

LOGO  
Amministrazione  
con competenza  
prevalente

## Relazione

### ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

**Oggetto dell'atto:**

Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla protezione dell'Unione e dei suoi Stati membri dalla coercizione economica da parte di Paesi terzi

- **Codice della proposta:** COM(2021) 775 final del 10/12/2021
- **Codice interistituzionale:** 2021/0406(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

\*\*\*

**Premessa: finalità e contesto**

- **Obiettivi della proposta.** *La presente proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio mira a tutelare gli interessi dell'Unione e dei suoi Stati Membri consentendo all'Unione di rispondere a casi di coercizione economica. Per coercizione economica si intende una situazione in cui un Paese terzo cerca di esercitare pressioni sull'Unione o su uno Stato membro affinché compia una particolare scelta politica, applicando o minacciando di applicare - nei confronti dell'Unione o di uno Stato membro - misure che incidono sugli scambi o sugli investimenti. La risposta dell'Unione, o la sua semplice possibilità, mira in primo luogo a dissuadere i Paesi terzi dall'esercitare una coercizione economica o, qualora questa si verifichi, dal proseguirla. Come ultima risorsa, tuttavia, la proposta prevede la facoltà dell'Unione di contrastare la pressione messa in atto dal Paese terzo tramite contromisure di natura esclusivamente commerciale.*
- **Riferimenti.** *La questione della coercizione economica figura nell'attuale agenda di politica commerciale dell'Unione. Annunciata dalla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen nella sua **lettera d'intenti del 16 settembre 2020** ai Presidenti del Parlamento e del Consiglio ed intrapresa dalla Commissione a marzo 2021, l'elaborazione di questo nuovo strumento normativo trae origine dagli esiti dei lavori legislativi relativi all'"Enforcement Regulation" (Regolamento UE 2021/167, cd. "Regolamento di applicazione"), a parziale modifica del Regolamento UE 654/2014. In tale contesto, era stata presentata una richiesta dal Parlamento europeo e da alcuni Stati Membri – tra cui l'Italia - circa la necessità di rispondere adeguatamente e rapidamente all'intensificarsi delle pratiche coercitive di Paesi terzi. **La successiva comunicazione***

***sul riesame della politica commerciale del febbraio 2021*** [Comunicazione della Commissione del febbraio 2021 dal titolo "Riesame della politica commerciale — Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva", COM (2021) 66 final] ha saputo coagulare un nuovo consenso per una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva in un contesto economico e geopolitico difficile. Essa faceva specifico riferimento a una futura proposta della Commissione relativa a uno strumento di lotta alla coercizione, esaminando la necessità di far fronte alle crescenti tensioni globali in cui gli scambi sono sempre più usati come armi nel contesto geoeconomico. Nel contempo si sottolineava la natura interconnessa dell'economia dell'Unione con le economie dei Paesi terzi, la necessità di una cooperazione globale e il bisogno di rafforzare la resilienza dell'Unione. Infine, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno adottato, nel **dicembre 2021, una dichiarazione comune** in cui riconoscevano che le azioni dei Paesi terzi volte a costringere l'Unione o uno Stato Membro ad adottare o ritirare determinate misure politiche erano fonte di preoccupazione [GU C 49 del 12.2.2021, pag. 1]. La dichiarazione comune conteneva l'impegno della Commissione a formulare una proposta legislativa relativa a uno strumento per scoraggiare e contrastare la coercizione economica entro la fine del 2021.

- **Quadro normativo.** Attualmente l'Unione non dispone di un quadro legislativo per agire contro la coercizione economica. La proposta mira infatti a colmare una lacuna nella panoplia degli strumenti UE e affiancare strumenti normativi di natura commerciale già in vigore (come i Regolamenti Anti-Dumping e Anti-Sussidi e l'"Enforcement Regulation"), ovvero in via di approvazione (come lo Strumento sugli appalti internazionali - "International Procurement Instrument/IPI" e il Regolamento sui sussidi stranieri con effetti distorsivi nel mercato unionale), che tuttavia prevedono obiettivi e "regole d'ingresso" diversi ed hanno una portata più settoriale.

- **Elementi qualificanti e innovativi.** La gamma di potenziali contromisure prospettate dalla Commissione è progettata per essere ampia, al fine di consentire una risposta che sia non solamente efficace per ogni singolo caso di coercizione economica, ma che si presenti anche al minor costo possibile per gli operatori dell'UE. Si tratterebbe principalmente di misure daziarie (tariffe) e di quote, ma anche di varie restrizioni all'accesso al mercato dell'UE, come l'esclusione dagli appalti pubblici, le restrizioni sulla protezione dei diritti di proprietà intellettuale, il diniego di autorizzazioni di prodotti in base alle norme chimiche e sanitarie, nonché le restrizioni sull'accesso ai programmi di ricerca finanziati dall'UE.

Tuttavia, la proposta sull'anti-coercizione non deve essere considerata come uno strumento sanzionatorio, bensì di politica commerciale. Le contromisure previste nel progetto di regolamento sono, infatti, concepite come un rimedio di ultima istanza ed hanno principalmente una funzione

*deterrente, come confermato anche dall'approccio "a due binari" proposto dalla Commissione, in base al quale alle misure previste dalla proposta si potrà far ricorso solo se e quando il dialogo con i Paesi terzi non porti a risultati sufficienti per proteggere gli interessi dell'UE e dei suoi Stati Membri.*

## **A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo**

### **1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica**

- **Base giuridica e principio di attribuzione.** *La base giuridica del regolamento proposto è l'articolo 207, paragrafo 2, TFUE, il quale prevede l'adozione di misure che definiscono il quadro di attuazione della politica commerciale comune. L'articolo 207, paragrafo 1, TFUE definisce l'ambito di applicazione di tale politica, che si riferisce tra l'altro agli scambi di merci e servizi, agli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, agli investimenti esteri diretti, alla politica di esportazione e alle misure di protezione commerciale. La presente proposta riguarda azioni dei Paesi esteri che assumono la forma di misure che incidono sugli scambi o sugli investimenti verso l'Unione. Essa fornisce una risposta nel settore della politica commerciale comune, ma anche in altri settori, alle misure di coercizione economica dei paesi esteri. Nel pieno rispetto dei trattati, l'applicazione del presente regolamento è coerente con la politica esterna dell'Unione.*

### **2. Rispetto del principio di sussidiarietà**

- **Principio di sussidiarietà.** *L'articolo 5, paragrafo 3, TUE stabilisce che il principio di sussidiarietà si applica nei settori che non sono di competenza esclusiva dell'Unione. L'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), TFUE stabilisce che l'Unione ha competenza esclusiva nel settore della politica commerciale comune. L'articolo 207, paragrafo 2, TFUE rientra nella categoria delle competenze esclusive. Pertanto, la questione della sussidiarietà non si pone fintantoché le misure di coercizione economica dei Paesi terzi e/o la risposta dell'Unione rientrano nella politica commerciale comune.*

*In ogni caso solo un'azione a livello dell'Unione garantirebbe una soluzione uniforme a un problema che interessa l'Unione nel suo complesso. Gli Stati Membri rimangono responsabili e sono in grado di agire in difesa dei loro diritti ai sensi del diritto internazionale. Ciò include il loro diritto di contrastare la coercizione economica internazionale, purché lo facciano senza adottare misure per le quali l'Unione ha competenza esclusiva. Tuttavia, uno Stato Membro non può adottare una legislazione nazionale per affrontare la coercizione economica diretta contro l'Unione e non contro tale Stato Membro. Inoltre, la legislazione nazionale non sarebbe in grado di fornire una soluzione efficace a una situazione che interessa l'Unione nel suo complesso o i suoi Membri. L'azione unionale rimane, pertanto, l'unica opzione attraverso la*

*quale l'UE può adempiere il suo obbligo di definire e portare avanti la politica commerciale comune, e gli Stati membri non possono intervenire in tale settore. Per completezza, si ritiene che il valore aggiunto di un'azione a livello dell'Unione risieda nel conseguimento di benefici che non possono essere conseguiti, o possono esserlo solo in misura insufficiente, a livello degli Stati Membri. Tali benefici riguardano l'azione di dissuasione e contrasto nei confronti della coercizione economica da parte di Paesi terzi al fine di preservare l'autonomia dell'Unione e degli Stati nella definizione delle politiche ed evitare che gli scambi e gli investimenti siano usati come armi.*

### **3. Rispetto del principio di proporzionalità**

- **Principio di proporzionalità.** *La proposta rispetta il principio di proporzionalità. Lo strumento previsto, infatti, privilegia esplicitamente un approccio non interventista (soluzioni concordate anziché contromisure) nel tentativo di risolvere la coercizione economica del Paese terzo senza ricorrere a forma di "rappresaglia economica" (effetto dissuasivo, sforzi per trovare soluzioni di natura politica o giudiziale). Tuttavia, ove necessario, l'Unione sarebbe in grado di rispondere con contromisure, concepite come rimedio di ultima istanza.*

*I criteri previsti dalla proposta, inoltre, includono esplicitamente l'obbligo che la risposta dell'Unione, e in particolare le contromisure, siano commisurate al danno economico che venga in rilievo nei singoli casi, in linea anche con le disposizioni del diritto internazionale. Essi prescrivono infine che effetti negativi collaterali e gli oneri amministrativi siano i più ridotti possibile. Pertanto, non solo lo strumento in sé, ma anche le misure adottate in virtù di esso, rispetterebbero il principio di proporzionalità.*

## **B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali**

### **1. Valutazione del progetto e urgenza**

- **Valutazione e urgenza.** *La valutazione della proposta è complessivamente positiva. Come Italia, abbiamo sempre sostenuto l'esigenza di ampliare la c.d. cassetta degli attrezzi della politica commerciale UE con uno strumento utile a contrastare le sempre crescenti minacce e misure coercitive unilaterali di natura commerciale, in maniera compatibile con il diritto internazionale e in linea con la politica estera dell'Unione.*

### **2. Conformità del progetto all'interesse nazionale**

- **Interesse nazionale.** *Lo strumento punta ad accrescere la capacità dell'Unione di reagire all'uso sempre più frequente del commercio come elemento di pressione politica. L'obiettivo è quello di creare un meccanismo deterrente e di contrasto alle interferenze indebite, da parte di Paesi terzi, nei confronti delle decisioni politiche sovrane (non solo quelle di politica commerciale)*

dell'Unione o di suoi singoli Stati Membri. Alla luce delle crescenti tensioni commerciali a livello globale, il progetto può ritenersi pertanto conforme all'interesse nazionale.

### 3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

- **Prospettive negoziali.** Attualmente la proposta legislativa è all'esame degli Stati Membri in seno al competente gruppo di lavoro consigliere (Working Party on Trade Questions - WPTQ), sotto la Presidenza francese di turno. Si è ancora, peraltro, agli stadi preliminari di tale esame: in questa fase gli Stati Membri stanno formulando commenti scritti e suggerimenti redazionali all'indirizzo della Commissione.

L'Italia è in linea di principio favorevole allo strumento anti-coercizione. Tuttavia, sarà necessario continuare ad esaminare i dettagli della proposta nei prossimi incontri del gruppo di lavoro al fine di valutarne con attenzione la portata, la proporzionalità e l'efficacia dei singoli articoli, il coinvolgimento degli Stati Membri nelle fasi procedurali previste, nonché la coerenza dello strumento con le norme internazionali e con le linee di fondo della politica estera dell'UE.

## C. Valutazione d'impatto

### 1. Impatto finanziario

- **Impatto finanziario.** Non è previsto alcun impatto significativo sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali. Nello scenario più favorevole, inoltre, l'effetto dissuasivo insito nell'opzione prescelta può comportare un uso nullo o limitato dello strumento. Quanto al budget dell'Unione, l'adozione dello strumento avrà un'incidenza diretta unicamente sul suo bilancio amministrativo. La gestione dello strumento, in particolare la raccolta di informazioni, lo svolgimento di indagini, la preparazione di accertamenti, gli sforzi per trovare soluzioni concordate, la preparazione di misure di risposta dell'Unione e il monitoraggio di eventuali coercizioni economiche avrà, infatti, solamente un onere amministrativo per la Commissione, in particolare, ma non esclusivamente, per la DG Commercio (DG Trade). L'entità di tale onere dipenderà dalla frequenza della coercizione economica cui sono soggetti l'Unione e gli Stati Membri e dalla portata del ricorso allo strumento, nonostante l'auspicio che la presenza dello strumento comporti una effettiva riduzione delle misure di coercizione economica.

### 2. Effetti sull'ordinamento nazionale

- Attualmente l'Unione non dispone di un apposito quadro legislativo per tutelare gli interessi dell'Unione e degli Stati Membri nella situazione specifica della coercizione economica. Di conseguenza la proposta pone rimedio a tale lacuna, prevedendo uno strumento armonizzato e innovativo di contrasto alle azioni coercitive di Paesi terzi. Trattandosi di proposta rientrante nell'ambito della competenza esclusiva dell'UE, non sono previsti adeguamenti nazionali significativi.

- *Sulla base dell'articolo 207, paragrafo 2, TFUE, lo strumento si propone di conferire alla Commissione il potere di adottare misure a nome dell'Unione per rispondere ai Paesi terzi in singoli casi di coercizione economica: tra questi vale la pena citare gli atti di esecuzione - a norma dell'articolo 291 TFUE – nonché gli atti delegati, conformemente all'articolo 290 TFUE.*

### 3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

- **Competenze regionali e locali.** *La norma non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto, la relazione non dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).*

### 4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

- *Trattandosi di proposta rientrante nell'ambito della competenza esclusiva dell'UE, non sono previsti costi di adeguamento nazionale o effetti burocratici e normativi.*

### 5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

- **Valutazione complessiva dei portatori di interesse.** *La Commissione ha svolto ampie consultazioni con i portatori di interessi in merito alla questione della coercizione economica, a un potenziale strumento legislativo e al suo possibile impatto:*

– *il 17 febbraio 2021 ha pubblicato la valutazione d'impatto iniziale affinché i portatori di interessi potessero trasmettere le loro osservazioni fino al 17 marzo 2021;*

– *il 23 marzo 2021 ha avviato su EU Survey una consultazione pubblica aperta in tutte le lingue ufficiali dell'UE, per 12 settimane, fino al 15 giugno 2021;*

– *il 16 aprile 2021 si è svolta una riunione online dei portatori di interessi;*

– *durante tutto il periodo da marzo a luglio 2021 si sono svolte consultazioni mirate con gruppi specifici, tra cui le imprese, il mondo accademico, gli Stati membri e i governi di paesi terzi; i portatori di interessi hanno inoltre presentato contributi ad hoc.*

*Tutte le categorie di portatori di interessi si sono rivelate ampiamente favorevoli alla creazione di un nuovo strumento giuridico. In particolare, vi è una forte convergenza per quanto riguarda:*

*- le scelte principali per la sua concezione, in particolare la necessità di un'ampia gamma di possibilità di azione dell'UE contro la coercizione, con il ricorso a contromisure solo come ultima risorsa;*

*- l'ampio ventaglio di possibili misure coercitive per attivare lo strumento;*

*- la capacità dei portatori di interessi di partecipare all'uso dello strumento; nonché*

*- la particolare attenzione prestata ai rischi di danni collaterali.*

- **Costi.** *L'esistenza dello strumento non comporterebbe costi significativi per i portatori di*

*interessi. Eventuali costi variabili possono derivare, invece, dal suo utilizzo. A seconda delle misure attuate, possono infatti sorgere costi per specifici operatori economici dell'UE che abbiano legami commerciali o di investimento con il Paese terzo interessato. Tuttavia, tali costi sarebbero presi in considerazione al momento della concezione della misura specifica.*

## **Altro**

*Si precisa che la proposta nella sua versione originale è suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato nell'ambito delle competenti sedi istituzionali UE e che la posizione della nostra delegazione potrà evolvere, in base anche alle consultazioni con le altre amministrazioni interessate, i portatori di interesse nazionali e gli altri Stati Membri UE.*

LOGO  
Amministrazione  
con competenza  
prevalente

## Tabella di corrispondenza ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012

(D.P.C.M. 17marzo 2015)

### Oggetto dell'atto:

Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla protezione dell'Unione e dei suoi Stati membri dalla coercizione economica da parte di paesi terzi

- **Codice della proposta:** COM(2021) 775 final del 10/12/2021
- **Codice interistituzionale:** 2021/0406(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

<b>Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea</b> (articolo e paragrafo)	<b>Norma nazionale vigente</b> (norma primaria e secondaria)	<b>Commento</b> (natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)

*La proposta di regolamento anti-coercizione rientra nella politica commerciale comune, di competenza esclusiva dell'Unione (artt. 3 e 207 del TFUE). Non risultano, pertanto, norme nazionali vigenti che vertono sul medesimo oggetto né necessità di un intervento nazionale di adeguamento normativo.*