

Bruxelles, 30 agosto 2022
(OR. en)

11943/22

LIMITE

JUR 561
POLCOM 104
COMER 99
IA 127
CODEC 1230

**Fascicolo interistituzionale:
2021/0406(COD)**

PARERE DEL SERVIZIO GIURIDICO¹

Origine:	Servizio giuridico
Destinatario:	Gruppo "Questioni commerciali"
Oggetto:	Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla protezione dell'Unione e dei suoi Stati membri dalla coercizione economica da parte di paesi terzi - base giuridica e aspetti istituzionali

I. INTRODUZIONE

1. Il 10 dicembre 2021 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento relativo alla protezione dell'Unione e dei suoi Stati membri dalla coercizione economica da parte di paesi terzi ("proposta")².

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

² Doc. 14943/21.

2. La proposta è stata presentata e discussa in sede di gruppo "Questioni commerciali" il 9 dicembre 2021, il 12 gennaio 2022, il 25 gennaio 2022, il 2 febbraio 2022, il 15 febbraio 2022, il 2 marzo 2022, l'8 marzo 2022, il 15 marzo 2022, il 5 aprile 2022, il 27 aprile 2022 e il 3 maggio 2022. Il 17 maggio 2022, il 1° giugno 2022 e il 9 giugno 2022 il gruppo "Questioni commerciali" ha discusso una proposta di compromesso presentata dalla presidenza³. Il 28 giugno 2022 e il 5 luglio 2022 il gruppo "Questioni commerciali" ha discusso la seconda proposta di compromesso presentata dalla presidenza⁴.
3. Durante le discussioni sono stati sollevati interrogativi riguardanti la base giuridica proposta dalla Commissione, gli aspetti istituzionali del meccanismo decisionale proposto e la compatibilità della proposta con il diritto internazionale e le norme dell'OMC.
4. Nelle riunioni del 27 aprile e del 17 maggio 2022 il rappresentante del servizio giuridico del Consiglio ha presentato il suo parere giuridico in merito alla base giuridica e agli aspetti istituzionali della proposta. Su richiesta del gruppo "Questioni commerciali", il presente documento approfondisce ulteriormente per iscritto alcuni dei punti sollevati oralmente.

II. ANALISI GIURIDICA

5. Il presente parere esaminerà in primo luogo se l'articolo 207, paragrafo 2, TFUE sia la base giuridica corretta della proposta (A) e successivamente ne analizzerà gli aspetti istituzionali (B).

³ Doc. WK 6814/2022.

⁴ Doc. WK 9206/2022.

A. BASE GIURIDICA

i) *Scopo e contenuto della proposta*

6. La scelta della base giuridica corretta di un atto dell'Unione deve essere determinata secondo criteri oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto⁵.
7. Secondo la giurisprudenza consolidata, per la scelta della corretta base giuridica è necessario individuare la finalità o la componente principale o preponderante dell'atto. Se un atto persegue una duplice finalità o ha una doppia componente e se una di esse è identificabile come principale, mentre l'altra è solo accessoria, l'atto deve fondarsi su una sola base normativa, ossia quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante. Qualora invece un atto persegua contemporaneamente più scopi o abbia più componenti tra loro inscindibili, senza che l'uno sia accessorio all'altro, tale atto dovrà fondarsi, in via eccezionale, sulle diverse basi normative corrispondenti. Ciononostante, la Corte ha altresì statuito che non è possibile ricorrere a due o più basi giuridiche qualora le procedure previste per ciascuna di esse siano incompatibili tra loro⁶.

⁵ Sentenza del 26 marzo 1987, *Commissione/Consiglio* C-45/86, ECLI:EU:C:1987:163, punto 11; sentenza dell'11 giugno 1991, *Commissione/Consiglio*, C-300/89, ECLI:EU:C:1991:244, punto 10; parere 2/00 (*protocollo di Cartagena sulla prevenzione dei rischi biotecnologici*) del 6 dicembre 2001, ECLI:EU:C:2001:664, punto 22; sentenza del 22 ottobre 2013, *Commissione/Consiglio*, C-137/12, ECLI:EU:C:2013:675, punto 10; sentenza del 14 giugno 2016, *Parlamento/Consiglio*, C-263/14, ECLI:EU:C:2016:435, punto 43; sentenza del 2 settembre 2021, *Commissione/Consiglio (Accordo con l'Armenia)*, C-180/20, ECLI:EU:C:2021:658, punto 32; sentenza del 4 settembre 2018, *Commissione/Consiglio (Accordo con il Kazakhstan)*, C-244/17, ECLI:EU:C:2018:662, punto 36.

⁶ Si veda ad esempio la sentenza del 19 luglio 2012, *Parlamento europeo/Consiglio*, C-130/10, ECLI:EU:C:2012:472, punti 43-45, e la giurisprudenza ivi citata.

8. Secondo la relazione, la proposta mira a *"tutelare gli interessi dell'Unione e dei suoi Stati membri consentendo all'Unione di rispondere alla coercizione economica"* in linea, come ricordato nei considerando da 1 a 3, con i valori e gli interessi che l'Unione deve affermare e promuovere nelle relazioni con il resto del mondo a norma dell'articolo 3, paragrafo 5, TUE e con i principi che dovrebbero guidare l'azione dell'Unione sulla scena internazionale a norma dell'articolo 21, paragrafo 1, TUE, compreso il rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale, in particolare lo sviluppo tra le nazioni di relazioni amichevoli fondate sul rispetto e sul principio dell'uguaglianza dei diritti. Ai sensi del considerando 5, *"[è] auspicabile che l'Unione contribuisca alla creazione, allo sviluppo e al chiarimento di quadri internazionali per la prevenzione e l'eliminazione delle situazioni di coercizione economica"*.
9. La proposta stabilisce norme e procedure volte a *"garantire l'efficace tutela degli interessi dell'Unione e dei suoi Stati membri qualora un paese terzo, mediante misure che incidono sugli scambi o sugli investimenti, intenda costringere l'Unione o uno Stato membro ad adottare o ad astenersi dall'adottare un determinato atto"*. Il regolamento mira a garantire una risposta dell'Unione efficace, efficiente e rapida *"con l'obiettivo di dissuadere o far desistere il paese terzo da tali azioni, consentendo nel contempo all'Unione, come ultima risorsa, di contrastare tali azioni"* (articolo 1, considerando 7).
10. Per coercizione economica si intende l'interferenza di un paese terzo nelle legittime scelte sovrane dell'Unione o di uno Stato membro applicando o minacciando di applicare misure che incidono sugli scambi o sugli investimenti al fine di impedire o ottenere la cessazione, la modifica o l'adozione di un particolare atto (articolo 2, paragrafo 1, e considerando 11).
11. A seguito di un esame delle misure di paesi terzi, *"la Commissione adotta una decisione che accerta se la misura del paese terzo interessato soddisfa le condizioni di cui all'articolo 2, paragrafo 1"* e *"notifica la sua decisione al paese terzo interessato e gli chiede di porre fine alla coercizione economica e, se del caso, di riparare al pregiudizio subito dall'Unione o dai suoi Stati membri"*⁷ (articolo 4).

⁷ La disposizione precisa inoltre che la Commissione *"agisce rapidamente"* e può invitare il paese terzo interessato a presentare le proprie osservazioni prima di adottare la sua decisione.

12. Successivamente, la Commissione deve valutare con il paese terzo interessato le opzioni per ottenere la cessazione della coercizione economica, che in modo non esaustivo comprendono i negoziati diretti, la mediazione, la conciliazione o i buoni uffici, l'assoggettamento della questione a un procedimento aggiudicativo internazionale o il sollevamento della questione in qualsiasi sede internazionale pertinente (articolo 5). La Commissione avvia consultazioni o coopera con altri paesi terzi colpiti da misure di coercizione economica identiche o simili o con qualsiasi paese terzo interessato (articolo 6).
13. Qualora le suddette azioni non portino alla cessazione della coercizione economica e alla riparazione del pregiudizio causato all'Unione o a uno Stato membro nonché *"sia necessario agire per tutelare gli interessi e i diritti dell'Unione e dei suoi Stati membri in quel caso particolare"* e *"sia nell'interesse dell'Unione"*, la Commissione adotta un atto di esecuzione secondo la procedura d'esame con cui stabilisce la risposta dell'Unione tra la gamma di misure di cui all'allegato I della proposta (articolo 7, paragrafo 1).
14. Secondo l'allegato I⁸ e il considerando 10, le misure elencate riguardano gli scambi di merci, gli appalti pubblici internazionali, gli scambi di servizi, gli investimenti esteri diretti, gli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio, i servizi finanziari quali le banche, le assicurazioni, l'accesso ai mercati dei capitali dell'Unione e altre attività di servizi finanziari, nonché l'accesso ai programmi di ricerca finanziati dall'Unione o l'esclusione da tali programmi. Esse possono assumere tutte la forma di misure che costituiscono un mancato adempimento degli obblighi internazionali applicabili, vale a dire contromisure consentite, o di misure autonome coerenti con gli obblighi internazionali dell'Unione.

⁸ Doc. 14943/21 ADD 1.

15. Le misure di cui all'allegato I possono applicarsi anche a una persona fisica o giuridica designata dalla Commissione che *"ha collegamenti o legami con il governo del paese terzo interessato"* (articolo 8, paragrafo 2, lettera a)) o che *"ha collegamenti o legami con il governo del paese terzo interessato e ha inoltre causato la coercizione economica o vi ha partecipato o è stata ad essa collegata"* (articolo 8, paragrafo 2, lettera b)). Inoltre, per quanto riguarda quest'ultima categoria, la proposta conferisce a *"persone fisiche o giuridiche dell'Unione"* il diritto al risarcimento *"degli eventuali danni loro arrecati dalle misure di coercizione economica, fino a concorrenza del contributo delle persone designate a tali misure di coercizione economica"* (articolo 8, paragrafo 1, lettera b)).

ii) Politica commerciale comune

16. La proposta della Commissione si fonda sull'articolo 207, paragrafo 2, TFUE, che prevede che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, adottino le misure che definiscono il quadro di attuazione della politica commerciale comune.
17. L'articolo 207, paragrafo 1, che fa parte della parte quinta, titolo II, TFUE, dispone quanto segue: *"[l]a politica commerciale comune è fondata su principi uniformi, in particolare per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali relativi agli scambi di merci e servizi, e gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, gli investimenti esteri diretti, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esportazione e le misure di protezione commerciale, tra cui quelle da adottarsi nei casi di dumping e di sovvenzioni. La politica commerciale comune è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione."*

18. La politica commerciale comune non è limitata a misure destinate a facilitare (liberalizzare o promuovere) gli scambi con i paesi terzi ma può comprendere misure che disciplinano restrizioni commerciali⁹. La politica commerciale comune non è limitata neanche, nella regolamentazione del commercio, a misure che perseguono finalità puramente commerciali e può invece tener conto delle finalità più ampie dell'azione esterna dell'Unione¹⁰.
19. Inoltre, ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 3, TUE, "[n]ell'elaborazione e attuazione dell'azione esterna nei vari settori compresi nel presente titolo e nella parte quinta del [TFUE] e delle altre politiche nei loro aspetti esterni, l'Unione rispetta i principi e persegue gli obiettivi di cui ai paragrafi 1 e 2." La Corte di giustizia ha dichiarato che la politica commerciale comune "si iscrive nell'azione esterna dell'Unione" e pertanto "riguarda gli scambi commerciali con gli Stati terzi"¹¹.
20. Sempre secondo una giurisprudenza costante, "la semplice circostanza che un atto dell'Unione [...] possa avere talune implicazioni sugli scambi commerciali con uno o più Stati terzi non è sufficiente per concludere che tale atto debba essere classificato nella categoria di quelli che rientrano nella politica commerciale comune". Per contro, "un atto dell'Unione rientra in tale politica qualora riguardi specificamente gli scambi suddetti, in quanto esso sia essenzialmente destinato a promuoverli, a facilitarli o a disciplinarli ed abbia effetti diretti ed immediati su di essi"¹² (sottolineatura aggiunta).

⁹ Come precisato dalla Corte di giustizia: "una misura che vieta le esportazioni di dispositivi illeciti verso l'Unione mira alla difesa dell'interesse globale di quest'ultima e ricade, nella sostanza, nella politica commerciale comune" (sentenza del 22 ottobre 2013, *Commissione/Consiglio*, C-137/12, ECLI:EU:C:2013:675, punto 69 e giurisprudenza ivi citata). Si veda anche il parere del servizio giuridico del Consiglio del 31 marzo 2017, 7885/17, punto 13 e la giurisprudenza citata nella nota a piè di pagina.

¹⁰ Ibid., punti 14 e 15. Parere del servizio giuridico del Consiglio del 23 marzo 2018, 7334/1/18 REV 1, punti 20 e 21.

¹¹ Parere della Corte di giustizia del 16 maggio 2017, *Parere 2/15 (Accordo di libero scambio con Singapore)*, ECLI:EU:C:2017:376, punto 35.

¹² Ibid., punto 36 e giurisprudenza ivi citata, in particolare sentenza del 18 luglio 2013, *Daiichi Sankyo e Sanofi-Aventis Deutschland*, C-414/11, ECLI: EU:C:2013:520, punti 50 e 52. Si vedano anche la causa C-137/12, ibid., punto 58; il parere 2/15, ibid., punto 37, il parere della Corte di giustizia del 14 febbraio 2017, il parere 3/15 (*Trattato di Marrakech*), ECLI:EU:C:2017:114, punto 61.

21. Gli obiettivi dichiarati dello strumento proposto, vale a dire la salvaguardia dei valori, degli interessi fondamentali, della sicurezza, dell'indipendenza e dell'integrità dell'Unione, nonché il consolidamento e il sostegno dello Stato di diritto e dei principi del diritto internazionale, corrispondono agli obiettivi enunciati all'articolo 21, paragrafo 2, lettere a) e b), TUE, che l'Unione è tenuta a perseguire nell'ambito della sua azione esterna e quindi anche nel quadro della politica commerciale comune¹³.

Occorre tuttavia valutare se lo strumento proposto sia destinato a promuovere, facilitare o disciplinare gli scambi e abbia effetti diretti e immediati su di essi, conformemente alla norma stabilita dalla Corte nella giurisprudenza citata (si veda il punto 20 supra).

iii) *Esame di alcune misure proposte in materia di politica commerciale comune*

22. La maggior parte delle misure di cui all'allegato I della proposta è espressamente prevista dall'articolo 207, paragrafo 1, TFUE¹⁴ o rientra chiaramente nella politica commerciale comune¹⁵. Anche se si può quindi stabilire che l'obiettivo principale del contenuto normativo della proposta rientra nella politica commerciale comune, il servizio giuridico del Consiglio ritiene che sia necessario un esame più approfondito di tre categorie delle misure proposte prima di poter stabilire se esse possano far parte del quadro proposto adottato a norma dell'articolo 207, paragrafo 2, TFUE.

¹³ Tali obiettivi sono sostenuti anche dall'articolo 3, paragrafo 5, TUE, secondo cui "[n]elle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce [...] al commercio libero ed equo, [...] alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale [...]".

¹⁴ Si tratta delle misure di cui alle lettere a), b), c), e), f), g) e i).

¹⁵ Si tratta delle misure di cui alle lettere d), j) e k).

Per quanto riguarda l'accesso di beni e servizi di paesi terzi ai mercati degli appalti pubblici dell'Unione, si veda il parere del servizio giuridico del Consiglio del 6 dicembre 2012, 17407/12. Per quanto riguarda le restrizioni alle registrazioni e alle autorizzazioni ai sensi della normativa sulle sostanze chimiche o della normativa sanitaria e fitosanitaria che costituiscono misure relative all'accesso al mercato, si veda il parere 2/15, ibid., punto 44.

23. La prima delle tre categorie di misure è il mancato adempimento¹⁶ degli obblighi internazionali applicabili relativi agli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio e l'imposizione di restrizioni alla protezione di tali diritti di proprietà intellettuale o al loro sfruttamento commerciale, in relazione ai titolari di diritti che sono cittadini del paese terzo interessato (lettera h)); la seconda è il mancato adempimento degli obblighi internazionali applicabili e l'imposizione di restrizioni all'accesso ai programmi di ricerca finanziati dall'Unione o l'esclusione da tali programmi (lettera l)). la terza sono le misure che designano le persone fisiche o giuridiche che hanno collegamenti o legami con il governo del paese terzo interessato e che hanno *"inoltre causato la coercizione economica o vi ha[nno] partecipato o [sono] stat[e] ad essa collegata"* (articolo 8), compreso il diritto degli operatori dell'Unione interessati dalle misure del paese terzo di chiedere il risarcimento dei danni alle persone designate.
24. Innanzitutto, per quanto riguarda le misure relative agli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio¹⁷, nel parere sull'accordo UE-Singapore la Corte di giustizia ha affermato che *"standard di protezione dei diritti di proprietà intellettuale caratterizzati da una certa omogeneità"* [tra operatori dell'UE e un paese terzo interessato] *"contribuiscono [alla] partecipazione"* [degli imprenditori dell'UE e di un paese terzo interessato] *"su un piede di parità al libero scambio di merci e di servizi"*¹⁸ e ha concluso *"che, tenuto conto del ruolo essenziale [...] che occupa la protezione dei diritti di proprietà intellettuale negli scambi di merci e di servizi in generale e nella lotta contro il commercio illecito in particolare, le disposizioni del capo 11 dell'accordo previsto sono idonee ad avere effetti diretti e immediati sugli scambi commerciali tra l'Unione e la Repubblica di Singapore"*¹⁹.

¹⁶ L'allegato fa riferimento alla *"sospensione degli obblighi internazionali applicabili"*, che non è un termine corretto e che, in ogni caso, non potrebbe essere deciso secondo la procedura proposta. La sospensione di un accordo internazionale o di parti di esso tra l'Unione e un paese terzo è possibile solo secondo la procedura di cui all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE o secondo una procedura concordata a norma dell'articolo 218, paragrafo 7, TFUE.

¹⁷ Va osservato che le misure proposte in questo punto hanno una portata più ampia rispetto alle misure di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettera b ter), del regolamento (UE) 2015/1843 che stabilisce le procedure dell'Unione nel settore della politica commerciale comune al fine di garantire l'esercizio dei diritti dell'Unione nell'ambito delle norme commerciali internazionali, in particolare di quelle istituite sotto gli auspici dell'Organizzazione mondiale del commercio (GU L 272 del 16.10.2015), che sono limitate ai diritti di proprietà intellettuale concessi da un'istituzione o da un'agenzia dell'Unione e validi in tutta l'Unione.

¹⁸ *Parere 2/15*, punti 122 e 123.

¹⁹ *Ibid.*, punto 127.

25. Le pertinenti disposizioni del suddetto accordo costituiscono un esempio di obblighi internazionali applicabili che, ai sensi della proposta, l'Unione potrebbe decidere di non eseguire come contromisura qualora il paese in questione si rifiuti di astenersi dall'esercitare coercizione economica. Tali misure avrebbero quindi anche, in linea di principio, effetti diretti e immediati sugli scambi tra l'Unione e il paese terzo interessato, come risulta dalla giurisprudenza citata (si veda il punto 20), poiché *"si inseri[rebbero] nel quadro della liberalizzazione di detti scambi, in quanto fanno parte integrante del regime dell'OMC"*, seppure con l'obiettivo di limitare gli scambi piuttosto che di facilitarli²⁰.
26. Tuttavia, tale conclusione non può valere per le misure che costituiscono un mancato adempimento degli obblighi relativi alla protezione dei diritti di proprietà intellettuale o al loro sfruttamento commerciale nel contesto di un accordo non commerciale, come ad esempio il trattato di Marrakech volto a facilitare l'accesso alle opere pubblicate per le persone non vedenti, con disabilità visive o con altre difficoltà nella lettura di testi a stampa²¹. Una sospensione degli obblighi derivanti dagli accordi non commerciali *"porterebbe ad estendere in modo eccessivo la sfera della politica commerciale comune, ricollegando a detta politica norme che non presentano un nesso specifico con gli scambi commerciali internazionali"*²².

²⁰ Si veda il *parere 3/15*, ibid., punto 79.

²¹ Adottato dall'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (OMPI) il 27 giugno 2013 e riguardo al quale la Corte ha dichiarato, nel suo *parere 3/15*, che non rientra nella politica commerciale comune.

²² *Parere 3/15*, ibid., punto 85. Per tale motivo, la Corte ha respinto l'argomento della Commissione secondo cui solo i diritti morali sono esclusi dalla nozione di aspetti commerciali della proprietà intellettuale.

27. Inoltre, l'imposizione di restrizioni autonome alla protezione dei diritti di proprietà intellettuale o al loro sfruttamento economico in relazione agli attuali titolari di diritti del paese terzo interessato pone la questione di un possibile conflitto con il diritto internazionale dei diritti umani o con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta"). Il fatto che le restrizioni siano limitate agli aspetti della proprietà intellettuale attinenti al commercio implica che il ritiro della protezione impedirà o limiterà la possibilità per il titolare dei diritti di ottenere benefici rilevanti dai materiali protetti. Non può essere esclusa un'interferenza da parte dell'Unione con i diritti di proprietà intellettuale, protetti nell'ambito del diritto fondamentale di proprietà (articolo 17, paragrafo 1, della Carta e norme internazionali equivalenti²³).

Sarà pertanto necessario un attento esame a livello dell'atto di esecuzione per garantire che la restrizione connessa agli attuali titolari di diritti si limiti all'esercizio dei diritti, rispetti il contenuto essenziale di detti diritti e rispetti il principio di proporzionalità, in quanto è necessaria e risponde effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione (articolo 52, paragrafo 1, della Carta).

28. Fatte salve le considerazioni di cui sopra, da precisare opportunamente nel dispositivo della proposta tra gli elementi essenziali che devono inquadrare e orientare l'esercizio delle competenze di esecuzione, le misure di cui all'allegato I, lettera h), della proposta possono essere adottate sulla base dell'articolo 207, paragrafo 2, TFUE.

²³ Si veda anche l'articolo 27 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e l'articolo 15, paragrafo 1, lettera c), del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali.

29. In secondo luogo, per quanto riguarda le misure connesse all'accesso ai programmi di ricerca finanziati dall'Unione, il servizio giuridico del Consiglio ricorda che le norme che disciplinano i programmi di ricerca dell'Unione costituiscono azioni dell'Unione ai sensi dei trattati nel settore della ricerca e dello sviluppo tecnologico le quali, a norma dell'articolo 179, paragrafo 3, TFUE, devono essere decise e realizzate conformemente alle disposizioni del titolo XIX TFUE²⁴.

Esse possono comprendere norme riguardanti restrizioni all'accesso di paesi terzi o soggetti stabiliti in paesi terzi o controllati da soggetti di paesi terzi ai programmi di ricerca dell'Unione, o l'esclusione dagli stessi²⁵. L'articolo 186 TFUE precisa inoltre che, nell'attuazione del programma quadro pluriennale, l'Unione *"può prevedere una cooperazione in materia di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione dell'Unione con paesi terzi o organizzazioni internazionali"* e che *"[l]e modalità di questa cooperazione possono formare oggetto di accordi tra l'Unione e i terzi interessati"*.

²⁴ Il regolamento (UE) 2021/695 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 aprile 2021, che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione Orizzonte Europa e ne stabilisce le norme di partecipazione e diffusione, e che abroga i regolamenti (UE) n. 1290/2013 e (UE) n. 1291/2013 (GU L 170 del 12.5.2021, pag. 1) ("regolamento Orizzonte Europa") è stato adottato in virtù delle seguenti basi giuridiche: articolo 173, paragrafo 3, articolo 182, paragrafo 1, articolo 183 e articolo 188, secondo comma, TFUE.

²⁵ Per esempio, l'articolo 22, paragrafo 5, del regolamento Orizzonte Europa, il programma quadro di ricerca nell'ambito dell'attuale quadro finanziario pluriennale, prevede che *"[p]er le azioni collegate alle risorse strategiche, agli interessi, all'autonomia o alla sicurezza dell'Unione, il programma di lavoro può prevedere che la partecipazione sia limitata ai soggetti giuridici stabiliti solo negli Stati membri o ai soggetti giuridici stabiliti in paesi associati o altri paesi terzi specificati in aggiunta agli Stati membri. Ogni limitazione della partecipazione dei soggetti giuridici stabiliti in paesi associati che sono membri del SEE deve essere conforme ai termini e alle condizioni dell'accordo sullo Spazio economico europeo. Per motivi debitamente giustificati ed eccezionali, al fine di garantire la tutela degli interessi strategici dell'Unione e dei suoi Stati membri, il programma di lavoro può anche escludere da singoli inviti a presentare proposte la partecipazione di soggetti giuridici stabiliti nell'Unione o in paesi associati direttamente o indirettamente controllati da paesi terzi non associati o da soggetti giuridici di paesi terzi non associati, o subordinare la loro partecipazione alle condizioni stabilite nel programma di lavoro"*.

La proposta non spiega in che modo tale misura potrebbe riguardare gli scambi e su quale base sia stata inclusa nel catalogo delle possibili misure. Inoltre, non si sofferma sugli attuali programmi di ricerca interessati.

30. A quanto risulta, né l'inadempienza degli obblighi internazionali applicabili assunti dall'Unione nel settore della ricerca né l'imposizione di una restrizione autonoma all'accesso ai programmi di ricerca dell'Unione potrebbero ritenersi specificamente attinenti agli scambi internazionali, anche se considerate nel contesto delle relazioni commerciali con il paese terzo in questione.

Sebbene dette misure possano essere tali da costringere il paese terzo a revocare le sue misure coercitive attinenti al commercio e pertanto, in ultima analisi, a ripristinare gli scambi commerciali, gli effetti di tali misure sugli scambi non sarebbero diretti e immediati, come indicato nella giurisprudenza summenzionata (si veda il punto 20), ma indiretti e distanti nel tempo. Inoltre, accettare tali misure come rientranti nell'ambito della politica commerciale comune potrebbe essere considerato un fatto che "*[porta] ad estendere in modo eccessivo la sfera della politica commerciale comune, ricollegando a detta politica norme che non presentano un nesso specifico con gli scambi commerciali internazionali*"²⁶ e rischierebbe di privare le pertinenti disposizioni del trattato relative alle altre competenze dell'Unione (in questo caso, nel settore della ricerca e dello sviluppo tecnologico) del loro *effetto utile*²⁷.

31. Pertanto, le misure di cui all'allegato I, punto 1, della proposta non possono essere adottate sulla base dell'articolo 207, paragrafo 2, TFUE e tale punto dovrebbe essere soppresso.
32. Al contempo, misure quali quelle proposte nell'allegato I, lettera l), potrebbero essere emanate dall'Unione conformemente alle norme e alle procedure applicabili che disciplinano la partecipazione ai programmi di ricerca dell'Unione.

²⁶ Parere 3/15, ibid., punto 85.

²⁷ Si veda anche il parere della Corte di giustizia del 6 dicembre 2001, *Parere 2/00 (Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza)*, ECLI:EU:C:2001:664, punto 40, dal quale emerge chiaramente che la politica commerciale comune non assume un ruolo prioritario rispetto ad altri settori di competenza dell'Unione.

L'articolo 7, paragrafo 1, fa già riferimento ad altri possibili quadri entro i quali si potrebbero adottare misure di risposta²⁸. Ciò potrebbe essere rilevante anche per la sospensione o la cessazione della partecipazione ai programmi di ricerca²⁹ o per la sospensione della cooperazione bilaterale con paesi terzi nel settore della ricerca. I diversi tipi di misure di risposta adottabili sulla base delle pertinenti disposizioni dell'attuale quadro giuridico dell'Unione nel settore della ricerca potrebbero essere esemplificati nei considerando.

²⁸ La proposta non spiega quale tipo di azione la Commissione preveda in virtù di tale disposizione. Tuttavia, dalla sua comunicazione relativa a misure di competenza della Commissione che quest'ultima può adottare quando stabilisce, a norma del regolamento proposto, che l'Unione adotti misure di risposta per contrastare una misura di coercizione economica di un paese terzo (COM(2021) 774 final) emerge che la Commissione prende in considerazione i seguenti tipi di azioni: non assumere nuovi impegni finanziari dell'Unione per programmi o fondi ai sensi della pertinente procedura di esecuzione del bilancio; opporsi a nuove operazioni di finanziamento, ove consentito conformemente all'accordo tra l'Unione, rappresentata dalla Commissione, e un'entità incaricata della gestione indiretta di un programma; astenersi dal proporre una nuova assistenza macrofinanziaria al paese terzo interessato a norma degli articoli 209, 212 e 213 TFUE e di sospendere o annullare i pagamenti relativi alle operazioni in corso in conformità degli accordi applicabili; sospendere o risolvere, ove possibile, eventuali accordi di contributo o di garanzia tra la Commissione, a nome dell'Unione, e le entità incaricate, che riguardano un paese terzo interessato o una persona designata; misure appropriate, compresa la sospensione delle azioni finanziate a norma del regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 giugno 2021, che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale — Europa globale o a norma del regolamento (UE) 2021/1529 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 settembre 2021, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA III), o degli strumenti che li sostituiranno. Inoltre, essa prende in considerazione le seguenti misure relative al finanziamento da parte della Banca europea per gli investimenti o della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo: adottare pareri negativi in merito alle domande di finanziamento rivolte alla Banca europea per gli investimenti e raccomandare al direttore del consiglio di amministrazione della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, che rappresenta l'Unione, di votare contro l'approvazione del finanziamento.

²⁹ Per esempio, il 3 marzo 2022, la Commissione ha dichiarato di aver deciso, a seguito dell'aggressione militare russa, di sospendere la preparazione della convenzione di sovvenzione relativa a quattro progetti nell'ambito del programma Orizzonte Europa che coinvolgono cinque organizzazioni di ricerca russe. La firma di nuovi contratti è stata sospesa fino a nuovo ordine. La Commissione ha inoltre deciso di sospendere ogni pagamento a favore di soggetti russi nell'ambito di contratti esistenti. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_1528]

33. In terzo luogo, per quanto riguarda l'articolo 8 della proposta, che prevede la possibilità di adottare misure di applicazione individuale e crea il diritto al risarcimento dei danni, è importante innanzitutto affrontare le preoccupazioni espresse da alcune delegazioni in merito alla possibile sovrapposizione con le misure restrittive adottate nell'attuazione della politica estera e di sicurezza comune (PESC) da parte dell'Unione.
34. Il fatto che talune disposizioni siano simili a norme che l'Unione è autorizzata ad adottare nell'attuazione della PESC non preclude, di per sé, l'adozione di misure analoghe nell'attuazione di un'altra politica dell'Unione, a condizione che l'adozione di tali misure rispetti i limiti delle competenze conferite all'Unione in tale settore politico e rispetti la cosiddetta "clausola di non incidenza", ovvero "*[lasci] impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione*" a norma del titolo V, capo 2, TUE, vale a dire a norma della PESC (articolo 40, paragrafo 2, TUE).

35. La Corte di giustizia ha espressamente confermato, visto quanto disposto dall'articolo 29 TUE³⁰ e da altre disposizioni specifiche relative alla PESC, che il Consiglio ha effettivamente il potere di adottare decisioni *"atte a modificare direttamente la situazione [...] di singoli"*. La Corte di giustizia ha affermato quanto segue: *"La nozione di "posizione dell'Unione" si presta [...] ad un'interpretazione ampia, di modo che [...] possono essere in particolare adottati sul fondamento dell'articolo 29 TUE non solo atti aventi carattere programmatico o di semplici dichiarazioni di intento, ma anche decisioni che prevedano misure atte a modificare direttamente la situazione giuridica di singoli. Del resto, ciò è confermato dal dettato dell'articolo 275, secondo comma, TFUE."*³¹³²

L'articolo 275 TFUE fa riferimento al controllo della legittimità delle *"decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio in base al titolo V, capo 2 del trattato sull'Unione europea"*.

36. Chiaramente, tale ampio margine non risulta dal tenore letterale degli articoli 206 e 207 TFUE. È pertanto necessario esaminare se le misure di cui all'articolo 8 della proposta presentino il necessario nesso specifico con gli scambi commerciali internazionali, quale stabilito dalla giurisprudenza della Corte (si veda il punto 20 supra) e possano pertanto essere adottate sul fondamento della base giuridica proposta.

³⁰ In base all'articolo 29 TUE, *"[i]l Consiglio adotta decisioni che definiscono la posizione dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica"*.

³¹ Sentenza del 27 febbraio 2014, *Ahmed Ezz/Consiglio e Commissione*, T-256/11, ECLI:EU:T:2014:93, punto 42, confermata in sede di impugnazione, C-220/14 P, ECLI:EU:C:2015:147.

³² Si veda anche la sentenza del 28 marzo 2017, *Rosneft*, C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236, punto 88: *"Dagli articoli 24 e 29 TUE emerge che, in via generale, il Consiglio, statuendo all'unanimità, può definire l'oggetto delle misure restrittive che l'Unione adotta nell'ambito della PESC. Tenuto conto della vasta portata degli scopi ed obiettivi della PESC, quali espressi all'articolo 3, paragrafo 5, TUE e all'articolo 21 TUE nonché nelle disposizioni specifiche relative alla PESC, segnatamente agli articoli 23 e 24 TUE, il Consiglio dispone di un ampio margine nel definire tale oggetto."*

37. La formulazione dei criteri di designazione di cui all'articolo 8 della proposta, che fa riferimento alle persone fisiche e giuridiche che hanno "*collegamenti o legami con il governo del paese terzo interessato*" è aperta e molto ampia. In base a tale criterio sarebbe possibile la designazione di qualsiasi persona fisica o giuridica, comprese persone che non sono coinvolte in scambi commerciali tra l'Unione e il paese terzo interessato né peraltro in alcuna attività economica specifica, per esempio funzionari governativi o ministri. Il nesso con gli scambi commerciali delle misure che designano una persona fisica o giuridica che occupa una posizione di influenza e che quindi, in teoria, potrebbe ottenere, grazie all'esercizio di tale influenza, l'eliminazione delle misure di coercizione economica da parte del paese terzo interessato è, secondo il servizio giuridico del Consiglio, troppo debole per soddisfare lo standard richiesto di un nesso specifico con gli scambi commerciali stabilito dalla Corte. Sebbene sia possibile sostenere che una misura del genere sarebbe intesa a promuovere, facilitare o disciplinare gli scambi, appare praticamente impossibile concludere che avrebbe "*effetti diretti ed immediati*" sugli scambi tra l'Unione e il paese terzo in questione, come imposto dalla giurisprudenza (si veda il punto 20 supra). Al massimo, gli effetti sarebbero solo potenziali, subordinati al successo dell'esercizio dell'influenza sul governo del paese terzo e, pertanto, indiretti e distanti nel tempo³³.

³³ Sarebbe tuttavia possibile designare tali persone per perseguire gli stessi obiettivi, nell'ambito della PESC, sulla base di atti adottati a norma dell'articolo 29 TUE e dell'articolo 215 TFUE.

38. La situazione sarebbe diversa per le misure adottate nei confronti di operatori economici che hanno collegamenti o legami con il governo, vale a dire persone fisiche o giuridiche o entità coinvolte in scambi o attività commerciali internazionali. In tali casi, sembra possibile sostenere che le misure commerciali di cui all'allegato I — nella misura in cui possono applicate a una persona designata — limiterebbero l'accesso al mercato dell'Unione e sarebbero pertanto intese a disciplinare (cioè limitare) gli scambi e a sortire un effetto diretto e immediato su di essi, in quanto dette misure ostacolerebbero tale accesso e di conseguenza ridurrebbero gli scambi commerciali con il paese interessato.
39. Pertanto, sebbene si possa ritenere che le misure che designano gli operatori economici che hanno collegamenti o legami con il governo di un paese terzo sortiscano un effetto diretto e immediato sugli scambi commerciali e possano essere adottate in virtù dell'articolo 207, paragrafo 2 TFUE, lo stesso non può dirsi per le misure che designano qualsiasi persona fisica o giuridica che abbia un collegamento o un legame con il governo di un paese terzo. Se si intende mantenere la possibilità di tale designazione, i criteri per il rispetto del requisito di un nesso specifico con gli scambi commerciali internazionali devono essere esplicitati e le categorie di persone e i criteri in base ai quali esse potrebbero essere designate devono essere precisati nel dispositivo della proposta stessa, tra gli elementi essenziali che devono inquadrare e orientare l'esercizio delle competenze di esecuzione, anziché soltanto nell'atto di esecuzione come previsto dalla proposta³⁴.

³⁴ L'articolo 8, paragrafo 3, della proposta lascia alla Commissione un notevole margine di discrezionalità nell'esame di *"tutti i criteri pertinenti"*.

40. Per quanto concerne la disposizione che conferisce il diritto al risarcimento dei danni da parte delle persone designate che hanno "*causato la coercizione economica o vi [hanno] partecipato o [sono state] ad essa [collegate]*" (articolo 8, paragrafo 2, lettera b), della proposta), il servizio giuridico del Consiglio ricorda che il regolamento n. 2271/96 del Consiglio, del 22 novembre 1996 (regolamento di blocco)³⁵, che contiene un diritto analogo, non è stato adottato esclusivamente sul fondamento di una base giuridica attinente al commercio (articolo 113 TCE, ora articolo 207 TFUE), ma anche sulla base degli articoli 73 quater e 235 TCE (ora articoli 64 e 352 TFUE)³⁶. All'epoca, il servizio giuridico del Consiglio ha concluso che era l'articolo 235 TCE a consentire l'adozione delle misure di cui agli articoli 4, 5 e 6 del regolamento di blocco³⁷.
41. Tuttavia, la Corte di giustizia ha statuito, rispetto agli articoli 5 e 6 della sezione III "Sanzioni e mezzi di tutela" della Convenzione europea sulla protezione giuridica dei servizi a accesso condizionato e di accesso condizionato, che riguardano le misure di sequestro e confisca, che, "*in via generale, tali disposizioni mirano a garantire l'efficacia della tutela giuridica dei servizi ad accesso condizionato*" nonché "*concorrono [...] all'obiettivo principale della decisione impugnata*" e possono pertanto far parte dell'accordo che persegue principalmente un obiettivo che presenta un nesso specifico con la politica commerciale comune³⁸.

³⁵ Regolamento (CE) n. 2271/96 del Consiglio, del 22 novembre 1996, relativo alla protezione dagli effetti extraterritoriali derivanti dall'applicazione di una normativa adottata da un paese terzo, e dalle azioni su di essa basate o da essa derivanti (GU L 309 del 29.11.1996, pag. 1). A norma dell'articolo 6, "*[q]ualsiasi persona di cui all'articolo 11, impegnata in un'attività di cui all'articolo 1 ha diritto al risarcimento dei danni, comprese le spese giudiziali, ad essa causati dall'applicazione degli atti normativi indicati nell'allegato o da azioni su di essi basate o da essi derivanti*".

³⁶ Parere del servizio giuridico del Consiglio del 21 ottobre 1996 (doc. 10845/96). Si veda anche il parere del servizio giuridico del Consiglio del 24 ottobre 2001 (doc. 13173/01, punto 7).

³⁷ Nel 1992, ovvero prima dell'inserimento nel TCE degli articoli 301 e 60, il regolamento (CEE) n. 3541/92 che vieta di accogliere le richieste irachene in relazione a contratti e a transazioni la cui esecuzione è stata colpita dalla risoluzione 661 (1990) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e dalle risoluzioni che ad essa si ricollegano (GU L 361 del 10.12.1992, pag. 1) è stato adottato anche sulla base dell'ex articolo 235 (e non soltanto sulla base dell'articolo 113 TCE). Tuttavia, i regolamenti (CEE) n. 2340/90 (GU L 213 del 9.8.1990) e n. 3155/90 (GU L 304 dell'1.1.1990), con i quali la Comunità ha adottato misure per impedire gli scambi tra la Comunità e l'Iraq, sono stati adottati unicamente sul fondamento di una base giuridica attinente al commercio (all'epoca, articolo 113 CEE).

³⁸ Sentenza del 22 ottobre 2013, *Commissione/Consiglio*, C-137/12, ECLI:EU:C:2013:675, punti 70, 71 e 76.

42. Pertanto, ove tale misura è destinata ad agevolare la tutela giurisdizionale effettiva degli operatori dell'Unione colpiti dalle misure di coercizione economica del paese terzo, essa contribuisce a conseguire l'obiettivo dello strumento, vale a dire la lotta contro la coercizione economica da parte di Stati terzi. Pertanto, può essere adottata sulla base dell'articolo 207, paragrafo 2, TFUE.
43. Infine, appare importante ricordare che, in linea con l'imperativo della clausola di non incidenza (articolo 40, paragrafo 2, TUE), l'esercizio delle attribuzioni nel settore della politica commerciale comune dovrebbe lasciare impregiudicato l'eventuale esercizio delle competenze dell'Unione nel settore della PESC, anche nel perseguimento dei medesimi obiettivi o nell'adozione di misure analoghe. Il testo della proposta dovrebbe quindi chiarire che lo strumento lascia impregiudicate le attribuzioni dell'Unione nell'ambito della PESC.
44. Di conseguenza, l'esame della finalità e del contenuto della proposta effettuato sopra conferma che la proposta costituisce un quadro per l'attuazione della politica commerciale comune nella misura in cui consente una risposta dell'Unione alle misure di coercizione economica adottate da un paese terzo che incidono sugli scambi o sugli investimenti, mediante misure che rientrano nella politica commerciale comune. Ciò vale per tutte le misure proposte, ad eccezione di quelle relative ai programmi di ricerca dell'Unione e quelle che consentono la designazione di persone che non sono direttamente coinvolte negli scambi commerciali internazionali.

B. ASPETTI ISTITUZIONALI

i) *Principi*

45. L'articolo 13, paragrafo 2, TUE prevede che ciascuna istituzione agisca nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Tale disposizione rispecchia il principio dell'equilibrio istituzionale, che caratterizza la struttura istituzionale dell'Unione, il quale comporta che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni³⁹.
46. Relativamente ai poteri del Consiglio, l'articolo 16, paragrafo 1, seconda frase, TUE prevede che il Consiglio eserciti funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento alle condizioni stabilite nei trattati. Per quanto riguarda, in particolare, l'azione esterna dell'Unione, l'articolo 16, paragrafo 6, terzo comma, TUE dispone che il Consiglio "Affari esteri" elabori l'azione esterna dell'Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo e assicuri la coerenza dell'azione dell'Unione. In aggiunta, l'articolo 26, paragrafo 2, primo comma, TUE dispone che il Consiglio elabori la politica estera e di sicurezza comune e prenda le decisioni necessarie per la definizione e l'attuazione di tale politica in base agli orientamenti generali e alle linee strategiche definiti dal Consiglio europeo.
47. In merito ai poteri della Commissione, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE, quest'ultima promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine, esercita funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione, alle condizioni stabilite dai trattati ed assicura la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati.

³⁹ Si vedano la sentenza del 28 luglio 2016, *Consiglio/Commissione (Swiss MoU)*, C-660/13, ECLI:EU:C:2016:616, punti 31 e 32, e la giurisprudenza ivi citata.

48. Ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 3, secondo comma, TUE, l'obbligo di *"assicura[re] la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna [dell'Unione] e tra questi e le altre politiche"* spetta al Consiglio e alla Commissione, assistiti dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che devono *"coopera[re] a questo fine"*⁴⁰.
49. Inoltre, la giurisprudenza ha stabilito che la conclusione di strumenti non vincolanti con paesi terzi o organizzazioni internazionali rientra nell'ambito del potere del Consiglio di definire le politiche⁴¹, mentre la conclusione di accordi giuridicamente vincolanti con paesi terzi o organizzazioni internazionali rientra nell'ambito del potere del Consiglio di concludere trattati ai sensi degli articoli 207 e 218 TFUE.

ii) Analisi

50. Nell'ambito del meccanismo proposto (articolo 4 della proposta, si veda il punto 11 supra), il potere di determinare se una misura di un paese terzo costituisca una coercizione economica verrebbe conferito alla sola Commissione, senza alcun ruolo per il Consiglio. Una siffatta decisione della Commissione avrebbe una serie di conseguenze a livello internazionale, sia sul piano politico che giuridico.
51. In primo luogo, in base alla proposta, una siffatta decisione farebbe scattare per la Commissione l'obbligo di notifica al paese terzo interessato, con la richiesta di porre fine alla coercizione economica e, se del caso, di riparare al pregiudizio subito dall'Unione o dai suoi Stati membri. In secondo luogo, la Commissione sarebbe tenuta ad avviare un dialogo con il paese terzo interessato, *"cerca[re] di ottenere la cessazione della coercizione economica [...] sollevando la questione in qualsiasi sede internazionale pertinente"* e *"avvia[re] consultazioni, coopera[re] e coordinare[re] con qualsiasi altro paese, [anche ai fini del] coordinamento [...] in risposta alla coercizione"* (articoli 5 e 6 della proposta, si veda il punto 12 supra).

⁴⁰ Anche ai sensi dell'articolo 26, paragrafo 2, secondo comma, TUE, *"Il Consiglio e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza assicurano l'unità, la coerenza e l'efficacia dell'azione dell'Unione"*.

⁴¹ Causa C-660/13, ibid., punti 40-42. Accordi tra segretari generali sugli strumenti non vincolanti, doc. 15367/17.

Infine, la determinazione delle eventuali misure di risposta dell'Unione potrebbe essere decisa dalla Commissione, in ultima istanza, mediante un atto di esecuzione secondo la procedura (semplice) d'esame (articolo 7 della proposta, si vedano i punti 13-15 supra), che è quella secondo la quale, in mancanza del parere del comitato, la Commissione può nondimeno adottare l'atto di esecuzione⁴². Alla Commissione verrebbe inoltre conferito il potere, e in taluni casi imposto l'obbligo, ai sensi del proposto articolo 10, di modificare, sospendere e cessare le misure.

52. La proposta prevede che l'obbligo della Commissione di tenere informati il Parlamento europeo e il Consiglio dei pertinenti sviluppi scatti solo dopo che la Commissione abbia determinato l'esistenza di una coercizione economica e abbia avviato un dialogo con il paese terzo interessato (articolo 5, terzo comma). Un obbligo analogo nei confronti delle due istituzioni è previsto anche per quanto riguarda la valutazione delle misure adottate durante il processo di riesame (articolo 10, paragrafo 1).

La proposta prevede pertanto che il Consiglio sia semplicemente informato, *ex post*, e pone il Consiglio su un piano di parità con il Parlamento europeo. Quanto al coinvolgimento degli Stati membri, la proposta prevede l'applicazione della procedura di comitato (procedura ordinaria di esame) solo nella fase in cui la Commissione adotta le "misure di risposta dell'Unione" (articolo 7 della proposta).

⁴² Il regolamento "comitatologia" (regolamento n. 182/2011, GU L 55 del 28.2.2011, pag. 13) prevede anche una procedura d'esame più rigorosa, detta "clausola relativa alla mancanza di parere", secondo la quale, in mancanza del parere del comitato, la Commissione non può adottare l'atto di esecuzione (si veda l'articolo 5, paragrafo 4, lettera b), del regolamento "comitatologia").

53. In primo luogo, è importante osservare che la determinazione di una coercizione economica da parte di un paese terzo è imperniata sul principio del non intervento e sulla sua articolazione rispetto al diritto internazionale consuetudinario^{43,44}. Secondo la Corte di giustizia, *"un principio di diritto internazionale consuetudinario non presenta lo stesso grado di precisione di una disposizione di un accordo internazionale"*⁴⁵. La definizione precisa di coercizione, e quindi di intervento non autorizzato, non è ancora completamente cristallizzata nel diritto internazionale. Inoltre, mentre le contromisure in quanto tali sono considerate legittime ai sensi del diritto internazionale consuetudinario, i singoli requisiti e le singole procedure in tal senso sono spesso dibattuti e meno chiari.

La proposta riconosce questo aspetto quando fa riferimento, nel considerando 5, all'auspicio *"che l'Unione contribuisca alla creazione, allo sviluppo e al chiarimento di quadri internazionali per la prevenzione e l'eliminazione delle situazioni di coercizione economica"*. In tal modo distingue l'azione dell'Unione nell'ambito del quadro proposto dall'azione intrapresa nel contesto di un quadro normativo multilaterale dettagliato, quale ad esempio quello dell'OMC⁴⁶.

⁴³ Si vedano il considerando 3 e l'articolo 2, paragrafo 2, nonché la relazione sulla valutazione d'impatto che, a pagina 8, fa riferimento al divieto di talune forme di interferenza negli affari di un altro soggetto di diritto internazionale allorché non vi siano basi in tal senso nel diritto internazionale e cita a sostegno due articoli accademici.

⁴⁴ Anche la risposta dell'Unione seguirà, nella misura necessaria, le norme di diritto internazionale relative alla responsabilità degli Stati per atti illeciti internazionali compiuti, quali formulate mediante codificazione e sviluppo graduale, nel Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per atti illeciti internazionali, adottato dalla Commissione di diritto internazionale nella sua 53^a sessione. *Yearbook of the International Law Commission (Annuario della Commissione di diritto internazionale)*, 2001, vol. II, parte seconda.

⁴⁵ Sentenza del 7 aprile 2022, *United Airlines*, C-561/20, ECLI:EU:C:2022:266, punto 51.

⁴⁶ Si veda il regolamento (UE) 2015/1843 (GU L 272 del 16.10.2015, pag. 1) ai sensi del quale alla Commissione è conferito il potere di agire al fine di garantire l'esercizio dei diritti dell'Unione nell'ambito delle norme commerciali internazionali, in particolare di quelle istituite sotto gli auspici dell'Organizzazione mondiale del commercio. Regolamento (UE) 2015/1843, GU L 272 del 16.10.2015, pag. 1.

54. In secondo luogo, una decisione che determini che un paese terzo esercita una coercizione economica si ripercuoterà sulle relazioni tra l'Unione e il paese terzo interessato e costituirà una distinta "azione" dell'Unione *"sulla scena internazionale"* ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, TUE, in un contesto giuridico notevolmente meno prevedibile di quello disciplinato dalle norme commerciali internazionali. Per sua stessa natura, una siffatta decisione costituirebbe la politica dell'Unione nei confronti di un determinato paese terzo e orienterebbe l'azione esterna dell'Unione, con inevitabili conseguenze sull'attuazione della PESC nei confronti di detto paese.
55. Naturalmente, l'adozione di una decisione che accerti l'esistenza di una coercizione economica da parte di un paese terzo in un settore di competenza dell'Unione *"comport[erà] la necessità di valutare, [...] gli interessi dell'Unione⁴⁷ nell'ambito delle relazioni con il paese terzo interessato e di operare ponderazioni tra gli interessi divergenti rientranti nell'ambito di tali relazioni"*, per usare le parole della Corte nella sua giurisprudenza⁴⁸. Una valutazione di questa natura dovrebbe, secondo tale giurisprudenza, essere effettuata dal Consiglio conformemente alle competenze in materia di azione esterna dell'Unione conferitegli dai trattati.
56. Il Consiglio dovrebbe pertanto essere coinvolto nella determinazione della coercizione economica esercitata dal paese terzo interessato. Un tale coinvolgimento potrebbe assumere forme diverse o avere livelli di intensità diversi. Spetta al Consiglio scegliere l'opzione che preferisce in sede di discussione della proposta.

⁴⁷ Gli interessi dell'Unione a tal fine devono essere distinti dal concetto di interessi dell'Unione cui si fa riferimento negli articoli 9 e 11 della proposta che, come spiegato dalla Commissione, verte essenzialmente su interessi economici specifici e implica la presa in considerazione degli interessi, da un lato, di coloro che sono sottoposti alle misure coercitive del paese terzo e, dall'altro, di coloro che possono essere colpiti dalle eventuali misure di risposta dell'Unione.

⁴⁸ Si veda il punto 39 della *sentenza Swiss MoU*, causa C-660/13.

57. Un primo modo per coinvolgere il Consiglio nella determinazione dell'adozione da parte di un paese terzo di misure di coercizione economica potrebbe consistere nel conferire al Consiglio competenze di esecuzione a norma dell'articolo 291, paragrafo 2, TFUE. Tale articolo prevede che *"[a]llorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, questi conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze previste agli articoli 24 e 26 [TUE], al Consiglio"* (sottolineatura aggiunta).
58. Il conferimento di tali competenze di esecuzione al Consiglio dovrebbe pertanto essere giustificato nei considerando della proposta. Dato che tali competenze di esecuzione potrebbero essere limitate alla determinazione della coercizione economica, sarebbero soddisfatti i requisiti di cui all'articolo 291, paragrafo 2, TFUE perché il conferimento sia debitamente motivato e limitato a circostanze specifiche. Inoltre, la necessità di rispettare le competenze del Consiglio in materia di azione esterna dell'Unione, compresa la necessità di assicurare la coerenza, ad esempio, tra le eventuali misure PESC e le misure di risposta dell'Unione ai sensi della proposta, fornirebbe parimenti una valida motivazione per il conferimento di tali competenze di esecuzione al Consiglio.
59. Quando delibera sulla base di un potere previsto nel diritto derivato, il Consiglio non agisce "in virtù dei trattati"; pertanto il legislatore mantiene un ampio margine di discrezionalità per quanto riguarda le modalità procedurali per l'esercizio delle competenze di esecuzione del Consiglio. La Corte ha statuito che *"il legislatore dell'Unione dispone della facoltà di far adottare le disposizioni di esecuzione dei regolamenti di base secondo una procedura diversa da quella seguita per l'adozione del regolamento di base"*⁴⁹. Pertanto, come già chiarito dal servizio giuridico del Consiglio, la procedura applicabile potrebbe essere adattata alle circostanze per garantire rapidità ed efficacia, purché le modalità definite non compromettano l'equilibrio dei poteri tra le istituzioni né modifichino la divisione dei poteri tra membri delle istituzioni o incidano sulle loro prerogative fondamentali⁵⁰.

⁴⁹ Si veda la sentenza del 16 febbraio 2022, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punto 307, e la giurisprudenza ivi citata. Si veda anche il parere del servizio giuridico del Consiglio del 25 ottobre 2018, doc. 13593/18, punto 49, e la pratica dei colegislatori ivi menzionata.

⁵⁰ Parere del servizio giuridico del Consiglio del 25 ottobre 2018, ibid., punto 48.

60. Pertanto, le competenze di esecuzione conferite al Consiglio potrebbero prevedere che il Consiglio deliberi sulla base di una proposta della Commissione, previo esame da parte di quest'ultima delle misure adottate dal paese terzo alla luce dei criteri stabiliti nella proposta di regolamento. Il Consiglio adotterebbe quindi l'atto di esecuzione a maggioranza qualificata a norma dell'articolo 16, paragrafo 4, TUE. Si potrebbe inoltre prevedere una maggioranza qualificata inversa, alla quale verrebbe adottato l'atto di esecuzione proposto dalla Commissione a meno che, in sede di Consiglio, vi sia una maggioranza qualificata di voti contrari all'adozione. Si potrebbe inoltre precisare che il Consiglio può modificare la proposta della Commissione a maggioranza qualificata⁵¹. In caso contrario, si applicherebbero le norme abituali di cui all'articolo 293, paragrafo 1, TFUE (ossia l'unanimità richiesta in sede di Consiglio per modificare la proposta della Commissione qualora quest'ultima si opponga a tale modifica).
61. Un altro modo per garantire il coinvolgimento del Consiglio potrebbe essere l'imposizione alla Commissione dell'obbligo di consultare, o coinvolgere, il Consiglio prima di adottare la sua decisione. Si darebbe in tal modo al Consiglio l'opportunità di valutare se l'adozione di una siffatta decisione da parte della Commissione sia nell'interesse dell'Unione in quel determinato momento, tenuto conto delle relazioni generali con il paese terzo interessato. Una consultazione di questo tipo potrebbe essere accompagnata dall'obbligo per la Commissione di tenere nella massima considerazione le opinioni espresse in sede di Consiglio e di motivare un eventuale scostamento dalle opinioni espresse dal Consiglio.

⁵¹ Si veda a titolo di esempio l'articolo 6 del regolamento (UE) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione: *"Il Consiglio adotta la decisione di esecuzione di cui al paragrafo 9 del presente articolo entro un mese dal ricevimento della proposta della Commissione. Se si verificano circostanze eccezionali, il periodo per l'adozione di tale decisione di esecuzione può essere prorogato di due mesi al massimo. Al fine di garantire una decisione tempestiva, la Commissione esercita, qualora lo ritenga opportuno, i suoi diritti a norma dell'articolo 237 TFUE. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può modificare la proposta della Commissione e adottare il testo modificato mediante una decisione di esecuzione"*. La fattibilità giuridica di quest'approccio è stata confermata nelle sentenze *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97 e *Polonia/Parlamento e Consiglio*, C-157/21, *ibid.*

Tale approccio sarebbe analogo a quello seguito nella decisione del Consiglio del 2021 relativa alla conclusione dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione e il Regno Unito, il cui articolo 3, paragrafo 2, prevede che, prima di adottare determinate misure di sospensione, correttive, di salvaguardia o di riequilibrio nei confronti del Regno Unito, "[l]a Commissione comunica esaurientemente e tempestivamente al Consiglio la sua intenzione di adottare le misure [...], al fine di consentire uno scambio di opinioni significativo in sede di Consiglio. La Commissione tiene nella massima considerazione le osservazioni formulate. La Commissione informa altresì il Parlamento europeo, se del caso"⁵².

62. Infine, per quanto riguarda le altre fasi successive alla notifica al paese terzo interessato, è importante ricordare che, se la possibilità di avviare un dialogo con il paese terzo interessato "al fine di valutare le opzioni" rientra nelle prerogative della Commissione in materia di rappresentanza esterna, è solo con l'approvazione del Consiglio che la Commissione può avviare negoziati, a nome dell'Unione, con il paese terzo interessato su uno strumento contenente impegni, vincolanti o non vincolanti⁵³. In ogni caso, sottoporre la questione a un procedimento aggiudicativo internazionale o ad un arbitrato internazionale che sarebbe vincolante per le parti, e quindi anche per l'Unione, richiederebbe comunque la conclusione di un accordo internazionale secondo le procedure di cui all'articolo 218 TFUE.
63. Di conseguenza, tenuto conto dell'impatto che la determinazione della coercizione economica esercitata da un paese terzo avrebbe sull'azione esterna dell'Unione nel suo complesso e del fatto che l'azione dell'Unione prevista esula da un quadro giuridico internazionale preciso e stabilizzato, il Consiglio dovrebbe essere coinvolto nella determinazione stessa dell'esistenza di una coercizione economica esercitata dal paese terzo interessato. Poiché la proposta pone una tale determinazione mediante un atto giuridico al centro della risposta dell'Unione, il servizio giuridico del Consiglio suggerisce di conferire al Consiglio competenze di esecuzione al fine di determinare l'esistenza di tale coercizione economica. In alternativa, si potrebbe prevedere l'obbligo da parte della Commissione di consultare, o coinvolgere, preventivamente il Consiglio, per analogia con meccanismi precedenti.

⁵² Si veda la decisione (UE) 2021/689 del Consiglio, del 29 aprile 2021 (GU L 149 del 30.4.2021, pag. 2).

⁵³ Presumibilmente, le condizioni specifiche dell'eventuale risoluzione di una controversia dovrebbero di norma essere concordate in uno strumento comune, secondo gli accordi relativi agli strumenti non vincolanti, ibid., o le procedure di cui all'articolo 218 TFUE.

III. CONCLUSIONE

64. Alla luce di quanto precede, il servizio giuridico del Consiglio ritiene che:

- a) alla luce del suo obiettivo e del suo contenuto, la proposta rientra nella politica commerciale comune e può essere adottata sulla base dell'articolo 207, paragrafo 2, TFUE, fatte salve le considerazioni esposte in appresso;
- b) l'imposizione di restrizioni autonome alla protezione dei diritti di proprietà intellettuale o al loro sfruttamento economico in relazione ai titolari di diritti del paese terzo interessato richiede chiarimenti nel dispositivo del proposto strumento, in particolare quanto alla tutela dei diritti fondamentali, in quanto parte degli elementi essenziali che dovrebbero inquadrare e orientare l'esercizio delle competenze di esecuzione;
- c) le misure che consentono il mancato adempimento degli obblighi internazionali applicabili e l'imposizione di restrizioni all'accesso ai programmi di ricerca finanziati dall'Unione o l'esclusione dai programmi di ricerca finanziati dall'Unione non rientrano nell'ambito della politica commerciale comune e non possono essere adottate a norma dell'articolo 207, paragrafo 2, TFUE. Le azioni in tale settore dovrebbero essere intraprese nell'ambito del quadro giuridico applicabile tramite il quale è attuata la politica di ricerca dell'Unione;
- d) le misure che consentono la designazione degli operatori economici che hanno collegamenti o legami con il governo di un paese terzo rientrano nell'ambito della politica commerciale comune e possono essere adottate a norma dell'articolo 207, paragrafo 2, TFUE. il testo della proposta deve tuttavia essere chiarito in modo da rispettare meglio il requisito di un nesso specifico con gli scambi commerciali internazionali, in quanto parte degli elementi essenziali che dovrebbero inquadrare e orientare l'esercizio delle competenze di esecuzione;

- e) in considerazione dell'impatto delle relazioni tra l'Unione e il paese terzo interessato, e tenendo conto delle competenze conferite al Consiglio dai trattati per quanto riguarda l'azione esterna dell'UE, il Consiglio dovrebbe essere coinvolto nella determinazione della coercizione economica esercitata da un paese terzo;
 - f) tale coinvolgimento del Consiglio potrebbe essere conseguito conferendogli competenze di esecuzione a norma dell'articolo 291, paragrafo 2, TFUE, da esercitare su proposta della Commissione, o mediante obbligo per la Commissione di consultare, o coinvolgere, preventivamente il Consiglio.
-