misure economiche coercitive e, qualora le stesse si verificano, per contrastarle.

**4.** Avendo così chiarito i limiti di operatività del Regolamento, appare ora opportuno analizzarne il funzionamento e le procedure previste.

Da questo punto di vista, preliminarmente rispetto all'adozione di qualsivoglia misura, il Regolamento definisce, tramite gli artt. 4 e 5 dello stesso, una complessa fase procedurale interistituzionale finalizzata ad accertare la sussistenza di una misura economica coercitiva.

In particolare, l'art. 4, par. 1, attribuisce alla Commissione la competenza di verificare, di propria iniziativa o sulla base di una richiesta debitamente motivata, se una condotta di un Paese terzo soddisfi le condizioni di cui all'art. 2, par. 1, e possa pertanto essere qualificata come coercizione economica.

Per l'espletamento di tale verifica, l'art. 4, par. 2, prevede che la Commissione possa servirsi di qualsiasi informazione documentata, raccolta di propria iniziativa o ricevuta da fonti attendibili, compresi Stati membri, altre istituzioni, operatori economici o sindacati. A tal fine, la Commissione fornisce uno strumento utile alla presentazione delle citate informazioni – ovverosia il punto di contatto unico di cui all'art. 14 – con l'obbligo di garantire riservatezza e la protezione dell'identità dei soggetti interessati. Inoltre, l'art. 4, par. 4, dispone altresì la facoltà, in capo alla Commissione, di invitare i portatori di interesse a presentare informazioni, attraverso la pubblicazione di un avviso nella GUUE e altri mezzi di comunicazione. In detta ipotesi, tuttavia, vige l'obbligo di notificare al Paese terzo l'avvio della procedura.

Allo stesso tempo, è previsto che gli Stati membri debbano essere informati sull'avvio della verifica e agli stessi possa essere richiesto di fornire informazioni rilevanti, anche sull'impatto delle misure attuate dal Paese terzo.

In ogni caso, questa prima fase di verifica dovrà essere condotta rapidamente e nell'arco di quattro mesi.

Qualora a seguito della menzionata analisi, la Commissione concluda che la misura del Paese terzo costituisce coercizione economica, l'art. 5, par. 1, del Regolamento prevede che la stessa debba presentare una proposta motivata al Consiglio relativa ad un atto di esecuzione con cui si stabilisce che la misura soddisfa le condizioni di cui all'art. 2, par. 1.

Attraverso tale proposta viene fissato un termine indicativo entro il quale la Commissione deve accertare se sussistono le condizioni per adottare misure di risposta ai sensi del Regolamento, che, ad eccezione dei casi in cui ricorrano particolari condizioni da motivare, non potrà superare i sei mesi.

Nella proposta di atto di esecuzione, la Commissione indica altresì se ritiene che al Paese terzo debba essere richiesto di riparare l'eventuale pregiudizio cagionato all'Unione, basando tale valutazione sulle circostanze concrete e, specificatamente, sulla natura e sull'entità del danno causato.

Prima dell'invio della proposta al Consiglio, la Commissione è tenuta ad informare il Parlamento europeo circa le conclusioni raggiunte e, qualora sia utile all'accertamento della condotta illecita, ad invitare il Paese terzo a presentare osservazioni entro un termine ragionevole.

L'art. 5, par. 5, del Regolamento stabilisce, poi, che il Consiglio debba adottare gli atti di esecuzione proposti dalla Commissione o modificare le proposte di quest'ultima con delibera a maggioranza qualificata, entro otto settimane dalla data di presentazione della relativa proposta o, a condizione che motivi tale scelta, nel termine massimo di dieci settimane dalla predetta data. Qualora il Consiglio adotti tali atti di esecuzione, la Commissione sarà tenuta ad informare il Paese terzo richiedendo la cessazione immediata della coercizione economica e, eventualmente, la riparazione del pregiudizio causato.

La fase di accertamento della coercizione economica, come pocanzi descritta, appare coerente con quanto previsto dagli ARSIWA in materia di atti illeciti sul piano internazionale. Allo stesso tempo, tale fase è caratterizzata da alcuni elementi innovativi per il quadro dell'Unione, soprattutto con riferimento al rapporto tra istituzioni.

Al riguardo, in primo luogo, occorre notare che l'iniziale proposta di Regolamento attribuiva alla sola Commissione la competenza di verificare la sussistenza della coercizione in virtù dei criteri, piuttosto ampi, stabiliti dall'art. 2, e di adottare in autonomia le proprie determinazioni attraverso decisioni. Tuttavia, nell'ambito dei negoziati, sia il Consiglio che il Parlamento europeo hanno proposto e ottenuto che la fase di verifica dell'accertamento di misure coercitive prevedesse il loro coinvolgimento e che la decisione circa la sussistenza di tali misure fosse di competenza dei rappresentanti degli Stati membri, attraverso atti di esecuzione adottati ai sensi dell'art. 291, par. 2, del TFUE (per un'analisi dei negoziati del Regolamento, si veda L. SCHAUPP, [\*The EU's Anti-Coercion Instrument between EU Strategic Autonomy and Member State Sovereignty\*](#), in *EUI, LAW Working Paper*, 2023). Questa modifica, finalizzata al raggiungimento di un maggior equilibrio interistituzionale, si è resa necessaria alla luce della consapevolezza delle serie



conseguenze che il Regolamento potrebbe comportare sul piano delle relazioni esterne, conducendo gli Stati membri a prevedere la necessità del consenso anche sul piano intergovernativo, e non solo esecutivo, e l'obbligo di informare il Parlamento europeo, nonostante l'atto in commento sia riconducibile ad una competenza esclusiva dell'Unione.

Allo stesso modo, appare certamente innovativa la previsione relativa all'utilizzo di atti di esecuzione da parte del Consiglio nell'ambito della politica commerciale comune (sul punto, si veda L. SCHAUPP, *Decoding the Intersection of Trade and Security in the EU's Anti-Coercion Instrument*, in *European Foreign Affairs Review*, 2024, p. 133 ss.). Invero, tali atti, seppur espressamente previsti dall'art. 291, par. 2, del TFUE, possono essere adottati dal Consiglio "in casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze previste agli articoli 24 e 26 del trattato sull'Unione europea", poiché, di norma, le competenze delegate spettano alla Commissione, come del resto confermato dal [regolamento \(UE\) n. 182/2011](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione. A questo riguardo, ci sembra che l'attribuzione della competenza di esecuzione al Consiglio, estesa per la prima volta alla politica commerciale comune, sia il risultato di un compromesso politico dovuto alla parziale sovrapposizione tra la materia disciplinata dal Regolamento e gli strumenti di politica estera e di sicurezza comune. Sovrapposizione che, come si avrà modo di osservare, pare dimostrata anche dalla tipologia delle reazioni attuabili dall'Unione.

5. Venendo, per l'appunto, alle misure di risposta dell'Unione, si è già evidenziato come l'atto in commento abbia anzitutto l'obiettivo di scoraggiare la coercizione economica e, solo se necessario, di contrastarla e di richiedere la riparazione dei pregiudizi causati.

In linea con tali obiettivi, il Regolamento prevede che la reazione dell'Unione possa essere attuata mediante due diverse categorie di misure, che potremmo definire non interventiste e interventiste.

Per quanto concerne la prima categoria, una volta adottato un atto di esecuzione da parte del Consiglio, la Commissione dovrà anzitutto avviare delle consultazioni con il Paese terzo per ottenere la cessazione della misura economica coercitiva e, se del caso, la riparazione del pregiudizio. L'art. 6, par. 1, del Regolamento prevede che tali consultazioni possano essere condotte mediante negoziati diretti ovvero attraverso l'assoggettamento della questione ad un procedimento di risoluzione delle controversie internazionali o con l'ausilio della mediazione e dei buoni uffici di un soggetto terzo. Scelta che, com'è chiaro, potrebbe ricondurre la contestazione relativa alla coercizione economica nuovamente nell'ambito dell'OMC.

Allo stesso tempo, l'art. 7 del Regolamento, dispone che, al fine di ottenere la cessazione della coercizione economica, la Commissione possa, previa consultazione del Consiglio, cooperare con qualsiasi Stato terzo colpito da una condotta simile o identica, o semplicemente interessato.

Le previsioni in parola esprimono, a nostro avviso, la natura principalmente deterrente del Regolamento. Ci sembra, tuttavia, che l'elemento maggiormente innovativo dell'atto in esame sia dato dalla possibilità di adottare misure interventiste e unilaterali.

Invero, qualora, le azioni intraprese ai sensi dei citati art. 5 e 6 del Regolamento non abbiano condotto ai risultati voluti, la Commissione potrà attuare ulteriori misure di risposta mediante atti di esecuzione, adottati in conformità con il regolamento (UE) n. 182/2011. Tali misure, però, potranno essere realizzate solo qualora necessarie a tutelare gli interessi dell'Unione e degli Stati membri, anche in considerazione dei vari interessi in gioco, valutati nel loro insieme, come stabilito dall'art. 9 del Regolamento. Al riguardo, è il caso di specificare che tali interessi, oltre a comprendere la salvaguardia della sovranità dell'Unione e degli Stati membri, concernono altresì quelli degli operatori economici privati e dei consumatori finali dell'Unione colpiti, anche solo potenzialmente, dalla coercizione economica.

Inoltre, la Commissione è tenuta a determinare le misure in parola in modo che le stesse risultino proporzionate alla condotta subita e non superino il grado di pregiudizio per l'Unione, oltre che conformi agli ulteriori criteri previsti dall'art. 11 del Regolamento (come l'efficacia delle misure nell'indurre la cessazione della coercizione economica, l'assistenza che possono fornire agli operatori economici dell'Unione colpiti da coercizione economica, l'obiettivo di evitare o ridurre al minimo gli effetti economici o di altra natura negativi per l'Unione e l'assenza di oneri e costi amministrativi sproporzionati).

In ogni caso, le misure di risposta dell'Unione, in considerazione della fattispecie concreta, vanno individuate tra quelle previste dall'Allegato I del Regolamento, che ricomprendono, a titolo esemplificativo, l'istituzione di dazi doganali nuovi o maggiorati, l'introduzione o l'aumento di restrizioni all'importazione o all'esportazione, l'imposizione di restrizioni o misure che incidono sugli scambi di merci e di servizi, l'esclusione da appalti pubblici, la previsione di misure che incidono sull'accesso all'Unione di investimenti esteri diretti, nonché l'imposizione di restrizioni per le attività bancarie, assicurative o per l'accesso ai mercati di capitali dell'Unione, o, ancora, alla possibilità di immettere sul mercato europeo merci specificatamente regolamentate, come le sostanze chimiche o i prodotti sanitari e fitosanitari.

Tali misure potranno essere adottate dalla Commissione con un ambito di applicazione soggettivo generale, anche in modo tale da incidere su determinati settori, regioni od operatori dello Stato terzo, o con la previsione di destinatari determinati, ovverosia le persone fisiche o giuridiche connesse o collegate al governo di detto Stato, consentendo, così, il coinvolgimento di attori privati, che di sovente hanno un ruolo fondamentale nell'applicazione della coercizione, soprattutto in ragione della struttura politica ed economica di alcuni Paesi terzi.

Ciò posto, è chiaro che le predette misure potrebbero costituire un inadempimento agli obblighi internazionali gravanti sull'Unione o sugli Stati membri, in virtù di norme consuetudinarie e pattizie. Questa possibilità, a ben vedere, è espressamente contemplata sia dall'art. 8, par. 4, del Regolamento, sia dal citato Allegato I, e appare in linea con quanto stabilito dagli artt. 49 ss. degli *ARSIWA*. Tali norme prevedono infatti che le contromisure possano tradursi in una violazione temporanea delle obbligazioni internazionali da parte dello Stato colpito, al fine di far cessare l'atto illegittimo da parte dell'altro Paese. Da questo punto di vista, il Regolamento, agli artt. 8, par. 9, e 12, dispone che, qualora la coercizione economica sia cessata e l'eventuale pregiudizio venga riparato, la misura di risposta dell'Unione dovrà essere sospesa, cessata o abrogata.

Così inquadrato l'ampio spettro delle misure di risposta, occorre, anzitutto, evidenziare come le stesse, rappresentino una novità nel contesto della politica commerciale comune. Novità che, in ogni caso, appare conforme ai limiti, fissati dall'art. 207, par. 1, del TFUE, con riguardo alle azioni realizzabili dall'Unione nell'ambito della citata politica.

Va peraltro rilevato che le misure adottabili ai sensi del Regolamento sono, almeno parzialmente, simili, alle misure restrittive applicabili nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, in virtù di quanto disposto dall'art. 29 del TUE, con la fondamentale differenza relativa alla possibilità di adottare le prime senza la necessità di conseguire l'unanimità in seno al Consiglio (sul punto, si veda P. TÛTTÛ, *An Eye for an Eye? The European Commission's Proposal for an Anti-Coercion Instrument and What It Means for Member States*, in *ELTE Law Journal*, 2022, p. 103 ss.).

Ci sembra, pertanto, che la nuova disciplina ponga in risalto la connessione tra gli obiettivi commerciali e quelli di politica estera del Regolamento.

Ciò appare in linea con quanto previsto nel considerando n. 7, che esprime la necessità di disporre di uno strumento adeguato alla salvaguardia dei diritti e degli interessi dell'Unione e dei suoi cittadini, soprattutto con riferimento alle interferenze con le scelte sovrane di quest'ultima.

Tale connessione, peraltro, trova riscontro anche nel disposto dell'art. 207 del TFUE, il quale, infatti, prevede che la politica commerciale comune venga condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione.

Riteniamo che ciò mostri un ulteriore elemento di innovatività nel Regolamento. La nuova normativa, nel più generale contesto degli atti adottati nell'ambito della politica commerciale comune, manifesta difatti con maggiore evidenza la necessità di legare quest'ultima alle esigenze relative all'azione esterna e di sicurezza dell'Unione.

**6.** Alla luce dell'analisi svolta, è emerso come il Regolamento nasca dalla consapevolezza dei crescenti rischi conseguenti all'interconnessione delle economie nazionali, tra cui quello di coercizione economica da parte degli Stati terzi provvisti di più potenti mezzi. In tale contesto, riteniamo che l'Unione si sia dotata di uno strumento conforme al diritto internazionale pattizio e consuetudinario, ma allo stesso tempo utile a garantire una risposta efficace, con l'obiettivo primario di dissuadere i Paesi terzi dal porre in essere tali condotte e, in ultima istanza, di attuare talune misure di risposta.

L'adozione del Regolamento dimostra, altresì, un cambio di paradigma nell'ambito della politica commerciale comune, in cui l'Unione risulta evidentemente decisa ad abbandonare, laddove necessario a proteggere i suoi interessi, l'approccio basato sul multilateralismo e la cooperazione internazionale, attraverso l'attuazione di misure unilaterali, finalizzate al conseguimento di obiettivi anche politici e di sicurezza.

Questa prospettiva resta, in ogni caso, soggetta al solido equilibrio interistituzionale previsto dal Regolamento, che, come osservato, impone il coinvolgimento diretto del Consiglio, seppur attraverso l'adozione di delibere a maggioranza qualificata, oltre che l'obbligo di informare il Parlamento europeo e i portatori di interesse.

Così inquadrato, ci sembra che l'atto esaminato possa rappresentare un valido strumento a disposizione dell'Unione per affrontare la politicizzazione del commercio internazionale, cui si è assistito negli ultimi anni.

Per altro verso, com'è ovvio, l'adeguatezza del Regolamento rispetto agli obiettivi prefissati e la sua effettiva efficacia, potranno essere stimati solo alla luce dell'applicazione dello stesso. In questo senso, è auspicabile che l'atto possa realizzare al meglio i suoi effetti dissuasivi e deterrenti, senza necessità di porre in essere le misure di risposta previste.

L'applicazione di queste ultime, sia pure legittime poiché conformi al diritto internazionale pattizio o convenzionale, potrebbe non escludere il rischio dell'adozione di ulteriori contromisure commerciali da parte di Stati terzi, con impatti negativi sul commercio internazionale.

## **ABSTRACT (ITA)**

Il 27 dicembre 2023 è entrato in vigore il Regolamento (UE) 2023/2675 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 novembre 2023, sulla protezione dell'Unione e dei suoi Stati membri dalla coercizione economica da parte di Paesi terzi. L'adozione di tale atto deriva dalla consapevolezza dei crescenti rischi conseguenti all'interconnessione delle economie nazionali, tra cui quello di coercizione economica da parte degli Stati terzi provvisti di più potenti mezzi. Il Regolamento costituisce infatti uno strumento per dissuadere gli Stati terzi dall'esercitare coercizione economica nei confronti dell'Unione o dei Paesi membri e, qualora la stessa si verifici, per contrastarla. Inoltre, l'atto in esame è strutturato in modo da garantire un innovativo equilibrio interistituzionale nell'ambito della politica commerciale comune, soprattutto con riguardo ai poteri attribuiti al Consiglio per l'accertamento di eventuali azioni di coercizione economica. Per altro verso, le misure previste dal Regolamento devono, in ogni caso, essere inquadrare in un contesto di conformità rispetto al diritto internazionale, in linea con i principi e gli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione. Alla luce di tali premesse, dopo aver ricostruito il quadro di adozione del Regolamento, il presente contributo si propone quindi di offrire una prima lettura delle norme dallo stesso imposte e di analizzarne gli aspetti più rilevanti. Ciò, tanto con riguardo al rapporto delle previsioni del Regolamento con la disciplina internazionale consuetudinaria e convenzionale in materia di commercio e investimenti, quanto rispetto al coinvolgimento della Commissione e del Consiglio.

## **ABSTRACT (ENG)**

On 27 December 2023, Regulation (EU) 2023/2675 of the European Parliament and of the Council of 22 November 2023 on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third Countries entered into force. The adoption of this Act derives from the awareness of the growing risks resulting from the interconnection of national economies, including that of economic coercion by third States with more powerful means. The Regulation is designed to deter third States from exercising economic coercion against the Union or its Member States and, as a last resort, to counteract it. Moreover, the Act is structured to ensure an innovative inter-institutional balance in the area of the common commercial policy, especially with regard to the powers entrusted to the Council to determine the occurrence of any economic coercion. On the other hand, the provisions of the regulation must, in any case, be framed in conformity with international law, in line with the principles and objectives of the EU's external action. Accordingly, following a contextual reconstruction of the adoption of the Regulation, this paper intends to offer an introductory analysis of its provisions and to examine its most relevant aspects. This, both with regard to the relationship of the Regulation with international customary and conventional law on trade and investment, and to the involvement of the Commission and the Council.