Dialoghi di Diritto dell'Economia

Novembre 2026

ARTICOLI

# La legalità condizionata dello strumento anti-coercizione dell'Unione europea: non intervento, responsabilità internazionale e diritto OMC

**Stefano Silingardi**

Professore associato di Diritto Internazionale
Università Statale di Milano

# Dialoghi di Diritto dell'Economia

**Rivista diretta da**
Danny Busch, Raffaele Lener, Roberto Natoli, Andrea Sacco Ginevri,
Filippo Sartori, Antonella Sciarrone Alibrandi

**Direttore editoriale**
Andrea Marangoni

**Coordinatore editoriale**
Francesco Petrosino

**Direttori di area**

**Attività, governance e regolazione bancaria**
Prof. Alberto Urbani, Prof. Diego Rossano, Prof. Francesco Ciraolo, Prof.ssa Carmela Robustella, Prof. Gian Luca Greco, Prof. Federico Riganti, Dott. Luca Lentini, Dott. Edoardo Cecchinato, Dott.ssa Angela Galato

**Mercato dei capitali finanza strutturata**
Prof. Matteo De Poli, Prof. Filippo Annunziata, Prof. Ugo Malvagna, Prof. Alain Pietrancosta, Prof.ssa Paola Lucantoni, Dott.ssa Anna Toniolo

**Assicurazioni e previdenza**
Prof. Paoloefisio Corrias, Prof. Michele Siri, Prof. Pierpaolo Marano, Prof. Giovanni Maria Berti De Marinis, Prof. Robert Merkin, Prof.ssa Kyriaki Noussia, Dott. Massimo Mazzola

**Contratti di impresa, concorrenza e mercati regolati**
Prof.ssa Maddalena Rabitti, Prof.ssa Michela Passalaqua, Prof.ssa Maddalena Semeraro, Prof.ssa Mariateresa Maggiolino, Dott. Gianpaolo Panetta

**Diritto della crisi di impresa e dell'insolvenza**
Prof. Aldo Angelo Dolmetta, Prof. Gianluca Mucciarone, Prof. Francesco Accettella, Dott. Antonio Didone, Prof. Alessio di Amato, Prof. Ignacio Tirado

**Fiscalità finanziaria**
Prof. Andrea Giovanardi, Prof. Nicola Sartori, Prof. Francesco Albertini

**Istituzioni dell'economia e politiche pubbliche**
Prof.ssa Michela Passalacqua, Prof. Francesco Moliterni, Prof. Giovanni Luchena, Dott.ssa Stefania Cavaliere, Dott. Lorenzo Rodio Nico

# Criteri di Revisione

I contributi proposti alla Rivista per la pubblicazione sono sottoposti a una previa valutazione interna da parte della Direzione o di uno dei Direttori d'Area; il quale provvede ad assegnare il contributo a un revisore esterno alla Rivista, selezionato, rationes materiae, fra professori, ricercatori o assegnisti di ricerca.

La rivista adotta il procedimento di revisione tra pari a singolo cieco (single blind peer review) per assicurarsi che il materiale inviato rimanga strettamente confidenziale durante il procedimento di revisione.

Qualora il valutatore esprima un parere favorevole alla pubblicazione subordinato all'introduzione di modifiche, aggiunte o correzioni, la Direzione si riserva di negare la pubblicazione dell'articolo. Nel caso in cui la Direzione decida per la pubblicazione, deve verificare previamente che l'Autore abbia apportato le modifiche richieste dal Revisore.

Qualora il revisore abbia espresso un giudizio negativo, il contributo può essere rifiutato oppure inviato, su parere favorevole della maggioranza dei Direttori dell'area competente rationes materiae, a un nuovo revisore esterno per un ulteriore giudizio. In caso di nuovo giudizio negativo, il contributo viene senz'altro rifiutato.

# La legalità condizionata dello strumento anti-coercizione dell'Unione europea: non intervento, responsabilità internazionale e diritto OMC

**STEFANO SILINGARDI**
Professore associato di Diritto Internazionale
Università Statale di Milano

SOMMARIO: 1. L'ACI nel nuovo ordine geoeconomico. - 2. Architettura dello strumento e presupposto giuridico della reazione europea. - 3. Coercizione economica e principio di non intervento. - 3.1. Dalla pressione economica all'intervento illecito. - 3.2. L'ACI come possibile fattore di sviluppo del diritto internazionale. - 4. Le misure di risposta nel diritto della responsabilità internazionale. - 4.1. Il fatto illecito presupposto e il problema dell'attribuzione. - 4.2. Il soggetto leso e le contromisure nell'interesse di uno Stato membro. - 4.3. Funzione, proporzionalità e limiti delle misure di risposta. - 5. L'ACI alla prova del diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). - 5.1. Le incompatibilità *prima facie* delle misure europee. - 5.2. L'art. 23 DSU e il divieto di giustizia commerciale unilaterale. - 5.3. Le contromisure di diritto internazionale generale come difesa nel sistema OMC. - 5.4. La crisi del sistema contenzioso OMC. - 6. Conclusioni.

## 1. L'ACI nel nuovo ordine geoeconomico

Il Regolamento (UE) 2023/2675, entrato in vigore il 27 dicembre 2023, rappresenta uno dei passaggi più significativi nella trasformazione della politica commerciale europea da strumento prevalentemente orientato all'apertura dei mercati a componente di una

più ampia strategia di sicurezza economica[01]. La sua denominazione corrente, Anti-Coercion Instrument (ACI), ne chiarisce l'ambizione. Esso non mira a correggere distorsioni concorrenziali secondo la logica tradizionale della difesa commerciale, come avviene, ad esempio, mediante misure antidumping o dazi compensativi sulle importazioni sovvenzionate, bensì a tutelare la capacità dell'Unione europea nel suo complesso e dei suoi Stati membri di assumere liberamente le proprie decisioni politiche, impedendo che le relazioni economiche siano utilizzate da un paese terzo come strumento di costrizione.

Lo strumento si colloca in un contesto nel quale l'interdipendenza economica ha cessato di essere percepita soltanto come fonte di reciproci benefici. La concentrazione delle catene globali del valore, il controllo di infrastrutture finanziarie e digitali, la dipendenza da materie prime o tecnologie critiche e la possibilità di condizionare l'accesso a mercati di grandi dimensioni hanno trasformato alcuni nodi dell'economia mondiale in strumenti di potere. La letteratura sulla *weaponized interdependence* ha descritto con efficacia questo passaggio[02], mentre la prassi più recente ha mostrato come restrizioni agli scambi, controlli sulle esportazioni, boicottaggi informali, sanzioni unilaterali (in particolare secondarie) e pressioni sulle imprese possano essere utilizzati per ottenere concessioni del tutto estranee alla regolazione degli scambi[03].

Il caso divenuto paradigmatico per l'Unione è rappresentato dalle misure adottate dalla Cina nei confronti della Lituania alla fine del 2021, in seguito all'apertura a Vilnius di un ufficio di rappresentanza taiwanese[04]. Le difficoltà opposte dalla Cina alle merci

01 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, GUUE L, 7 dicembre 2023. Il Regolamento è entrato in vigore il 27 dicembre 2023. Sul punto, v. tra i molti S. BAUERLE DANZMANN, S. MEUNIER, *The EU's Geoeconomic Turn: From Policy Laggard to Institutional Innovator,* in *Journal of Common Market Studies*, vol. 62, 2024, p. 1 ss.; F. BAETENS, M. BRONCKERS, *The EU's Anti-Coercion Instrument: A Big Stick for Big Targets*, in *EJIL:Talks!* (19 gennaio 2022), al sito: https://www.ejiltalk.org/the-eus-anti-coercion-instrument-a-big-stick-for-big-targets/.

02 H. FARRELL, A.L. NEWMAN, *Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion*, in *International Security*, 2019, p. 42 ss.; A. ROBERTS, H.C. MORAES, V. FERGUSON, *Toward a Geoeconomic Order in International Trade and Investment*, in *J. Int'l. Econ. L.*, 2019, p. 655 ss.; G. SACERDOTI, L. BORLINI, *Systemic Changes in the Politicization of International Trade Relations and the Decline of the Multilateral Trading System*, in *German Law Journal*, vol. 24, 2023, p. 17 ss.

03 L'utilizzo delle politiche commerciali per perseguire obiettivi di politica estera è una delle costanti di studio nel campo della scienza politico-economica, v., tra i molti altri, i fondamentali studi di A.O. HIRSCHMAN, *National Power and the Structure of Foreign Trade*, Berkeley, 1945, spec. 15-18; T. SCHELLING, *National Security Considerations Affecting Trade Policy*, in *United States International Economic Policy in an Interdependent World*, 1971, p. 737; e D.A. BALDWIN, *Economic Statecraft*, Princeton, 2020, spec. 214-301.

04 Commissione europea, *Joint Statement by High Representative/Vice-President Josep Borrell and Executive Vice-President Valdis Dombrovskis on China's Measures against Lithuania*, 8 dicembre 2021.

lituane nelle procedure doganali furono accompagnate da restrizioni alle esportazioni verso la Lituania e da pressioni esercitate su imprese di altri Stati membri affinché eliminassero le componenti lituane dalle proprie catene produttive. La proposta della Commissione, presentata l'8 dicembre 2021, non nacque da questa vicenda, che proprio allora iniziava a delinearsi; essa ne offrì tuttavia un'immediata giustificazione politica, mostrando come la pressione esercitata contro un singolo Stato membro potesse propagarsi all'intero mercato interno e non potesse essere efficacemente contrastata attraverso una risposta esclusivamente nazionale.

Gli sviluppi più recenti dimostrano, peraltro, che il problema non riguarda soltanto i rapporti con la Cina. Nel febbraio 2025, un memorandum presidenziale statunitense ha prospettato l'imposizione di dazi e di altre misure di risposta nei confronti di imposte e regolamentazioni straniere ritenute pregiudizievoli per le imprese tecnologiche americane, disponendo espressamente l'esame delle discipline applicate nell'Unione e nei suoi Stati membri[05]. Ancora più direttamente riconducibile alla struttura dell'ACI è stata la crisi relativa alla Groenlandia. Nel gennaio 2026, il Presidente Trump ha minacciato dazi aggiuntivi contro diversi paesi europei allo scopo di superarne l'opposizione alla prospettata acquisizione statunitense del territorio[06]. La minaccia è stata successivamente ritirata e il procedimento previsto dall'ACI non è stato avviato; le istituzioni europee hanno tuttavia qualificato le pressioni commerciali e l'intimidazione economica rivolte contro la Danimarca e altri Stati membri come una forma di coercizione e hanno dichiarato la disponibilità dell'Unione a utilizzare gli strumenti necessari per difendere la propria autonomia decisionale[07]. La vicenda riproduce quasi letteralmente lo schema sul quale è costruito l'ACI: la minaccia di una misura incidente sugli scambi formulata per ottenere la modifica di una scelta sovrana. Essa conferma, al contempo, che lo strumento non è diretto contro uno specifico paese, ma può trovare applicazione rispetto a qualsiasi impiego delle relazioni economiche come mezzo di pressione politica.

L'ACI si inserisce così nel più ampio insieme di strumenti attraverso i quali l'Unione ha cercato di reagire alla trasformazione del contesto geoeconomico: il controllo degli investimenti esteri[08], la disciplina delle sovvenzioni estere[09], lo strumento per gli appalti

05 *Defending American Companies and Innovators from Overseas Extortion and Unfair Fines and Penalties*, Presidential Memorandum, 21 febbraio 2025, spec. sezioni 2 e 3.

06 A. GABBAT, R. MACKEY, C. JONES, *Trump threatens 25% tariff on European allies until Denmark sells Greenland to US*, The Guardian, 17 gennaio 2026, https://www.theguardian.com/us-news/2026/jan/17/trump-tariff-european-countries-greenland.

07 Parlamento europeo, *Risoluzione del 21 gennaio 2026 sull'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune – relazione annuale 2025* (P10_TA(2026)0012), par. 43; Dichiarazione del Presidente del Consiglio europeo sulla Groenlandia, 18 gennaio 2026, https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2026/01/18/statement-by-president-costa-on-greenland/.

08 Regolamento (UE) 2026/1386 del 17 giugno 2026 relativo al controllo degli investimenti esteri nell'Unione, che abroga il regolamento (UE) 2019/452, GU L, 26 giugno 2026.

09 Regolamento (UE) 2022/2560 del 14 dicembre 2022 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, GU L 330, 23 dicembre 2022.

internazionali[10], il controllo delle esportazioni[11] e il regolamento volto a rafforzare l'esercizio dei diritti dell'Unione negli accordi commerciali[12]. Esso se ne distingue, tuttavia, per una caratteristica decisiva. Mentre gli altri strumenti sono costruiti, almeno in linea di principio, per operare entro obblighi internazionali già determinati, l'ACI contempla espressamente la possibilità che la risposta europea comporti la sospensione di obblighi altrimenti vincolanti.

Al momento in cui si scrive, il procedimento previsto dal Regolamento non ha ancora condotto all'adozione di misure di risposta. Questa assenza di prassi non equivale necessariamente a un insuccesso: la Commissione ha sempre presentato l'ACI anzitutto come uno strumento di deterrenza, destinato a risultare tanto più efficace quanto meno sarà necessario impiegarlo[13]. Essa rende, tuttavia, inevitabilmente prospettica l'analisi giuridica. La compatibilità dell'ACI con il diritto internazionale non può infatti essere valutata una volta per tutte in astratto, perché il Regolamento attribuisce un potere, ma non introduce una deroga generale agli obblighi dell'Unione. La liceità della sua applicazione dipenderà, di volta in volta, dalla natura della condotta attribuita al paese terzo, dall'identità del soggetto leso, dallo scopo e dal contenuto delle misure prescelte e dal regime normativo sul quale esse incidono.

Questa precisazione conduce alla tesi centrale del presente contributo. L'ACI è uno strumento a "legalità condizionata", costruito su tre passaggi che il Regolamento tende ad avvicinare, ma che il diritto internazionale impone di mantenere distinti. In primo luogo, una condotta può integrare la nozione europea di coercizione economica senza costituire, per ciò solo, un fatto internazionalmente illecito. In secondo luogo, l'esistenza di un illecito non implica necessariamente che l'Unione sia il soggetto legittimato a reagire, soprattutto quando la pressione sia diretta contro uno Stato membro in un settore rimasto nella sua competenza. In terzo luogo, una misura prevista dall'Allegato I non acquista natura di contromisura lecita per effetto della sua qualificazione nel diritto dell'Unione: essa deve soddisfare autonomamente tutte le condizioni poste dal diritto internazionale generale e, quando incide sugli scambi, confrontarsi con il regime speciale dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC).

10 Regolamento (UE) 2022/1031 del 23 giugno 2022 relativo all'accesso di operatori economici, beni e servizi di paesi terzi ai mercati degli appalti pubblici e delle concessioni dell'Unione (strumento per gli appalti internazionali – IPI), GU L 173, 30 giugno 2022.

11 Regolamento (UE) 2021/821 del 20 maggio 2021 che istituisce un regime dell'Unione di controllo delle esportazioni, dell'intermediazione, dell'assistenza tecnica, del transito e del trasferimento di prodotti a duplice uso (rifusione), GU L 206, 11 giugno 2021.

12 Regolamento (UE) 2021/167 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, GU L 49, 12 febbraio 2021.

13 Regolamento (UE) 2023/2675, cit., preambolo. V. anche Commissione europea, *Questions & Answers regarding the Anti-Coercion Instrument*, https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/protecting-against-coercion/qa-regarding-anti-coercion-instrument_en.

La sezione dedicata al diritto OMC non costituisce, pertanto, un'appendice settoriale, ma il banco di prova più severo della costruzione europea. Le misure di risposta disponibili hanno, in larga parte, carattere commerciale e discriminatorio; i principali potenziali destinatari dell'ACI sono Membri dell'OMC[14]; e l'Intesa sulla soluzione delle controversie (DSU) è stata concepita proprio per sottrarre l'accertamento delle violazioni e la sospensione delle concessioni alla giustizia unilaterale[15]. Il rapporto con l'OMC rende così particolarmente evidente il problema generale posto dall'ACI: la distanza tra la capacità politica di reagire e il titolo giuridico necessario per farlo[16].

**2. Architettura dello strumento e presupposto giuridico della reazione europea**

L'art. 2, par. 1, del Regolamento definisce la coercizione economica come la situazione nella quale "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 dell'Unione o di uno Stato membro, interferendo in tal modo nelle legittime scelte sovrane dell'Unione o di uno Stato membro"[17]. La definizione combina, dunque, un elemento oggettivo, costituito dalla misura economica o dalla relativa minaccia, e un elemento finalistico, rappresentato dall'intento di condizionare una decisione altrui. I lavori preparatori distinguono, a questo riguardo, tra *coercizione esplicita*, attuata mediante provvedimenti formali apertamente utilizzati come strumenti di pressione; *coercizione dissimulata*, realizzata attraverso l'impiego abusivo di strumenti di per sé legittimi, come controlli doganali o misure sanitarie selettive; e *coercizione silenziosa*, esercitata mediante restrizioni o boicottaggi posti in essere da

14 V. Accordo che istituisce l'Organizzazione Mondiale del Commercio, concluso a Marrakech il 15 aprile 1994. Per L'Italia, v. Legge 29 dicembre 1994, n. 747, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 30 del 7 febbraio 1995, S.O. n. 14. L'OMC conta attualmente 166 Membri, tra i quali figurano sia l'Unione sia, individualmente, i suoi ventisette Stati membri. Questi ultimi conservano pertanto la qualità formale di Membri dell'OMC; tuttavia, nelle materie rientranti nella politica commerciale comune, di competenza esclusiva dell'Unione, l'UE agisce come un soggetto unitario ed è rappresentata dalla Commissione europea, che ne definisce e sostiene la posizione previa concertazione con gli Stati membri in seno al Consiglio e al Comitato della politica commerciale.

15 V. Intesa sulle norme e sulle procedure che disciplinano la risoluzione delle controversie (in inglese: Dispute Settlement Understanding (DSU)), Allegato 2 all'Accordo di Marrakech cit.

16 S. SILINGARDI, *Il nuovo strumento anti-coercizione europeo e il futuro assetto dei rapporti tra l'Unione europea e l'Organizzazione mondiale del commercio*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2024, p. 653 ss.; C. FURCULITA, *The Anti-Coercion Instrument: Is the EU Renouncing Its 'Multilateralist' DNA?*, in *European Yearbook of International Economic Law*, 2023, p. 217 ss.; C.-H. WU, *The EU's Proposed Anti-Coercion Instrument: Legality and Effectiveness*, in *Journal of World Trade*, 2023, p. 297 ss.; K. OLSTHOORN, *The EU's Anti-Coercion Instrument: A Return of Unlawful Unilateral Trade Countermeasures in Disguise?*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2024, p. 47 ss.

17 Regolamento (UE) 2023/2675, cit., Art. 2(1).

operatori privati su impulso informale delle autorità straniere[18].

Non ogni pressione riconducibile a tale definizione comporta, tuttavia, l'attivazione dell'ACI. L'art. 2, par. 2, impone di valutare, tra l'altro, l'intensità, la gravità, la frequenza, la durata, l'ampiezza e l'entità della misura; l'esistenza di un modello di interferenza; il grado di invasione della sovranità dell'Unione o dello Stato membro; la presenza di una preoccupazione legittima riconosciuta a livello internazionale; nonché gli eventuali tentativi di soluzione della controversia[19]. Si tratta di criteri volutamente elastici, destinati a consentire una valutazione complessiva e sensibile al contesto. Tale elasticità, se da un lato accresce l'efficacia deterrente dello strumento, dall'altro aumenta il rischio che una categoria normativa europea, funzionale alla protezione degli interessi dell'Unione, venga sovrapposta, senza un'adeguata mediazione, alla più ristretta categoria dell'illecito internazionale.

La procedura riflette la natura al tempo stesso commerciale e politica dello strumento. La Commissione esamina la misura del paese terzo, di propria iniziativa o su richiesta motivata, e deve concludere l'esame, di norma, entro quattro mesi[20]. Qualora ritenga sussistente la coercizione economica, presenta una proposta al Consiglio, al quale spetta adottare, a maggioranza qualificata, l'atto di esecuzione che ne accerta l'esistenza[21]. La scelta di affidare tale determinazione agli Stati membri, benché l'ACI trovi il proprio fondamento nella politica commerciale comune, segnala che la qualificazione della condotta non è considerata un mero giudizio tecnico. Essa investe le relazioni esterne dell'Unione e comporta una presa di posizione sulla liceità del comportamento di un altro soggetto internazionale[22].

L'accertamento non conduce automaticamente all'adozione di misure di risposta. La Commissione deve chiedere al paese terzo di cessare la coercizione e, se del caso, di riparare il pregiudizio; deve offrirgli adeguate possibilità di consultazione e può ricorrere a negoziati, mediazione, conciliazione, arbitrato o procedimenti giurisdizionali[23]. Soltanto quando tali iniziative non consentano una cessazione tempestiva ed effettiva della coercizione, e quando la risposta sia necessaria per proteggere i diritti e gli interessi dell'Unione e degli Stati membri, la Commissione può adottare una o più delle

18 Commission Staff Working Document, *Impact Assessment Report accompanying the Proposal for a Regulation on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries*, SWD(2021) 371 final, spec. p. 8 ss.

19 Regolamento (UE) 2023/2675, cit., Art. 2(2).

20 Id., Art. 4.

21 Id., Art. 5. V. anche considerando 18.

22 Sulla genesi istituzionale della soluzione, C. FREUDLSPERGER, S. MEUNIER, *When Foreign Policy Becomes Trade Policy: The EU's Anti-Coercion Instrument*, in *Journal of Common Market Studies*, 2024, p. 1 ss. Sul punto, v. anche L. SCHAUPP, *Forging a Geopolitical Union: The EU's Assertive Trade Policy and the Anti-Coercion Instrument*, in M. NEUMAN, R.A. WESSEL, T. DE ZEE (eds.), *A Geopolitical Europe in the Making?*, The Hague, 2025, p. 147 ss.

23 Regolamento (UE) 2023/2675, cit., Art. 6.

misure previste dall'Allegato I[24]. L'elenco comprende dazi aggiuntivi, restrizioni alle importazioni e alle esportazioni, limitazioni relative ai servizi, agli investimenti e all'accesso ai mercati finanziari, esclusioni dagli appalti pubblici, nonché interventi in materia di proprietà intellettuale, autorizzazioni commerciali e programmi di finanziamento dell'Unione[25].

Il Regolamento insiste sul carattere di ultima istanza della risposta, sulla proporzionalità, sulla necessità di ridurre i costi per gli operatori europei e sulla cessazione delle misure non appena esse non siano più necessarie. Questi elementi riproducono, almeno sul piano del disegno normativo, alcuni requisiti delle contromisure[26]. La corrispondenza non deve però essere sopravvalutata. L'ACI è una fonte interna dell'Unione: può disciplinare la competenza delle istituzioni e i rapporti tra Commissione, Consiglio e Stati membri, ma non può ampliare, nei confronti dei paesi terzi, l'ambito delle circostanze idonee ad escludere l'illiceità di una condotta europea.

Il preambolo mostra che il legislatore europeo era consapevole del problema. Esso richiama l'eguaglianza sovrana e il principio di non intervento, collega la coercizione economica illecita alla responsabilità internazionale e afferma che l'azione europea deve svolgersi nel rispetto del diritto internazionale. Al tempo stesso, esprime l'auspicio che l'Unione contribuisca alla creazione, allo sviluppo e alla chiarificazione dei quadri internazionali per prevenire ed eliminare la coercizione economica[27]. Questa duplice affermazione rivela una tensione strutturale: l'ACI pretende di fondarsi sul diritto vigente, ma ambisce anche a contribuire alla sua modificazione e chiarificazione. Ciò che il Regolamento non esplicita con sufficiente chiarezza è che, finché tale evoluzione non troverà riscontro nella prassi e nell'*opinio juris*, la seconda ambizione non potrà essere invocata per colmare le lacune della prima.

La corretta applicazione dello strumento richiede, dunque, due valutazioni distinte. La prima, prevista dal Regolamento, consiste nello stabilire se una misura estera integri

24 Id., Art. 8.

25 Id., Allegato I. Le misure possono essere applicate anche a persone fisiche o giuridiche collegate al governo del paese terzo alle condizioni indicate dagli artt. 10 e 11.

26 Cfr. Commissione di diritto internazionale (CDI), *Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti* (annesso alla ris. dell'AG 56/83, 12 dicembre 2001), in particolare negli articoli 22 e 49-54. Col termine di "contromisure", nel diritto internazionale si intendono quegli atti internazionali illeciti che sono adottati da uno Stato "nei confronti di uno Stato che sia responsabile di un atto internazionalmente illecito soltanto al fine di indurre quello Stato a conformarsi ai propri obblighi" (art. 49). V. in dottrina, per un inquadramento generale e per l'analisi dei requisiti e dei limiti di ricorso a questo strumento, tra i molti altri, F. PADDEU, *Justification and Excuse in International Law*, Cambridge, 2018, spec. 225-284; e N. WHITE, *Countermeasures and Sanctions*, in M. Evans (ed.), *International Law*, Oxford, 6 ed., 2024, pp. 500-527.

27 Regolamento (UE) 2023/2675, cit., considerando 5, 6, 12 e 13. Il considerando 6 richiama espressamente l'opportunità che l'Unione contribuisca alla creazione, allo sviluppo e alla chiarificazione dei quadri internazionali contro la coercizione economica.

coercizione economica ai fini dell'ACI. La seconda, autonoma e più rigorosa, richiede di individuare la norma internazionale violata, verificare l'attribuzione della condotta, determinare il soggetto leso e accertare l'esistenza di un valido titolo per l'adozione di contromisure. Soltanto questo secondo passaggio può rendere lecita una risposta altrimenti incompatibile con un obbligo internazionale. È su tale verifica che si concentra l'analisi successiva.

## 3. Coercizione economica e principio di non intervento

### 3.1 *Dalla pressione economica all'intervento illecito*

Il punto di partenza è relativamente fermo. Il divieto di intervento negli affari interni o esterni di uno Stato appartiene al diritto internazionale consuetudinario[28]. Nella sentenza *Nicaragua*, la Corte internazionale di giustizia (CIG) lo ha ricondotto al diritto di ogni Stato di scegliere liberamente il proprio sistema politico, economico, sociale e culturale e di formulare la propria politica estera[29]. L'intervento diviene pertanto illecito quando si avvale di mezzi coercitivi per incidere su scelte che, in virtù della sovranità, devono restare libere. La difficoltà non riguarda dunque l'esistenza del principio, ma la definizione dei suoi due elementi costitutivi: quali materie rientrino nella sfera di libertà protetta e quale intensità debba raggiungere la pressione esterna per assumere carattere coercitivo.

Il primo elemento rinvia al *domaine réservé*, concetto per sua natura relativo[30]. Già la Corte permanente osservava che l'ambito delle materie lasciate alla competenza domestica dipende dallo sviluppo delle relazioni internazionali[31]. Una scelta non è quindi protetta dal principio di non intervento quando il suo esercizio si traduca nella violazione di un obbligo internazionale. La pressione volta a ottenere l'adempimento di un trattato non incide, quanto al suo oggetto, su una decisione che il destinatario è giuridicamente libero di assumere; diversa è la pressione diretta a imporre una scelta di politica interna o estera che il diritto internazionale lascia alla sua discrezionalità. Solo in questa seconda ipotesi viene in rilievo la libertà tutelata dal principio, ferma restando la necessità di accertare il carattere coercitivo dei mezzi impiegati.

Nella logica dell'ACI, è dunque necessario accertare anzitutto che la scelta rientri effet-

28 Cfr. M. ROSCINI, *International Law and the Principle of Non-Intervention*, Oxford, 2024, spec. pp. 98-143.

29 Corte internazionale di giustizia (CIG), *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua c. Stati Uniti)*, merito, sentenza del 27 giugno 1986, ICJ Reports 1986, p. 14, parr. 202 e 205. V. anche CIG, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, merito, sentenza del 19 dicembre 2005, ICJ Reports 2005, parr. 162-63.

30 Sul concetto di *domaine réservé*, v. da ultimo K.S. ZIEGLER, *Domaine réservé*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (2013), https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1398.

31 Corte permanente di giustizia internazionale, *Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco*, parere consultivo del 7 febbraio 1923, Series B, n. 4, p. 24.

tivamente nella sfera di libertà riconosciuta dal diritto internazionale al destinatario. Il criterio previsto dall'art. 2, par. 2, relativo alla presenza di una «legittima preoccupazione riconosciuta a livello internazionale» deve essere letto proprio in questa prospettiva: non come una generica clausola di bilanciamento politico, ma come un invito a ricostruire la posizione giuridica di entrambe le parti e a verificare se la pretesa avanzata dal paese terzo trovi fondamento in un obbligo internazionale.

Un problema ulteriore si pone quando la pressione sia diretta contro l'Unione stessa. Resta infatti controverso se il principio di non intervento, tradizionalmente costruito a tutela della sovranità statale, protegga direttamente anche l'autonomia decisionale di un'organizzazione internazionale[32]. Nel caso dell'Unione, la questione non può essere risolta sulla sola base delle competenze ad essa attribuite o dell'eventuale incidenza della pressione sul mercato interno. Tali elementi possono concorrere a individuare la sfera decisionale concretamente interessata, ma resta necessario stabilire se e in quale misura il principio di non intervento sia applicabile all'organizzazione e protegga l'esercizio delle relative competenze. La rilevanza internazionale della lesione non può, pertanto, essere presunta sulla base delle peculiarità dell'ordinamento europeo, ma deve essere dimostrata alla luce della norma primaria invocata e delle circostanze concrete.

Il secondo elemento, la coercizione, è ancora più controverso. La Dichiarazione sulle relazioni amichevoli del 1970 afferma che nessuno Stato può usare o incoraggiare misure economiche, politiche o di altra natura per costringere un altro Stato a subordinare l'esercizio dei propri diritti sovrani e ottenere vantaggi di qualsiasi tipo[33]. Il considerando 5 del Regolamento assume che tale enunciato rifletta il diritto consuetudinario. L'assunto è plausibile per quanto riguarda la struttura generale del principio, ma non è pacifico che esso si estenda a ogni forma di pressione economica[34]. La prassi degli Stati, ad esempio, mostra una tolleranza assai ampia verso embargo, sospensioni di aiuti, interruzioni di relazioni commerciali e altre misure adottate per influenzare il comportamento altrui, purché esse non violino obblighi specifici. La stessa sentenza *Nicaragua* costituisce un monito. Pur riconoscendo la gravità delle restrizioni economiche statunitensi, la Corte non ritenne che la cessazione degli aiuti e l'embargo commerciale integrassero, in quelle circostanze, una violazione del principio consuetudinario di non intervento. Essa aggiunse che, in assenza di un impegno specifico, uno Stato non è tenuto a proseguire determinate relazioni commerciali più a lungo di quanto ri-

32 Cfr. in generale G.I. HERNÁNDEZ, *Beyond the Control Paradigm? International Responsibility and the European Union*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 15, 2012-2013, p. 643 ss., spec. pp. 646-653; E. PAASIVIRTA, P.J. KUIJPER, *Does One Size Fit All? The European Community and the Responsibility of International Organizations*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 36, 2005, pp. 169 ss.

33Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations*, ris. 2625 (XXV), 24 ottobre 1970, par. 3.

34 Cfr. M. ROSCINI, *International Law*, cit., p. 175-183.

tenga opportuno[35]. La pronuncia non esclude in assoluto che la coercizione economica possa costituire intervento illecito; chiarisce, tuttavia, che né l'intento di influenzare il comportamento altrui né la produzione di un grave pregiudizio economico sono, isolatamente considerati, sufficienti a integrare la violazione.

Una nozione giuridicamente utilizzabile di coercizione economica deve pertanto collocarsi tra due estremi[36]. Da un lato, non può richiedere la completa soppressione della volontà del destinatario, perché quasi nessuna misura economica raggiungerebbe tale soglia. Dall'altro, non può coincidere con ogni tentativo di rendere una scelta più costosa, poiché la diplomazia economica, la condizionalità e la ritorsione lecita sono componenti ordinarie delle relazioni internazionali. La soglia della coercizione dovrebbe ritenersi superata quando la misura sia specificamente concepita per comprimere in modo sostanziale la libertà decisionale del destinatario, attraverso lo sfruttamento di una dipendenza o di una vulnerabilità significativa[37].

Nell'applicazione di tale criterio, la gravità del pregiudizio rileva soprattutto in quanto indice della capacità della misura di comprimere la libertà decisionale del destinatario, ma non è di per sé decisiva. Una restrizione circoscritta può assumere carattere coercitivo quando sfrutti una vulnerabilità particolarmente significativa; per converso, anche un impatto economico considerevole non è sufficiente quando manchi il nesso con la subordinazione di una scelta sovrana. I criteri dell'art. 2, par. 2, risultano utili proprio perché orientano verso una valutazione contestuale, nella quale deve emergere il rapporto tra la vulnerabilità sfruttata e la concreta compressione dello spazio decisionale.

L'elemento finalistico assume, in questa ricostruzione, un ruolo essenziale. La coincidenza temporale tra una scelta politica e una restrizione commerciale, le dichiarazioni delle autorità, la selettività delle misure, la disponibilità a rimuoverle in cambio di una concessione e l'esistenza di precedenti analoghi possono costituire indizi dell'intento coercitivo. Nei casi di coercizione silenziosa, tuttavia, la prova di tale intento deve accompagnarsi a quella dell'attribuzione della condotta. Un boicottaggio dei consumatori o una decisione assunta da un'impresa pubblica possono risultare politicamente significativi senza che il comportamento sia, per ciò solo, imputabile allo Stato secondo i criteri propri del diritto della responsabilità internazionale. La distinzione è particolarmente importante nell'applicazione dell'ACI: la possibilità di considerare una condotta

35 *Nicaragua*, cit., parr. 244-245.

36 Per un inquadramento più generale del concetto di coercizione economica e delle sue ramificazioni nella realtà contemporanea, v. J. KATZ COGAN, *Two Approaches to Economic Coercion*, in *Yale Journal of International Law Online*, 2024, https://yjil.yale.edu/posts/2024-08-09-two-approaches-to-economic-coercion; E.V. MCLEAN, *Economic Coercion*, in J.C.W. PEVEHOUSE, L. SEABROOKE (eds), *The Oxford Handbook of International Political Economy*, Oxford, 2025, p. 254 ss.

37 A. TZANAKOPOULOS, *The Right to Be Free from Economic Coercion*, in *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, vol. 4, 2015, p. 616 ss.; M. JAMNEJAD, M. WOOD, *The Principle of Non-Intervention*, in *Leiden Journal of International Law*, vol. 22, 2009, p. 345 ss.

rilevante ai fini del procedimento europeo non consente di attenuare i requisiti richiesti dal diritto internazionale per attribuirla al paese terzo.

Alla luce di tali criteri, la vicenda lituana consente di cogliere più concretamente la portata del test proposto. Le misure attribuite alla Cina non si sarebbero infatti esaurite nelle restrizioni riguardanti le esportazioni lituane, ma avrebbero interessato anche prodotti dell'Unione contenenti componenti provenienti dalla Lituania e imprese stabilite in altri Stati membri che utilizzavano tali componenti nelle proprie catene produttive[38]. La pressione risultava così collegata a una scelta di politica estera chiaramente identificabile e idonea ad amplificarne il costo sfruttando l'integrazione della Lituania nelle catene del valore europee. Questi elementi avvicinano la vicenda al paradigma coercitivo qui delineato più di quanto possa fare una mera restrizione commerciale genericamente diretta a influenzare il comportamento altrui; essi non dispensano, tuttavia, dal verificare se, nelle circostanze concrete, l'intensità, la struttura e la finalità della pressione abbiano effettivamente superato la soglia richiesta dal principio di non intervento. La vicenda mostra, al tempo stesso, perché tale accertamento non possa ridursi alla misurazione del danno economico: ciò che assume rilievo è il modo in cui la dipendenza commerciale viene utilizzata per incidere sulla libertà di assumere una determinata decisione politica.

Anche la minaccia, espressamente inclusa nell'ambito di applicazione dell'ACI, richiede una valutazione particolarmente cauta. Una minaccia credibile e sufficientemente determinata può infatti restringere lo spazio di scelta del destinatario ancor prima che il pregiudizio si produca. Non ogni annuncio di una futura misura commerciale costituisce, tuttavia, un intervento illecito. Occorre che la minaccia sia imputabile allo Stato, si accompagni a una richiesta sufficientemente precisa e presenti caratteristiche tali, per natura, gravità e contesto, da esercitare una pressione coercitiva sulla scelta sovrana del destinatario.

Una possibile ricostruzione, sviluppata in dottrina attraverso il modello della *coercion as extortion*, consente di precisare ulteriormente questo punto. Secondo tale impostazione, l'intervento può perfezionarsi già nella combinazione tra una richiesta relativa a una materia che il destinatario è libero di decidere e una minaccia sufficientemente grave e credibile, indipendentemente dal fatto che il destinatario ceda alla pressione o che la conseguenza annunciata venga effettivamente attuata[39]. Ciò può valere anche quando la misura minacciata, considerata isolatamente, sarebbe lecita: l'eventuale illiceità deriva allora dal nesso tra la richiesta, la minaccia e la finalità di subordinare una scelta che il diritto internazionale lascia libera. Sotto questo profilo, l'inclusione delle

38 WTO, *China – Measures Concerning Trade in Goods and Services*, Request for Consultations by the European Union, WT/DS610/1, G/L/1426, G/TFA/D4/1, G/SPS/GEN/1988, S/L/435, 31 gennaio 2022, pp. 1-2. V. inoltre E. CHACHKO, A. NEWMAN, *Building norms of economic coercion*, in *J. Int'l. Econ. L.*, vol. 28, 2025, p. 542 ss.

39 M. MILANOVIC, *Revisiting Coercion as an Element of Prohibited Intervention in International Law*, in *American Journal of International Law*, vol. 117, 2023, p. 601 ss., spec. pp. 626-639.

minacce nell'art. 2 dell'ACI trova un possibile fondamento nella struttura stessa del divieto di intervento, senza che ciò comporti, tuttavia, l'automatica illiceità internazionale di ogni pressione economica prospettata.

Rimane infatti controversa la soglia che una minaccia economica deve raggiungere per integrare una simile forma di coercizione. Non sarebbe sufficiente che essa renda la scelta del destinatario politicamente o economicamente meno conveniente: occorre che, valutata nel contesto complessivo, sia idonea a comprimere in misura sostanziale la libertà decisionale protetta dal principio di non intervento. Qualora tale soglia sia superata e la minaccia costituisca essa stessa un intervento illecito, essa può rappresentare il fatto illecito presupposto per l'eventuale adozione di contromisure, ferma la necessità di verificarne autonomamente tutti gli ulteriori requisiti. Il successivo ritiro della minaccia rileverà, a sua volta, ai fini della necessità e della durata della risposta, senza che ciò escluda necessariamente le ulteriori conseguenze eventualmente derivanti dall'illecito già commesso[40].

La vicenda groenlandese consente di applicare concretamente tale ricostruzione. A differenza della minaccia dell'uso della forza, espressamente vietata dall'art. 2, par. 4, della Carta delle Nazioni Unite, non esiste una corrispondente norma che vieti autonomamente la minaccia di misure economiche. La questione è dunque se, per caratteristiche e contesto, la minaccia integri già quella coercizione che rende illecito l'intervento. Nel caso richiamato, la prospettazione di dazi era collegata alla richiesta di modificare una scelta rientrante, in linea di principio, nella sfera di autonomia decisionale del destinatario. Se la minaccia avesse raggiunto la soglia coercitiva appena descritta, il suo mancato seguito o il fatto che essa non avesse prodotto il risultato perseguito non ne avrebbero, secondo il modello della *coercion as extortion*, necessariamente escluso l'illiceità. In ogni caso, l'eventuale ricorso a contromisure avrebbe richiesto l'autonomo accertamento di tutti gli ulteriori presupposti previsti dal diritto della responsabilità internazionale[41].

Da queste considerazioni deriva una prima conclusione. La definizione contenuta nell'art. 2 appare adeguata quale criterio per l'attivazione del procedimento previsto dal Regolamento: essa, infatti, consente alla Commissione di avviare l'esame della condotta e al Consiglio di accertare la sussistenza di una situazione di coercizione economica ai fini dell'ACI. Al contempo, essa non può però fungere da scorciatoia nell'accertamento di un illecito internazionale. Quando la risposta europea comporti la sospensione di obblighi internazionali, occorre motivare separatamente la qualificazione giuridica della condotta del paese terzo, individuando la scelta sovrana oggetto di protezione, i

40 V. anche A. PELLET, *Police Powers or the State's Right to Self-Preservation?*, in M. KAMMINGA, M. SCHEININ (eds), *The Impact of Human Rights Law on General International Law*, Oxford, 2009, p. 17 ss.

41 Sulla vicenda groenlandese, v. supra, nt. 6-7. Sulla possibilità che l'intervento si perfezioni mediante la stessa minaccia coercitiva, indipendentemente dal conseguimento del risultato perseguito, v. M. MILANOVIC, cit., spec. pp. 626-639.

caratteri coercitivi della pressione esercitata, le ragioni per cui essa – anche quando si manifesti nella forma di una minaccia – abbia superato la soglia richiesta dal principio di non intervento, la norma internazionale violata e gli elementi che ne consentono l'attribuzione allo Stato interessato. In assenza di una simile ricostruzione, l'ACI rischierebbe di trasformare una categoria controversa del diritto internazionale in una clausola unilaterale di autotutela..

### 3.2 *L'ACI come possibile fattore di sviluppo del diritto internazionale*

Il considerando 6 attribuisce all'Unione un'ambizione ulteriore: contribuire alla creazione, allo sviluppo e alla chiarificazione dei quadri internazionali volti a contrastare la coercizione economica[42]. Tale obiettivo non è privo di fondamento. La struttura dell'economia mondiale ha conosciuto, negli ultimi decenni, trasformazioni profonde. In questa prospettiva, l'Unione potrebbe sostenere che, in un contesto internazionale segnato dalla crescente strumentalizzazione dei rapporti economici, la sovranità non riguardi più soltanto i tradizionali spazi di autonomia politica interna, ma si estenda anche al controllo di settori essenziali per la capacità dello Stato di assumere liberamente le proprie decisioni[43]. Dipendenze tecnologiche, reti finanziarie, piattaforme digitali e concentrazioni produttive offrono oggi strumenti di pressione capaci di incidere profondamente sull'autonomia politica degli Stati, con intensità talvolta comparabile a forme più tradizionali di intervento mediante il ricorso alla forza armata. Una disciplina regionale non può, tuttavia, contribuire alla formazione del diritto consuetudinario per il solo fatto di essere stata adottata. La sua rilevanza su tale piano dipenderà dalle modalità con cui lo strumento sarà concretamente applicato, dalla motivazione giuridica degli atti adottati dall'Unione, dalla loro idoneità a esprimere un'opinio juris chiaramente riconoscibile e dalle reazioni degli altri soggetti internazionali.

L'Unione dovrà inoltre confrontarsi con le posizioni da essa e dai suoi Stati membri tradizionalmente sostenute. Per decenni, numerosi Stati del Sud globale hanno proposto una lettura ampia del divieto di coercizione economica, mentre gli Stati occidentali hanno contestato formulazioni tanto estese da poter delegittimare sanzioni, condizionalità economiche e altre misure unilaterali[44]. Ancora oggi, le risoluzioni dell'Assemblea

42 Regolamento (UE) 2023/2675, cit., considerando 6.

43 V. anche il dibattito sulla formulazione di una nuova politica commerciale europea all'insegna della c.d. *autonomia strategica*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy*, COM(2021) 66 final, 18 febbraio 2021. V. anche G. KUBEK, I. MANCINI, *EU Trade Policy between Constitutional Openness and Strategic Autonomy*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 19, 2023, pp. 518-547.

44 V. A. BALI, *Weapons Against the Weak: International Law and the Political Economy of Coercion*, in *Yale L. J. Online*, 2024, p. 1 ss., https://yjil.yale.edu/posts/2024-06-12-weapons-against-the-weak-international-law-and-the-political-economy-of-coercion; J. BATINGA, *Reconciling the Global North-South Divide on the Use of Force: Economic Coercion and the Evolving Interpretations of Article 2(4)*, in *Wisconsin International Law Journal*, vol. 41, 2024, p. 103 ss.

generale su *Unilateral economic measures as a means of political and economic coercion against developing countries* e su *Human rights and unilateral coercive measures* sono approvate con maggioranze ampie, ma incontrano il voto contrario o l'astensione di numerosi Stati europei.[45]

Questa posizione non preclude un'evoluzione dell'approccio europeo, ma impone che essa si sviluppi in modo coerente e non selettivo. Se l'Unione sostiene che l'impiego mirato di dipendenze commerciali possa violare il principio di non intervento anche in assenza della violazione di uno specifico obbligo pattizio, il medesimo criterio non potrà essere applicato soltanto alle misure adottate da Cina, Stati Uniti o altri paesi terzi. Esso dovrà essere utilizzato anche per valutare le sanzioni e le condizionalità europee, distinguendo le diverse fattispecie sulla base del titolo giuridico invocato, dell'obiettivo perseguito, della natura della scelta incisa e dell'intensità della pressione esercitata. La pretesa dell'Unione di contribuire allo sviluppo del diritto internazionale risulterebbe altrimenti indebolita dalla percezione che l'ACI incorpori una nozione di coercizione applicabile soltanto alla condotta degli altri soggetti internazionali.

## 4. Le misure di risposta nel diritto della responsabilità internazionale

### 4.1 *Il fatto illecito presupposto e il problema dell'attribuzione*

Il richiamo del Regolamento alle contromisure presuppone, anzitutto, l'esistenza di un fatto internazionalmente illecito del paese terzo. Tale illecito può derivare dalla violazione del principio di non intervento, dalla violazione di un obbligo OMC o di un altro accordo internazionale, oppure dal concorso di più violazioni. È tuttavia essenziale mantenere distinta, sul piano analitico, la qualificazione della condotta come illecito internazionale dalla sua riconduzione alla nozione di coercizione economica di cui all'art. 2 del Regolamento. Il diritto internazionale della responsabilità non contempla infatti una specifica causa di esclusione dell'illiceità fondata sulla mera «risposta alla coercizione economica»; esso ammette, piuttosto, il ricorso a contromisure nei confronti di un soggetto responsabile di una previa violazione internazionale.

Quando la condotta coercitiva si esprime attraverso una legge, un regolamento, una decisione doganale o un altro atto formalmente riconducibile a un organo statale, il problema dell'attribuzione non presenta, di regola, particolari difficoltà. Ben più complessa è invece la qualificazione delle forme dissimulate o silenziose di coercizione che l'ACI mira espressamente a intercettare. Il diritto internazionale generale attribuisce allo Stato le condotte dei suoi organi, dei soggetti autorizzati a esercitare prerogative pubbliche e dei privati che agiscano su sue istruzioni o sotto la sua direzione o il suo controllo; può inoltre ricondurre allo Stato comportamenti che esso abbia successiva-

45 Da ultimo, Assemblea generale, *Unilateral economic measures as a means of political and economic coercion against developing countries*, ris. 80/120, 4 dicembre 2025; Id., *Human rights and unilateral coercive measures*, ris. 79/167, 17 dicembre 2024. Le votazioni continuano a mostrare una marcata divisione tra molti paesi in via di sviluppo e gli Stati occidentali.

mente riconosciuto e adottato come propri.[46] Un boicottaggio spontaneo, una decisione commerciale autonomamente assunta da un'impresa pubblica o la condotta di operatori privati che si adeguino alle preferenze governative senza aver ricevuto istruzioni possono produrre effetti economici rilevanti e tradursi in una pressione politicamente efficace. Ciò non basta, però, a rendere tali condotte internazionalmente imputabili allo Stato e, quindi, a fondare l'adozione di contromisure nei suoi confronti. In queste ipotesi, l'ACI può legittimare consultazioni, iniziative diplomatiche o misure autonome lecite; non può invece trasformare in attribuzione internazionale ogni relazione che il diritto dell'Unione ritenga sufficientemente stretta con il governo del paese terzo.

Lo stesso problema si pone sul versante della risposta. Le misure dell'Allegato I possono essere indirizzate al paese terzo, ai suoi organi o a persone fisiche e giuridiche collegate al governo. Il diritto delle contromisure richiede, tuttavia, che esse siano adottate nei confronti del soggetto responsabile dell'illecito e perseguano la finalità di indurlo a conformarsi ai propri obblighi internazionali. Ciò non esclude che i loro effetti economici si riflettano anche su imprese private, come normalmente accade nel caso delle contromisure di natura commerciale. È però necessario che il nesso tra i destinatari della misura e lo Stato responsabile, così come la funzione coercitiva della risposta, risultino sufficientemente chiari e non siano ricavati dal solo criterio della nazionalità[47].

Un'ulteriore precisazione riguarda il regime normativo applicabile alla risposta europea. L'illecito del paese terzo deve essere valutato, in via principale, alla luce degli Articoli sulla responsabilità degli Stati del 2001. Diversamente, la condotta posta in essere dall'Unione è quella di un'organizzazione internazionale e trova il proprio riferimento negli Articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali del 2011(ARIO)[48]. Poiché le misure commerciali sono adottate dalla Commissione come atti dell'UE, l'analisi deve concentrarsi anzitutto sulla responsabilità dell'organizzazione, pur senza escludere, in particolari circostanze, quella degli Stati membri incaricati dell'esecuzione. Il punto decisivo è che la competenza europea a disciplinare il commercio non coincide necessariamente con la titolarità internazionale del diritto di sospendere un obbligo.

### 4.2 *Il soggetto leso e le contromisure nell'interesse di uno Stato membro*

Il problema più complesso emerge quando la coercizione è diretta non contro l'Unione, ma contro uno Stato membro per indurre il governo nazionale a modificare una scelta

46 *Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati*, cit., artt. 4, 5, 8 e 11. Sul criterio del controllo, CIG, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia-Erzegovina c. Serbia e Montenegro)*, sentenza del 26 febbraio 2007, ICJ Reports 2007, p. 43, par. 398 ss.

47 V. al riguardo Regolamento (UE) 2023/2675, cit., art. 10(1).

48 CDI, *Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali*, in *Yearbook of the International Law Commission*, 2011, vol. II, parte seconda, spec. artt. 4, 6-7 e 43-57. Il Progetto conserva natura in larga parte ricognitiva e progressiva e deve essere applicato tenendo conto della prassi specifica dell'organizzazione.

di politica estera. In simili ipotesi, occorre infatti distinguere il piano della competenza dell'Unione ad adottare misure di risposta da quello della titolarità del diritto internazionale violato. La questione coinvolge problemi più ampi relativi alla posizione delle organizzazioni internazionali nel diritto della responsabilità, che non possono essere ricostruiti compiutamente nei limiti del presente contributo; è tuttavia necessario individuarne le principali conseguenze per l'applicazione dell'ACI.

La distinzione assume particolare rilievo perché la competenza dell'Unione a disciplinare le misure commerciali di risposta non la trasforma, per ciò solo, nel soggetto leso dall'illecito internazionale. Quando la condotta straniera incida su un atto dell'Unione, sull'esercizio di una competenza ad essa attribuita o, più indirettamente, sul funzionamento del mercato interno[49], occorre pertanto verificare se tale incidenza corrisponda anche alla violazione di un obbligo internazionale dovuto all'UE. Il problema si presenta in termini ancora più evidenti quando la scelta contestata appartenga esclusivamente alla sfera dello Stato membro: l'Unione può subirne conseguenze economiche o politiche senza essere, per questo solo fatto, titolare del diritto internazionale violato.

Qualora non sia dimostrabile una lesione autonoma dell'Unione, la risposta non può essere ricondotta alle contromisure tradizionali, che presuppongono l'adozione della misura da parte del soggetto leso nei confronti del responsabile dell'illecito. Rimane allora la possibilità di ricondurre la risposta alla categoria delle contromisure c.d. collettive (o *third-party countermeasures*), che hanno però natura assai dubbia. Gli Articoli del 2001 sulla responsabilità internazionale consentono infatti agli Stati diversi da quello leso di invocare la responsabilità quando l'obbligo è dovuto alla comunità internazionale nel suo insieme (obblighi *erga omnes*) o a un gruppo di Stati ed è posto a tutela di un interesse collettivo (obblighi *erga omnes partes*)[50]. Da tale legittimazione all'invocazione non discende, però, automaticamente un corrispondente diritto di adottare contromisure. L'art. 54 si limita infatti a una clausola di salvaguardia quanto all'adozione di «misure lecite» per ottenere la cessazione della violazione e la riparazione nell'interesse dello Stato leso o dei beneficiari dell'obbligo violato[51]. Una cautela analoga caratterizza gli ARIO[52]. La Commissione di diritto internazionale non ha dunque codificato un diritto generale alle contromisure collettive, e la prassi successiva, pur significativa, non ha eliminato ogni incertezza circa l'effettiva emersione di una norma di diritto consuetudi-

49 Regolamento (UE) 2023/2675, cit., considerando 10.

50 Cfr. Institut de Droit International (Krakow Session, 2005), *Obligations* erga omnes *in international law*, artt. 1 e 2.

51 *Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati*, cit., artt. 48 e 54.

52 *Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali*, artt. 49 e 57.

naria che legittima il ricorso a tali misure[53].

Neppure il carattere fondamentale del principio di non intervento consente di superare automaticamente tale difficoltà. La sua violazione può certamente fondare la responsabilità dello Stato autore dell'intervento, ma non ne consegue, senza ulteriori passaggi, che tutti gli Stati o un'organizzazione internazionale siano legittimati ad adottare contromisure. Né i Trattati dell'Unione possono, da soli, trasformare la solidarietà tra Stati membri in un titolo giuridico opponibile ai paesi terzi. Una parte della dottrina recente ne ricava che né la competenza esclusiva dell'Unione in materia commerciale né la solidarietà tra gli Stati membri siano sufficienti a fondare, sul piano internazionale, contromisure adottate nell'interesse dello Stato direttamente leso[54]. L'obiezione coglie un'effettiva debolezza dell'ACI, ma non esclude che, in determinate circostanze, una condotta coercitiva diretta contro uno Stato membro possa ledere anche un diritto proprio dell'Unione. È l'esistenza di questa distinta lesione, e non la sola appartenenza dello Stato colpito all'Unione, che deve essere dimostrata.

Il riferimento all'integrità del mercato interno richiede, sotto questo profilo, una precisazione. Essa non costituisce, di per sé, un bene giuridico tutelato da una norma internazionale opponibile ai paesi terzi. L'incidenza sul mercato interno può certamente assumere rilievo sul piano fattuale, ad esempio quando la pressione esercitata contro un singolo Stato membro si propaghi, per effetto dell'integrazione economica europea, agli scambi, agli operatori o alle catene del valore di altri Stati membri[55], oppure interferisca con l'esercizio di competenze attribuite all'Unione[56]. Perché tali effetti assumano rilievo sul piano della responsabilità internazionale è però necessario individuare un obbligo internazionale dovuto all'Unione che la condotta del paese terzo abbia violato. Ciò può verificarsi, anzitutto, quando siano violati obblighi derivanti da accordi dei quali l'Unione è parte, compresi gli accordi OMC o altri accordi commerciali conclusi con il paese terzo. Più controversa è la possibilità di ricondurre la lesione direttamente al principio consuetudinario di non intervento, estendendone la tutela all'autonomia decisionale dell'Unione nell'ambito delle competenze ad essa attribuite. Come già osserva-

53 Sulla possibile emersione di una norma consuetudinaria favorevole alle contromisure collettive, cfr. C. TAMS, *Enforcing Obligations Erga Omnes in International Law*, Cambridge, 2010, spec. 228 ss.; e M. DAWIDOWICZ, *Third-Party Countermeasures in International Law*, Cambridge, 2017, spec. 245 ss. In senso più critico, P. D'ARGENT, *Les Obligations Internationales*, in *Recueil des cours*, vol. 417, 2021, spec. 104 ss.; S. SILINGARDI, *Le sanzioni unilaterali e le sanzioni con applicazione extraterritoriale nel diritto internazionale*, Milano, 2020, spec. 22-39 e 352 ss.

54 V. in questo senso M. JACKSON, F. PADDEU, *"To deter and counteract economic coercion": the puzzle of countermeasures in the European Union's Anti-Coercion Instrument*, in *J. Int'l. Econ. L.*, 2025, vol. 28, p. 567 ss.

55 Cfr. Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Versione consolidata), GU C 326, 26 ottobre 2012, p. 47 ss., art. 26, parr. 1-2. V. inoltre Regolamento (UE) 2023/2675, cit., considerando 10.

56 Sul punto, cfr. M. CREMONA, *"Expanding the Internal Market: An External Regulatory Policy for the EU?"*, in B. VAN VOOREN, S. BLOCKMANS, J. WOUTERS (eds.), *The EU's Role in Global Governance: The Legal Dimension*, Oxford, 2013, pp. 162-177.

to, tale estensione non può considerarsi acquisita. L'incidenza sul mercato interno può dunque contribuire a dimostrare che la pressione esercitata contro uno Stato membro coinvolge concretamente anche l'Unione, ma non può sostituire l'individuazione della norma primaria violata e dell'obbligo corrispondentemente dovuto all'Unione[57].

Ne deriva una graduazione che dipende, più che dall'intensità degli effetti economici prodotti sull'Unione, dalla titolarità del diritto internazionale violato. La base giuridica della risposta è più solida quando la condotta colpisca direttamente l'Unione – ad esempio un suo atto o l'esercizio di una competenza ad essa attribuita – e integri al contempo la violazione di un obbligo internazionale ad essa dovuto. Una situazione intermedia ricorre quando la pressione sia formalmente diretta contro uno Stato membro, ma la medesima condotta determini anche la violazione di un distinto obbligo internazionale nei confronti dell'Unione; in questo caso, l'incidenza sul mercato interno può concorrere a dimostrare l'esistenza e la concretezza della lesione, ma non ne costituisce autonomamente il fondamento giuridico. Più controversa rimane, infine, l'ipotesi nella quale soltanto lo Stato membro sia titolare del diritto violato e l'UE intervenga esclusivamente nel suo interesse, in un settore rimasto nella competenza nazionale: la liceità della risposta dipende allora dalla discussa ammissibilità delle contromisure collettive e non può essere fondata sulla sola competenza commerciale dell'Unione o sui vincoli di solidarietà tra i suoi Stati membri.

### 4.3 *Funzione, proporzionalità e limiti delle misure di risposta*

Anche in presenza di un illecito e di un soggetto legittimato, la contromisura non assume natura sanzionatoria. La sua funzione è, piuttosto, quella di indurre il responsabile a cessare la violazione e ad adempiere agli obblighi di riparazione. Essa deve inoltre avere carattere temporaneo, essere per quanto possibile reversibile ed essere sospesa qualora l'illecito sia cessato e la controversia sia stata sottoposta in buona fede a un procedimento vincolante di soluzione[58]. La deterrenza, pur costituendo la principale *ratio* politica dell'ACI, non può quindi tradursi nello scopo giuridico autonomo della misura adottata. Una risposta particolarmente onerosa da parte dell'Unione non diviene lecita per il solo fatto di rafforzarne la credibilità rispetto a future ipotesi di coercizione; può ritenersi conforme al diritto internazionale soltanto nella misura in cui resti funzionalmente diretta a ottenere l'adempimento nel caso concreto.

La procedura europea recepisce in misura apprezzabile tali condizioni: impone un previo invito alla cessazione e al dialogo[59], richiede che la risposta sia proporzionata e prevede il suo riesame, la sospensione e la revoca quando ne vengano meno i pre-

57 P. PALCHETTI, *"Unique, Special, or Simply a Primus Inter Pares? The European Union in International Law"*, in *European Journal of International Law*, vol. 29, 2018, p. 1409 ss.

58 V. *Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati*, cit., art. 49. Cfr. altresì le corrispondenti disposizioni degli Articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali.

59 Regolamento (UE) 2023/2675, cit., art. 8(7).

supposti[60]. Restano inoltre intangibili gli obblighi che, secondo il diritto generale, non possono essere incisi da contromisure[61].

## 5. L'ACI alla prova del diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)

### 5.1 *Le incompatibilità prima facie delle misure europee*

Il diritto OMC costituisce il terreno nel quale la legalità condizionata dell'ACI emerge con maggiore evidenza. Molte misure dell'Allegato I sono concepite per essere applicate selettivamente nei confronti del paese responsabile e per imporre costi in settori nei quali l'Unione ha assunto obblighi di accesso al mercato o di non discriminazione. La loro adozione può quindi determinare, in funzione del contenuto concreto della risposta e degli impegni applicabili, la violazione di una pluralità di disposizioni.

Dazi aggiuntivi superiori ai livelli consolidati contrastano, in linea di principio, con l'art. II GATT[62]; il trattamento tariffario differenziato riservato ai prodotti originari del paese interessato solleva un problema ai sensi della clausola della nazione più favorita di cui all'art. I[63]. Divieti, contingenti o licenze restrittive all'importazione o all'esportazione possono ricadere nell'ambito degli artt. XI e XIII[64]. Le misure relative ai servizi possono incidere sugli artt. II, XVI e XVII GATS[65]; le restrizioni in materia di proprietà intellettuale devono essere valutate alla luce dell'Accordo TRIPS[66]; e le esclusioni dagli appalti pubblici possono violare, nei settori e nei limiti degli impegni assunti, l'Accordo plurilate-

60 Id., artt. 11 e 12.

61 V. *Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati*, cit., art. 50.

62 Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio 1994 (GATT 1994), contenuto nell'Allegato 1A dell'Accordo di Marrakech, cit. L'articolo II contiene gli elenchi delle concessioni tariffarie tra Stati Membri dell'Accordo.

63 Id., art. I, secondo il quale: «Tutti i vantaggi, favori, privilegi o immunità, concessi da una Parte contraente a un prodotto originario da ogni altro Paese, o a esso destinato, saranno estesi, immediatamente e senza condizioni, a tutti i prodotti congeneri, originari del territorio di ogni altra Parte contraente, o a esso destinati».

64 L'art. XI del GATT 1994 stabilisce, in via generale, il divieto di introdurre o mantenere divieti o restrizioni diversi dai dazi doganali, dalle imposte o da altri oneri, applicati all'importazione di prodotti originari del territorio di un altro Membro o all'esportazione di prodotti destinati al territorio di un altro Membro. L'art. XIII dispone, invece, che le eventuali restrizioni quantitative ammesse in deroga debbano essere amministrate su base non discriminatoria.

65 Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS), contenuto nell'Allegato 1B dell'Accordo di Marrakech, cit. L'articolo II contiene la clausola della nazione più favorita applicabile agli scambi di servizi; l'articolo XVI disciplina l'accesso al mercato, vietando, nei settori e secondo le modalità oggetto di impegni specifici, determinate limitazioni ai servizi e ai prestatori stranieri; l'articolo XVII impone, nei medesimi limiti, di accordare ai servizi e ai prestatori degli altri Membri un trattamento non meno favorevole di quello riservato ai servizi e ai prestatori nazionali analoghi.

66 Accordo relativo agli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (TRIPS), contenuto nell'Allegato 1C dell'Accordo di Marrakech, cit.

rale sugli appalti[67]. Anche la revoca di autorizzazioni, l'introduzione di controlli tecnici o sanitari e le limitazioni agli investimenti possono entrare in conflitto con discipline specifiche, oltre che con gli obblighi contenuti nei protocolli di adesione e negli accordi commerciali preferenziali[68].

Non tutte le misure elencate sono necessariamente incompatibili con gli obblighi internazionali dell'Unione, né presentano il medesimo grado di criticità. L'Unione conserva infatti margini di autonomia regolatoria, può incidere su benefici concessi unilateralmente e dispone, in alcuni casi, della possibilità di modulare la risposta entro i limiti degli impegni assunti. La stessa formulazione dell'Allegato I, che contempla espressamente misure suscettibili di comportare l'inadempimento di obblighi internazionali, dimostra tuttavia che il rischio di incompatibilità è strutturalmente insito nello strumento e non costituisce un'eventualità meramente teorica. Nei casi più incisivi, la liceità della risposta dipenderà pertanto dall'esistenza di una valida giustificazione convenzionale oppure dalla possibilità di riconoscere alle contromisure di diritto internazionale generale un margine di operatività all'interno del sistema OMC.

Il primo percorso consiste nel verificare se le misure di risposta possano essere ricondotte alle eccezioni previste dai singoli accordi. Le eccezioni generali dell'art. XX GATT e dell'art. XIV GATS sono costruite attorno a obiettivi determinati, quali la tutela della vita e della salute, la protezione della morale pubblica, la conservazione delle risorse naturali e l'applicazione di leggi compatibili con gli accordi. Tra queste, l'eccezione relativa alla morale pubblica potrebbe offrire all'Unione un argomento, sebbene tutt'altro che sicuro[69]. L'Unione potrebbe infatti tentare di ricondurre a tale nozione la tutela dell'eguaglianza sovrana degli Stati, del rispetto reciproco tra i popoli e dell'osservanza del diritto internazionale, valori richiamati sia dai Trattati[70] sia dal preambolo dell'ACI[71]. Le difficoltà principali riguarderebbero, tuttavia, gli ulteriori requisiti previsti dalle due

67 L'Accordo sugli appalti pubblici, compreso nell'Allegato 4 all'Accordo di Marrakech, è stato modificato dal Protocollo adottato nel 2012; l'Accordo riveduto ha infine sostituito integralmente quello del 1994 a decorrere dal 1° gennaio 2021. A differenza degli accordi multilaterali contenuti negli Allegati 1, 2 e 3 all'Accordo di Marrakech – tra i quali il GATT 1994, il GATS e l'Accordo TRIPS – che vincolano tutti i Membri dell'OMC, l'Accordo sugli appalti pubblici ha natura plurilaterale e produce diritti e obblighi soltanto nei rapporti tra le parti che lo hanno accettato o vi hanno successivamente aderito. Esso conta attualmente ventidue parti, tra le quali figura anche la Svizzera, corrispondenti complessivamente a quarantanove Membri dell'OMC. L'Unione europea e i suoi ventisette Stati Membri sono computati, ai fini dell'Accordo, come un'unica parte.

68In questo caso, la qualificazione concreta dipende dalle liste di concessioni e dagli impegni specifici dell'Unione.

69 Sul punto, v. W. WEISS, C. FURCULITA, *Open Strategic Autonomy in EU Trade Policy*, Cambridge, 2024, spec. p. 230 ss. Sull'approccio giurisprudenziale OMC all'eccezione della morale pubblica, v. Panel, *EC – Seal Products*, WT/DS400/R, WT/DS401/R, rapporto adottato il 25 novembre 2013, para. 7.398.

70 Trattato sull'Unione Europea (Versione consolidata), GU C 326, 26 ottobre 2012, p. 13 ss., artt. 3(5), 21(1) e (2).

71 Regolamento (UE) 2023/2675, cit., considerando 1, 2 e 4.

disposizioni. L'Unione dovrebbe anzitutto dimostrare che la misura sia necessaria per proteggere il valore invocato, tenendo conto del contributo effettivamente offerto al perseguimento dell'obiettivo, del suo impatto restrittivo sugli scambi e dell'eventuale disponibilità di alternative ragionevolmente praticabili e meno incompatibili con il diritto OMC. Dovrebbe inoltre provare, conformemente a quanto richiesto dal preambolo dell'art. XX GATT e dell'art. XIV GATS, che la misura non venga applicata in modo tale da determinare una discriminazione arbitraria o ingiustificabile tra paesi nei quali prevalgano le medesime condizioni, né costituisca una restrizione dissimulata al commercio internazionale o agli scambi di servizi.

L'eccezione di sicurezza prevista dall'art. XXI GATT e le disposizioni analoghe potrebbero assumere rilievo nei casi più gravi, ma non offrono una giustificazione ordinariamente invocabile. Dopo il rapporto in *Russia – Traffic in Transit*, il riferimento a un'«emergenza nelle relazioni internazionali» non può essere esteso a qualsiasi tensione commerciale o diplomatica: esso presuppone una situazione di conflitto armato, di conflitto latente, di grave crisi o di instabilità ad essa comparabile, mentre la misura adottata deve presentare un plausibile nesso con gli interessi essenziali di sicurezza invocati[72]. Qualificare ogni episodio di coercizione economica come un'emergenza nelle relazioni internazionali finirebbe per svuotare tale requisito del suo significato e per riprodurre proprio quella logica unilateralistica che l'ACI pretende di contrastare[73].

### 5.2 *L'art. 23 DSU e il divieto di giustizia commerciale unilaterale*

L'ostacolo più specifico è rappresentato dall'art. 23 DSU, significativamente intitolato "Rafforzamento del sistema multilaterale". Quando un Membro intende ottenere riparazione per la violazione di un accordo OMC – ossia di uno degli *accordi contemplati* – per l'annullamento o il pregiudizio dei benefici da esso derivanti oppure per l'impedimento al conseguimento di uno dei suoi obiettivi, deve utilizzare le norme e le procedure previste dal DSU. Non può pertanto accertare unilateralmente l'esistenza della violazione, determinare autonomamente il termine entro il quale il responsabile deve conformarsi ai propri obblighi, né sospendere concessioni in assenza dell'autorizzazione dell'Organo di soluzione delle controversie. Come chiarito dall'Organo d'appello, la disposizione non mira soltanto a tutelare il riparto delle competenze istituzionali all'interno dell'OMC, ma svolge una funzione più ampia: proteggere gli altri Membri dalla sostituzione del giudi-

72 Panel, *Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, WT/DS512/R, rapporto adottato il 26 aprile 2019, parr. 7.72-7.76 e 7.131-7.139. V. anche Panel, *Saudi Arabia – Protection of IPRs*, WT/DS567/R, rapporto adottato il 16 giugno 2020, par. 7.242 ss. Sulla giurisprudenza OMC degli ultimi anni relativa all'art. XXI, v. M. PINCHIS-PAULSEN, K. SAGGI, P.C. MAVROIDIS, *The National Security Exception at the WTO: Should It Just Be a Matter of When Members Can Avail of It? What About How?*, in *World Trade Review*, vol. 23, 2024, p. 271 ss.

73 Cfr. W. WEISS, C. FURCULITA, *Open Strategic Autonomy*, cit., p. 226 ss.

zio unilaterale della parte interessata all'accertamento multilaterale[74].

Il Regolamento, considerato nella sua formulazione astratta, non è necessariamente incompatibile con l'art. 23. Come mostrato dalla controversia *US – Section 301 Trade Act*, una disciplina interna che lasci alle autorità competenti un margine sufficiente per agire in conformità agli obblighi OMC non diviene illecita per il solo fatto di autorizzare, in determinate circostanze, l'adozione di misure unilaterali[75]. La valutazione dipende, piuttosto, dai vincoli posti dalla disciplina interna, dagli impegni interpretativi assunti dalle autorità e, soprattutto, dalle concrete modalità di applicazione dello strumento. L'ACI, come si è visto, prevede consultazioni, contempla il ricorso a procedimenti internazionali e afferma che l'Unione continuerà ad avvalersi del sistema OMC quando ciò risulti appropriato. Tali elementi escludono che il Regolamento integri, di per sé, una violazione automatica dell'art. 23.

Il rischio di incompatibilità emerge, tuttavia, quando la condotta qualificata come coercitiva integra anche una violazione degli accordi OMC, oppure determina l'annullamento o il pregiudizio dei benefici da essi derivanti, e la risposta europea è diretta a ottenerne la cessazione o la riparazione. In tale ipotesi, la sovrapposizione funzionale con il sistema del DSU appare difficilmente eludibile: l'Unione cerca infatti riparazione per la violazione di un accordo contemplato ed è quindi tenuta a seguire le procedure multilaterali. Né sarebbe sufficiente sostenere che la misura persegue il più ampio obiettivo politico di proteggere la sovranità europea, poiché l'art. 23 opera sulla base della sostanza della pretesa e della funzione concretamente svolta dalla risposta, non della qualificazione formale attribuitale dall'autorità che la adotta[76].

La portata dell'art. 23 DSU è, sotto questo profilo, particolarmente ampia. La disposizione non riguarda soltanto la sospensione delle concessioni, ma l'intera sequenza attraverso la quale un Membro accerta unilateralmente l'inadempimento altrui e traduce tale determinazione in una pressione commerciale volta a ottenerne la rimozione o la riparazione. Anche una misura qualificata come temporanea o preventiva, oppure presentata come funzionale a favorire una rapida soluzione negoziale, può quindi ricadere nell'ambito dell'art. 23, qualora presupponga l'accertamento unilaterale della violazione di obblighi OMC.

74 Organo d'appello, *United States/Canada – Continued Suspension of Obligations in the EC – Hormones Dispute*, WT/DS320/AB/R e WT/DS321/AB/R, rapporti adottati il 14 novembre 2008, par. 371 ss. Più in generale, sul c.d. principio di esclusività introdotto dall'art. 23, v. per tutti PICONE, LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio*, Padova, 2002, spec. p. 655 ss.; MATSUSHITA, SCHOENBAUM, MAVROIDIS, HAHN, *The World Trade Organization: Law, Practice and Policy*, Oxford, 3 ed., 2015, spec. p. 97; VAN DEN BOSSCHE, ZDOUC, *The Law and Policy of the World Trade Organization*, Cambridge, 5 ed., 2021, spec. p. 178.

75 Panel, *United States – Sections 301-310 of the Trade Act of 1974*, WT/DS152/R, rapporto adottato il 27 gennaio 2000, parr. 7.43-7.46 e 7.174-7.186. Il panel attribuì rilievo agli impegni ufficiali degli Stati Uniti a non adottare determinazioni o sospensioni incompatibili con il DSU.

76 Sul punto, v., ad esempio, WU, *The EU's Proposed*, cit., p. 310; e KUBEK, MANCINI, *EU Trade Policy,* cit., p. 543 ss.; e SILINGARDI, *Il nuovo strumento europeo anti-coercizione*, cit., p. 666 ss.

In questa prospettiva, il richiamo contenuto nell'art. 6 dell'ACI ai procedimenti internazionali risulterebbe insufficiente se fosse interpretato come una mera opzione diplomatica. Nei casi coperti dal DSU, il ricorso al sistema dell'OMC non costituisce uno tra i diversi strumenti che la Commissione può scegliere sulla base di valutazioni di opportunità, ma rappresenta il percorso imposto dal trattato per far valere la pretesa commerciale. Una decisione europea giuridicamente solida dovrebbe pertanto distinguere i diversi profili della vicenda: individuare, anzitutto, gli aspetti della coercizione che integrano violazioni degli accordi contemplati e affidare le relative pretese al DSU; riservare, invece, l'impiego autonomo dell'ACI agli eventuali profili riconducibili alla violazione del principio di non intervento o ad altri illeciti estranei all'ordinamento OMC. Il carattere pluri-offensivo della medesima condotta non consente, infatti, di riunire titoli giuridici distinti in un'unica pretesa, sottraendola alle procedure speciali previste dal DSU.

La distinzione si riflette anche sul piano dei rimedi. Il DSU privilegia la cessazione per il futuro della misura incompatibile e considera la compensazione e la sospensione delle concessioni come rimedi temporanei, anziché come forme di risarcimento del danno[77]. L'ACI consente invece all'Unione di chiedere, se del caso, anche la riparazione del pregiudizio subito. Questa differenza non permette, tuttavia, di aggirare l'art. 23 sostenendo che la pretesa europea eccede l'ambito dei rimedi disponibili nell'OMC. Per la parte fondata sulla violazione degli accordi contemplati, l'Unione rimane vincolata alle conseguenze previste dal regime speciale; ogni ulteriore pretesa riparatoria dovrà invece fondarsi sulla violazione di una diversa norma primaria e su un autonomo titolo di responsabilità.

La vicenda lituana illustra questa possibile sovrapposizione. Nel gennaio 2022 l'Unione avviò la controversia DS610 contro le restrizioni cinesi agli scambi di merci e servizi[78]. Dopo varie sospensioni, nel novembre 2025 l'UE comunicò che non avrebbe proseguito il procedimento, ritenendo raggiunti i suoi obiettivi principali[79]. Il caso mostra che la medesima condotta può ricadere tanto nell'ambito del diritto OMC quanto in quello dell'ACI, ma non dimostra che lo strumento europeo abbia sostituito il ricorso al contenzioso multilaterale.

L'art. 23, del resto, non attribuisce agli organi dell'OMC una competenza generale in materia di coercizione economica. Quando l'Unione deduca esclusivamente la violazione del principio di non intervento o di un obbligo estraneo agli accordi contemplati, il DSU non costituisce il foro competente per accertare tale pretesa. La difficoltà emerge quando, per reagire a un illecito esterno al diritto OMC, l'UE sospende obblighi derivanti dagli accordi dell'Organizzazione. In questa ipotesi, l'art. 23 potrebbe non trovare appli-

77 Intesa sulla soluzione delle controversie, cit. art. 22.

78 WTO, *China – Measures Concerning Trade in Goods and Services*, WT/DS610: richiesta di consultazioni del 27 gennaio 2022 e richiesta di istituzione del panel del 7 dicembre 2022.

79 Cfr. WT/DS610/14, comunicazione dell'Unione europea del 28 novembre 2025.

cazione nel suo ambito più immediato, poiché l'Unione non cerca riparazione per una violazione OMC commessa dal paese terzo; resta tuttavia da stabilire se il diritto generale delle contromisure possa giustificare l'inadempimento degli obblighi sostanziali derivanti dagli accordi. Si delineano, pertanto, due situazioni distinte. Nella prima, la coercizione è attuata mediante dazi, divieti o discriminazioni incompatibili con il diritto OMC: l'Unione deve ricorrere al DSU e può sospendere concessioni soltanto nel rispetto delle condizioni previste dagli artt. 21 e 22. Nella seconda, la pressione economica non viola, di per sé, gli accordi OMC, ma può risultare illecita in ragione della finalità perseguita e dell'intensità dell'interferenza esercitata sulla libertà decisionale del destinatario; l'Unione reagisce, tuttavia, mediante una misura commerciale incompatibile con quegli accordi. È soprattutto a questa seconda ipotesi che l'ACI appare destinato nelle intenzioni del legislatore europeo[80]. Il problema non riguarda allora l'esclusività dell'accertamento dell'illecito originario, bensì la possibilità di invocare, all'interno dell'ordinamento OMC, una causa di giustificazione ricavata dal diritto internazionale generale.

### 5.3 *Le contromisure di diritto internazionale generale come difesa nel sistema OMC*

La questione divide la dottrina. Da un lato, l'OMC non costituisce un ordinamento isolato dal diritto internazionale: l'art. 3, par. 2, DSU impone di chiarire le disposizioni degli accordi secondo le regole consuetudinarie di interpretazione, e gli organi contenziosi hanno ripetutamente utilizzato norme esterne quali elementi del contesto interpretativo. Dall'altro, il sistema contiene una disciplina dettagliata dell'accertamento delle violazioni, dell'adempimento e della sospensione delle concessioni. Gli artt. 21-23 DSU configurano, sotto questo profilo, una *lex specialis* che esclude, per le violazioni degli accordi OMC, il ricorso unilaterale alle contromisure di diritto generale[81].

Gli Articoli sulla responsabilità confermano la rilevanza del principio di specialità. L'art. 55 lascia impregiudicata l'applicazione dei regimi speciali, e il relativo commentario individua espressamente nel sistema OMC un esempio di disciplina convenzionale delle

80 V. Regolamento (UE) 2023/2675, cit., art. 1, par. 1. Ancor più chiaramente, questa intenzione è espressa nel documento di *Questions & Answers*, cit., laddove alla domanda "Does the ACI serve to enforce obligations under the WTO Agreement?", la Commissione risponde molto chiaramente «No. The instrument concerns specific behaviour, i.e. economic coercion, which is not addressed by the WTO Agreement. Therefore, the instrument does not respond to a breach of WTO (or FTA) law, but rather to a breach of international law». Sul punto, v. anche *Impact Assessment Report*, cit., p. 23.

81 J. PAUWELYN, *Enforcement and Countermeasures in the WTO: Rules are Rules-Towards a More Collective Approach*, in *American Journal of International Law*, vol. 94, 2000, p. 335 ss.; A. VENTOURATOU, *The Law on State Responsibility and the World Trade Organization*, in *Journal of World Investment & Trade*, vol. 22, 2021, p. 759 ss.; I. AZARIA, *State Responsibility and the World Trade Organization*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2022, vol. 71, p. 389 ss.

conseguenze della violazione[82]. Inoltre, l'art. 50, par. 2, lett. a), stabilisce che lo Stato che adotta contromisure non è liberato dagli obblighi derivanti dalle procedure di soluzione delle controversie applicabili tra le parti. Il diritto delle contromisure non può dunque essere invocato per eludere la procedura che condiziona la facoltà di sospendere concessioni[83].

Più complessa è l'ipotesi in cui la misura europea reagisca a un illecito estraneo al diritto dell'OMC. Una parte della dottrina ritiene che, in assenza di un'esclusione espressa, le circostanze che escludono l'illiceità continuino ad applicarsi agli obblighi sostanziali degli accordi. Secondo questa ricostruzione, la specialità del DSU riguarderebbe soltanto le conseguenze delle violazioni originarie degli accordi contemplati e non impedirebbe a un Membro di sospendere un obbligo commerciale quale contromisura nei confronti di una diversa violazione internazionale. Altri autori osservano, tuttavia, che una simile apertura consentirebbe agli Stati di reintrodurre unilateralmente nel sistema una causa di giustificazione non espressamente prevista, costringendo i panel a pronunciarsi su obblighi esterni e compromettendo la prevedibilità delle concessioni negoziate[84].

La giurisprudenza non ha risolto direttamente la questione, ma offre indicazioni di segno restrittivo. In *Mexico – Soft Drinks*, l'Organo d'appello ha escluso che l'art. XX, lett. d), potesse giustificare misure dirette a ottenere dagli Stati Uniti l'adempimento di obblighi derivanti dal NAFTA e ha sottolineato che gli organi OMC non hanno competenza per determinare diritti e obblighi estranei agli accordi contemplati. La controversia non riguardava formalmente una difesa fondata sulle contromisure; nondimeno, essa rende evidente la difficoltà istituzionale di subordinare la liceità di una misura ai sensi del diritto OMC all'accertamento di un illecito esterno sul quale il panel non dispone di una

82 *Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati*, cit., art. 55. Nelle parole dell'allora special rapporteur sul tema, J. CRAWFORD, *State Responsibility: The General Part*, Cambridge, 2013, p. 711, «One of the cornerstones of … WTO dispute resolution is that recourse to individual countermeasures alongside or instead of the WTO system in order to resolve disputes in respect of WTO rights and obligations is not permitted».

83 *Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati*, cit., art. 50, par. 2, lett. a), con i relativi commentari. Sul carattere speciale della disciplina OMC dei rimedi, v. anche P. MAVROIDIS, *Remedies in the WTO Legal System: Between a Rock and a Hard Place*, in *European Journal of International Law*, 2000, vol. 11, p. 763 ss.

84 Per la possibilità di invocare contromisure rispetto a illeciti esterni al sistema, J. PAUWELYN, *Conflict of Norms in Public International Law*, Cambridge, 2003, spec. p. 220 ss. In senso più restrittivo, A. VENTOURATOU, *The Law on State Responsibility*, cit., p. 786 ss.; e K. OLSTHOORN, *The EU's Anti-Coercion Instrument*, cit., p. 70 ss. Per una sintetica ed efficace ricostruzione della questione, v. T. RUYS, F. RODRIGUEZ-SILVESTRE, *L'Unione contre-attaque: la proposition d'Instrument Anti-Coercion (IAC) de l'UE vue sous l'angle du droit international*, in *Annuaire Français de droit international*, vol. 67, 2021, spec. pp. 143-170, 164-167.

competenza autonoma[85].

La difficoltà presenta, al tempo stesso, una dimensione giurisdizionale, probatoria e sistemica. Per accogliere la difesa, un panel dovrebbe verificare l'esistenza dell'illecito esterno, l'attribuzione della condotta, la legittimazione dell'Unione e il rispetto delle condizioni previste per l'adozione di contromisure. L'esito della controversia dipenderebbe così da accertamenti relativi al diritto generale della responsabilità internazionale, sebbene l'art. 11 DSU non attribuisca ai panel una competenza generale in tale materia. Inoltre, consentire a ciascun Membro di sospendere concessioni sulla base della propria qualificazione di un illecito esterno indebolirebbe la prevedibilità degli scambi e potrebbe alimentare una successione di autotutele contrapposte, riproducendo proprio la dinamica che l'art. 23 mira a prevenire. Una volta dimostrata l'incompatibilità *prima facie* della misura adottata ai sensi dell'ACI, l'Unione dovrebbe infine provare tutti i presupposti di una difesa la cui stessa ammissibilità nel sistema OMC rimane controversa.

Neppure il principio della c.d. *integrazione sistemica* consente di superare agevolmente tali difficoltà. Ai sensi dell'art. 31, par. 3, lett. c), della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, nell'interpretare una disposizione convenzionale occorre tenere conto anche delle altre norme internazionali pertinenti applicabili nei rapporti tra le parti[86]. Ciò significa che gli accordi OMC non devono essere interpretati come un sistema completamente isolato dal resto del diritto internazionale[87]. La disposizione non consente, tuttavia, di introdurre per via interpretativa una nuova eccezione priva di fondamento nel testo e nella struttura del trattato[88]. Le regole generali sulle contromisure possono dunque contribuire a chiarire il contesto nel quale interpretare il DSU e gli obblighi sostanziali dell'OMC; non possono, però, essere utilizzate per aggiungere direttamente al GATT, al GATS o all'Accordo TRIPS una causa generale di giustificazione che tali accordi non prevedono.

La conclusione più prudente è, pertanto, che il richiamo al diritto delle contromisure non offra all'ACI una difesa sicura contro una constatazione di incompatibilità con il diritto OMC. Non si può escludere in assoluto che, in circostanze eccezionali e rigorosa-

85 Organo d'appello, *Mexico – Tax Measures on Soft Drinks and Other Beverages*, WT/DS308/AB/R, rapporto del 6 marzo 2006, parr. 56, 69-80. L'Organo d'appello precisò che il DSU non consente agli organi OMC di determinare se un Membro abbia agito in conformità a obblighi derivanti da un accordo internazionale estraneo agli accordi contemplati.

86 *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati*, Vienna, 23 maggio 1969, UNTS, vol. 1155, p. 331. Ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 12 febbraio 1974, n. 112, in Gazzetta Ufficiale, 30 aprile 1974, n. 111, Supplemento ordinario.

87 Cfr. al riguardo Organo d'appello, *European Communities and Certain member States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft*, WT/DS316/AB/R, rapporto del 18 maggio 2011, parr. 8.39-8.55.

88 Cfr. C. MCLACHLAN, *The Principle of Systemic Integration in International Law*, Oxford, 2024, spec. pp. 321-337.

mente delimitate, una misura commerciale possa sospendere lecitamente un obbligo OMC per reagire a un illecito autonomo. Questa possibilità rimane, tuttavia, giuridicamente controversa, non ha ricevuto un riconoscimento univoco nella giurisprudenza e si confronta con la funzione essenziale del DSU, consistente nel sottrarre le restrizioni commerciali all'accertamento e alla reazione unilaterali dei singoli Membri. Uno strumento concepito per produrre deterrenza difficilmente può, quindi, fondare la propria credibilità su una giustificazione la cui disponibilità e accettazione restano altamente incerte.

### 5.4 *La crisi del sistema contenzioso OMC*

La paralisi dell'Organo d'appello complica il quadro, ma non modifica il contenuto degli obblighi gravanti sui Membri dell'OMC. A partire dal 2017, gli Stati Uniti hanno bloccato la nomina dei suoi componenti, contestando diversi aspetti del funzionamento dell'organo e, più in generale, la tendenza di quest'ultimo ad ampliare la portata della propria funzione interpretativa[89]. Con la progressiva scadenza dei mandati, non accompagnata da nuove nomine, dal dicembre 2019 non è stato più possibile costituire il collegio minimo di tre membri necessario per decidere i ricorsi. Da allora, l'Organo d'appello ha cessato di essere operativo.

La conseguenza più problematica è rappresentata dal fenomeno del c.d. *appello nel vuoto*. Ai sensi dell'art. 16, par. 4, DSU, quando una parte impugna il rapporto del panel, quest'ultimo non può essere adottato dall'Organo di soluzione delle controversie finché il procedimento d'appello non sia concluso. Poiché l'Organo d'appello non è in grado di pronunciarsi, la semplice proposizione del ricorso impedisce che il rapporto di primo grado divenga definitivo e può lasciare la controversia sospesa a tempo indeterminato, precludendo le successive fasi di attuazione e l'eventuale autorizzazione alla sospensione delle concessioni[90].

Tale lacuna istituzionale non trasforma, tuttavia, ciascun Membro nel giudice della propria controversia. L'Unione stessa ha riconosciuto questa distinzione nel regolamento relativo all'esercizio dei diritti commerciali, che consente l'adozione di determinate misure quando il completamento del procedimento contenzioso sia impedito, ma le subordina a specifiche condizioni procedurali e all'esistenza di una decisione di primo grado o di un accordo internazionale la cui applicazione non possa essere altrimenti assicurata[91].

89 Sulle ragioni della posizione statunitense, v. United States Trade Representative, *Report on the Appellate Body of the World Trade Organization*, febbraio 2020; I. VAN DAMME, *25 Years of Law and Practice at the WTO: Did the Appellate Body Dig Its Own Grave?*, in *J. Int'l. Econ. L.*, vol. 26, 2023, p. 124 ss.

90 S. PAHIS, *Appeals after the Appellate Body*, in *World Trade Review*, vol. 23, 2024, p. 296 ss.

91 Regolamento (UE) n. 654/2014 cit., la disciplina consente misure, tra l'altro, quando la decisione di un panel è appellata da un partner che non accetta un arbitrato provvisorio e l'impugnazione non può essere completata per il mancato funzionamento dell'Organo d'appello.

L'ACI risponde a un problema diverso e non dovrebbe trasformarsi in un meccanismo generale sostitutivo del DSU. Quando la coercizione coincide con una violazione degli accordi OMC, l'Unione dovrebbe avviare il procedimento multilaterale, proporre il ricorso all'arbitrato *ex* art. 25 DSU, eventualmente nell'ambito del Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA) e utilizzare gli strumenti europei di *enforcement* soltanto nei limiti da essi previsti[92]. Il fallimento o il rifiuto di tali vie può assumere rilievo nella valutazione politica della necessità, ma non cancella l'art. 23.

Una prassi conforme al diritto internazionale richiede, pertanto, una sequenza decisionale chiaramente motivata. L'atto del Consiglio dovrebbe anzitutto identificare la condotta contestata, la norma primaria violata e gli elementi che ne consentono l'attribuzione. Dovrebbe poi precisare se il soggetto leso sia l'Unione, uno Stato membro o entrambi, nonché il titolo giuridico che legittima l'UE ad agire. Se la pretesa riguarda una violazione degli accordi OMC, il ricorso al DSU deve precedere la sospensione delle concessioni. Se, invece, l'illecito è autonomo rispetto al diritto OMC, la Commissione dovrebbe privilegiare ritorsioni lecite o altre misure compatibili con gli accordi; soltanto qualora tali opzioni risultino inadeguate potrebbe prendere in considerazione una contromisura commerciale, motivando specificamente l'applicabilità della causa di giustificazione esterna nonostante la specialità del regime OMC.

Resta da verificare, quando l'Unione adotterà concretamente misure sulla base dell'ACI, se la necessità di distinguere le pretese fondate sul diritto OMC da quelle riconducibili al principio di non intervento o ad altri obblighi internazionali finirà per ridurre l'efficacia operativa dello strumento. Non è però escluso che una simile distinzione possa, al contrario, rafforzarne la funzione deterrente: una minaccia di reazione è tanto più credibile quanto più si fonda su presupposti giuridici chiaramente identificati e su procedure coerenti con gli obblighi internazionali dell'Unione.

**6. Conclusioni**

Lo strumento anti-coercizione costituisce la risposta dell'Unione a una trasformazione profonda delle relazioni economiche internazionali. In un sistema fondato su dipendenze asimmetriche, l'autonomia politica può essere condizionata senza ricorrere alla forza armata e senza che siano necessariamente violati obblighi commerciali facilmente identificabili. È dunque comprensibile che l'Unione, particolarmente esposta alle pressioni esercitate attraverso il mercato e le catene globali del valore, abbia cercato di tradurre il proprio peso economico collettivo in un'effettiva capacità di deterrenza. Tale esigenza è divenuta ancor più pressante per effetto della crisi del sistema multilaterale

92 Il MPIA è un meccanismo provvisorio istituito da alcuni Membri dell'OMC per sostituire, nei loro rapporti reciproci, l'Organo d'appello paralizzato. Esso consente di sottoporre i rapporti dei panel a un arbitrato d'appello ai sensi dell'art. 25 DSU. Vi aderiscono attualmente 34 parti, corrispondenti a 61 Membri dell'OMC, considerando l'Unione europea e i suoi ventisette Stati membri. Cfr. in generale sull'iniziativa MPIA, J. PAUWELYN, *The WTO's Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA): What's New?*, in *World Trade Review*, vol. 22, 2023, p. 693 ss.

imperniato sull'OMC, che ha progressivamente compromesso tanto la funzione di produzione normativa quanto quella di soluzione delle controversie.

Il Regolamento cerca di preservare la natura difensiva dello strumento subordinando la risposta all'insuccesso delle iniziative diplomatiche e imponendo requisiti di proporzionalità, riesame e temporaneità delle misure[93]. Il passaggio dalla necessità politica alla liceità internazionale rimane, tuttavia, problematico. Il Regolamento accoglie una nozione di coercizione più ampia di quella desumibile con sufficiente certezza dal diritto consuetudinario; presuppone che l'Unione possa reagire anche quando il soggetto direttamente leso sia uno Stato membro; contempla, infine, misure suscettibili di sospendere obblighi OMC senza chiarire compiutamente il rapporto tra il diritto generale delle contromisure e il regime speciale del DSU. Tali criticità non rendono l'ACI illegittimo in astratto, ma conferiscono un rilievo decisivo alle modalità della sua applicazione concreta[94].

L'ACI potrà contribuire allo sviluppo del principio di non intervento e della disciplina delle contromisure collettive soltanto se l'Unione renderà trasparente il proprio ragionamento giuridico, adotterà criteri suscettibili di essere applicati anche alla propria condotta e distinguerà rigorosamente la coercizione economica, quale definita dal Regolamento, dal fatto internazionalmente illecito idoneo a fondare il ricorso a una contromisura. Sul piano dell'OMC, sarà inoltre necessario evitare che la crisi del sistema contenzioso si trasformi in una tacita legittimazione della giustizia unilaterale, ricorrere alle procedure multilaterali quando la pretesa trovi fondamento negli accordi contemplati e privilegiare, ove possibile, misure compatibili con gli obblighi vigenti o ritorsioni lecite.

La forza dell'ACI non dipenderà, in definitiva, dall'ampiezza delle misure elencate nell'Allegato I, bensì dalla capacità dell'Unione di dimostrare che il potere economico può essere esercitato entro gli stessi limiti che essa pretende di opporre agli altri. Se applicato con rigore e coerenza, lo strumento potrà divenire un laboratorio per l'adattamento del diritto internazionale alle nuove forme di pressione economica. Se utilizzato, invece, come una clausola generale di autotutela, rischierà di accentuare la frammentazione dell'ordine commerciale e di rendere ancora più incerto il confine tra difesa e coercizione. La legalità non costituisce, pertanto, un limite esterno alla deterrenza europea, ma il principale fondamento della sua credibilità.

93 Cfr. S. BAUERLE DANZMANN, S. MEUNIER, *The EU's Geoeconomic Turn,* cit., p. 1 ss.

94 V. anche W. WEISS, C. FURCULITA, *Open Strategic Autonomy*, cit., p. 241 s.