

Il Regolamento (UE) 2023/2675. Anti?Coercion Instrument: sintesi e potenziali impatti sul settore degli appalti pubblici

di Sabrina Carta

Data di pubblicazione: 25-1-2026

Sommario: 1. Premessa. - 2. La nozione di coercizione economica nel Regolamento. - 3. Struttura e funzionamento dell'*Anti?Coercion Instrument*: 3.1 Il procedimento; 3.2 Punti di forza e criticità dello strumento. - 4. L'ACI e il settore degli appalti pubblici. - 5. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Il **Regolamento (UE) 2023/2675**, noto come ***Anti?Coercion Instrument*** (“**ACI**”) rappresenta uno degli interventi più significativi adottati dall'Unione Europea negli ultimi anni in materia di tutela della propria autonomia strategica. Ribattezzato dai media come “***the big bazooka***”, lo **strumento, direttamente applicabile negli Stati membri**, si propone di **contrastare atti di coercizione economica esercitati da Stati terzi** mediante misure commerciali o restrizioni finalizzate ad influenzare decisioni politiche dell'UE o degli Stati membri.

L'adozione dell'ACI si inserisce in un **contesto geopolitico caratterizzato da crescente instabilità e dall'uso** certo non inedito al contrario sempre più frequente, anche alle latitudini europee, **delle dinamiche economiche e commerciali come strumenti di pressione politica**. In tale scenario, **il settore degli appalti pubblici assume un ruolo centrale**, trattandosi di un ambito particolarmente esposto ad interazioni con l'esterno e per ciò stesso in grado di esercitare una considerevole leva strategica di politica commerciale.

2. La nozione di coercizione economica nel Regolamento

L'**art. 2** del Regolamento definisce la **coercizione economica** come l'atto di uno Stato terzo che “*applica o minaccia di applicare una misura che incide sugli scambi o sugli investimenti al fine di impedire od ottenere la cessazione, la modifica o l'adozione di un particolare atto da parte dell'Unione o di uno Stato membro, interferendo in tal modo nelle legittime scelte sovrane dell'Unione o di uno Stato membro*”.

La **coercizione “esplicita”** assume tipicamente la **forma di dazi, divieti o sanzioni**.

Tuttavia, a scenari complessi si associano misure altrettanto complesse, sicché **la coercizione può manifestarsi anche in forme “dissimulate”**, attraverso **l'uso improprio di strumenti**

formalmente legittimi — come **procedure antidumping o controlli sanitari** — ma **impiegati con finalità politiche**. Un esempio emblematico è rappresentato dalle misure *antidumping* cinesi sul vino australiano o dai controlli fitosanitari russi sui fiori olandesi, adottati in contesti di tensione politica e non giustificati da reali esigenze tecniche.

Si ha coercizione anche in caso di “**boicottaggi**” **informali, non ufficiali, promossi o tollerati da autorità governative** (si pensi al blocco non dichiarato delle licenze di importazione indonesiane nei confronti di prodotti europei, come vino e latticini, attuato quale ritorsione contro la politica UE sui biocarburanti).

Infine, la coercizione può presentarsi in **modalità extra?territoriale**, quando uno Stato applica sanzioni che colpiscono operatori dell'Unione per attività svolte in Paesi terzi; un esempio sono le sanzioni secondarie che colpiscono imprese europee operanti in mercati ritenuti sensibili da potenze extra?UE.

Non sono qualificabili come condotte coercitive le pressioni rivolte esclusivamente a imprese private prive di finalità di condizionamento politico.

3. Struttura e funzionamento dell'Anti?Coercion Instrument

3.1 Il procedimento

L'**art. 4** del Regolamento prevede che la Commissione Europea avvii un'**indagine preliminare** volta a verificare:

- l'esistenza di pregiudizio, incluso un danno economico;
- l'intento coercitivo;
- l'impatto sulla sovranità dell'Unione.

Parallelamente, l'**art. 7** impone il ricorso prioritario a strumenti di *de?escalation* diplomatica, anche tramite organismi multilaterali quali il WTO.

Qualora la **coercizione persista, l'UE può adottare misure proporzionate al pregiudizio per l'Unione**, tra cui:

- aumento o sospensione di dazi;
- restrizioni su servizi, investimenti e diritti di proprietà intellettuale;
- controlli mirati sulle esportazioni;
- limitazioni all'accesso ai mercati pubblici europei.

La Commissione propone, se del caso, che il Consiglio stabilisca che il paese terzo è obbligato a **riparare al pregiudizio** subito dall'Unione, tenuto conto della natura e dell'entità del danno causato e sull'obbligo generale e del diritto internazionale consuetudinario di riparare integralmente il pregiudizio causato da un atto internazionalmente illecito.

Le misure sono proposte dalla Commissione e quindi adottate dal Consiglio a

maggioranza qualificata (art. 5), scelta che rafforza l'**unità decisionale dell'Unione** e **depotenzia l'esercizio dei veti nazionali**.

Il Parlamento europeo è sempre informato di ogni atto di esecuzione, sia esso proposto o adottato.

3.2 Punti di forza e criticità dello strumento

L'ACI presenta **diversi elementi di solidità sistemica**. In primo luogo, offre un **quadro normativo chiaro e prevedibile**, che consente agli operatori e agli Stati membri di comprendere con precisione presupposti, fasi procedurali e possibili esiti dell'intervento europeo.

In secondo luogo, il meccanismo decisionale fondato sulla maggioranza qualificata **rafforza l'unità d'azione dell'Unione, riducendo il rischio di stallo** dovuto a veti nazionali.

Infine, lo strumento si caratterizza per un'**elevata flessibilità nella scelta delle misure**, che possono essere calibrate in modo proporzionato e mirato rispetto alla condotta coercitiva contestata.

Permangono - tuttavia - alcune aree problematiche. La più significativa riguarda la **difficoltà di dimostrare l'intento coercitivo, elemento essenziale** ma spesso complesso da accertare, soprattutto in presenza di misure informali o dissimulate.

A ciò si aggiunge il **rischio di interpretazioni divergenti tra Stati membri**, che potrebbe **incidere sull'applicazione uniforme del Regolamento**.

Non va infine trascurato il **possibile innesco di contenziosi in sede WTO**, pur attenuato dalla clausola di compatibilità delle iniziative ACI con gli accordi WTO e gli altri accordi multilaterali prevista dall'art. 12.

4. L'ACI e il settore degli appalti pubblici

Come anticipato in premessa, il **settore degli appalti pubblici costituisce uno degli ambiti in cui l'ACI può dispiegare gli effetti più rilevanti**. Le **misure ACI** operano come *lex specialis* rispetto alle direttive appalti, con **applicazione diretta e uniforme negli Stati membri**.

I settori maggiormente esposti includono ICT, infrastrutture strategiche e componentistica industriale ad alto valore aggiunto.

L'**Allegato 1 del Regolamento** elenca tra le **misure di risposta potenziali**:

“a) l'esclusione dagli appalti pubblici di beni, servizi o di fornitori di beni o prestatori di servizi del paese terzo interessato o l'esclusione dagli appalti pubblici delle offerte il cui valore globale è costituito per oltre il 50 % da beni o servizi originari del paese terzo interessato, a

meno che non sia necessaria una percentuale inferiore alla luce delle circostanze eccezionali del caso e purché la percentuale rimanente di beni o servizi non sia coperta da impegni assunti dall'Unione ai sensi dell'accordo sugli appalti pubblici concluso con l'Organizzazione mondiale del commercio o di un altro accordo sugli appalti pubblici concluso tra l'Unione e un paese terzo diverso dal paese terzo interessato; o

b) l'imposizione di un adeguamento del punteggio per le offerte di beni o servizi del paese terzo interessato o per le offerte di fornitori di beni o prestatori di servizi del paese terzo interessato." Le amministrazioni aggiudicatrici avranno quindi l'obbligo di "ridurre relativamente, fatte salve talune eccezioni, il punteggio di un'offerta a seguito della sua valutazione, sulla base dei criteri di aggiudicazione dell'appalto definiti nei pertinenti documenti di gara, di una determinata percentuale. Nei casi in cui il prezzo o il costo sia l'unico criterio di aggiudicazione dell'appalto, l'adeguamento del punteggio è l'aumento relativo, ai fini della valutazione delle offerte, di una determinata percentuale del prezzo proposto da un offerente"

Quindi l'**esclusione automatica** e, prima ancora, l'**inammissibilità di offerte provenienti dal Paese terzo** è la più significativa - e "*tranchant*" - misura di risposta a valersi sul soggetto offerente.

Alle stazioni appaltanti potrebbe **anche essere imposta una valutazione delle imprese della filiera dei fornitori degli offerenti o aggiudicatari.**

Le imprese europee dovranno quindi **monitorare con attenzione la provenienza delle imprese della propria supply chain**, poiché la presenza di subfornitori appartenenti a Paesi coercitivi potrebbe determinare limitazioni indirette, anche a danno delle società partecipate, appartenenti allo stesso Gruppo di imprese.

La **riduzione delle possibilità di scelta dei subcontraenti** potrebbe porre le imprese in una situazione di oggettiva difficoltà, in particolare nei settori ad elevata specializzazione tecnica. In tali ambiti, infatti, l'individuazione di subcontraenti qualificati, disponibili e non interessati dalle misure restrittive può diventare complessa, con il **rischio di comprimere la capacità dell'operatore economico di strutturare un'offerta competitiva.**

A ciò si aggiunga la **possibile alterazione dell'equilibrio negoziale con i subcontraenti rimasti "ammissibili"**, i quali potrebbero **trovarsi in una posizione di forza tale da incidere sulle condizioni economiche e contrattuali.** Ne deriverebbero potenziali carenze di offerte già in fase di gara o incrementi dei costi in corso d'esecuzione, con effetti negativi sulla competitività complessiva dell'appalto e sulla stabilità della filiera.

L'impatto sulla *supply chain* può dunque rivelarsi significativo, soprattutto laddove la struttura produttiva dipenda da componenti o servizi provenienti da Paesi oggetto delle misure ACI. In tali casi, la necessità di riconfigurare la filiera, sostituire fornitori o reperire alternative tecnologiche potrebbe comportare ritardi, costi aggiuntivi e rischi operativi non trascurabili, incidendo sulla capacità delle imprese di garantire continuità ed efficienza produttiva.

Il Regolamento, tuttavia, consente all'Unione di **circostanziare l'ambito oggettivo di**

applicazione delle misure, limitandolo ai settori ritenuti strategicamente sensibili. Tra questi figurano, a titolo esemplificativo, l'ICT, le infrastrutture critiche, la difesa e i trasporti.

Una delimitazione mirata permetterebbe di attenuare l'impatto sistemico sulle filiere produttive, concentrando l'intervento nei comparti in cui la vulnerabilità geopolitica è più elevata e la dipendenza da operatori di Paesi terzi potrebbe tradursi in un rischio per la sicurezza economica dell'Unione.

5. Considerazioni conclusive

L'**Anti?Coercion Instrument** si configura come uno **strumento di difesa economica di notevole impatto, destinato a incidere in modo significativo sulla politica commerciale dell'Unione** e, in particolare, **sul settore degli appalti pubblici**. La **finalità** non è quella di alimentare dinamiche conflittuali, bensì di **rafforzare la capacità dell'UE di reagire in modo coordinato e proporzionato a pressioni esterne, preservando la propria autonomia decisionale e la stabilità del mercato interno**.

L'integrazione di elementi di politica estera e geopolitica nel quadro degli appalti pubblici rappresenta un'evoluzione di rilievo, destinata a incidere sulle strategie degli operatori economici e sulla gestione delle procedure di gara nei prossimi anni.

Tale evoluzione assume una particolare rilevanza nel contesto italiano, caratterizzato da un tessuto produttivo composto in larga parte da **PMI altamente specializzate**, spesso inserite in filiere globali e quindi più esposte a *shock* derivanti da restrizioni commerciali o da improvvisi mutamenti negli equilibri geopolitici.

In Italia, inoltre, la forte presenza di **settori strategici a controllo pubblico** — energia, trasporti, infrastrutture, difesa — rende il sistema degli appalti un terreno particolarmente sensibile all'applicazione di misure ACI.

Le stazioni appaltanti italiane, già chiamate a confrontarsi con un quadro normativo complesso e in continua evoluzione (si pensi al nuovo Codice dei contratti pubblici), potrebbero dunque trovarsi a dover integrare ulteriori valutazioni di natura geopolitica nella fase di programmazione delle gare, con impatti sulla definizione dei requisiti di partecipazione, sulla qualificazione dei fornitori e sulla gestione del rischio lungo la *supply chain*.

Un ulteriore profilo riguarda il possibile **effetto di selezione del mercato**: l'applicazione di misure restrittive potrebbe favorire operatori nazionali o europei in settori dove la concorrenza di imprese extra?UE è particolarmente intensa, come l'ICT, la componentistica industriale o le infrastrutture digitali. Ciò potrebbe tradursi, da un lato, in un'opportunità per il **rafforzamento della capacità industriale italiana**; dall'altro, in un **rischio di aumento dei costi o di riduzione dell'offerta, soprattutto nei comparti dove la dipendenza da fornitori esteri è strutturale e non agevolmente rimovibile**.

Infine, l'ACI potrebbe stimolare una riflessione più ampia sul ruolo degli appalti pubblici come **strumento di politica industriale**.

L'Italia, che già utilizza il *procurement* per promuovere innovazione, sostenibilità e digitalizzazione, potrebbe trovarsi a integrare anche obiettivi di sicurezza economica e autonomia strategica, contribuendo a una ridefinizione del rapporto tra mercato, Stato e interessi geopolitici.