Si vis pacem para bellum: la dimensione securitaria della politica commerciale comune nelle conclusioni dell'Avvocata generale Ćapeta

Giovanna Adinolfi

Il 24 settembre 2026 l'Avvocata generale Tamara Ćapeta ha presentato le sue conclusioni nella causa C-538/25, originata da un rinvio pregiudiziale del Tribunale amministrativo federale austriaco. La controversia principale riguarda la decisione delle autorità austriache di non autorizzare l'esportazione verso il Myanmar di tre velivoli destinati all'addestramento dei piloti (insieme a talune componenti e tecnologie) che non erano stati progettati per scopi militari né avevano equipaggiamenti militari. Con il suo quesito, il giudice del rinvio chiede alla Corte, nella sostanza, di individuare i criteri in base ai quali un bene può rientrare nella categoria dei «prodotti a duplice uso», definiti nel regolamento (UE) 2021/821, adottato in base all'art. 207 TFUE, come i «prodotti, inclusi i software e le tecnologie che possono avere un utilizzo sia civile sia militare» (art. 2, punto 1).

Nel proporre un'interpretazione estensiva di questa nozione, l'Avvocata generale svolge un'argomentazione inedita sulla portata della politica commerciale comune, che merita di essere riportata per esteso: «Generazioni di giuristi dell'Unione [europea] […] sono state formate nella convinzione che il libero scambio sia, in linea di principio, positivo per tutti e che contribuisca al consolidamento della pace mondiale. Alla luce dei soli obiettivi perseguiti dalle recenti iniziative legislative, tale convinzione potrebbe non esistere più […]. Se le persone possono permettersi di essere nostalgiche, la Corte non gode di tale privilegio; essa è tenuta, invece, a interpretare il diritto nel suo attuale contesto. Il mondo ha ripiegato sul brocardo latino "*si vis pacem para bellum*" […]. Le preoccupazioni in materia di sicurezza e la preparazione alla difesa hanno soffocato gli argomenti a favore dei benefici del libero scambio. Da un punto di vista politico, il legislatore dell'Unione può quindi decidere che tali preoccupazioni abbiano ormai lo stesso peso degli argomenti a favore del libero scambio» (punti 61-62).

In particolare, secondo l'Avvocata generale, le recenti iniziative legislative del Parlamento europeo e del Consiglio indicano che «il legislatore ritiene che la libertà degli scambi e le considerazioni di sicurezza rivestono ormai la stessa importanza nel contesto del suo compito di definire la politica commerciale comune» (punto 64), con la conseguenza che le restrizioni al commercio non costituirebbero più un'eccezione, ma «una disciplina parallela volta a rafforzare» gli obiettivi dell'Unione europea di cui all'art. 3 TUE (punto 65) (nel caso

di specie, il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, nonché il rispetto dei diritti umani). Ne discende che le disposizioni che prevedono tali restrizioni possono essere interpretate in senso estensivo, e non necessariamente restrittivo.

Con queste parole l'Avvocata generale fotografa l'evoluzione che sta interessando la politica commerciale comune dell'Unione europea negli ultimi anni (*ex multis*, v. qui). L'adesione al libero scambio sembra godere di minore favore. Se, per un verso, l'Unione persegue la strada del negoziato con numerosi *partner* commerciali per la conclusione di accordi di libero scambio e, nelle sue dichiarazioni, esprime il sostegno al sistema multilaterale che fa capo all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e ad una sua riforma, per altro verso alcune «recenti iniziative legislative» sembrano andare in una diversa direzione.

La *ratio* di questi nuovi assetti normativi appare evidente se si considera il mutato contesto internazionale nel quale si collocano oggi le relazioni esterne dell'Unione europea. Le forti tensioni geopolitiche e militari hanno evidenziato i rischi derivanti da una elevata dipendenza da forniture estere in alcuni settori strategici, rischi peraltro già emersi nel corso della pandemia da COVID-19. Al contempo, l'attuazione, da parte di alcuni Paesi, di massicce politiche industriali a sostegno dei produttori nazionali ha alterato le condizioni di competitività sui mercati, a detrimento dell'industria europea, la quale deve far fronte a una forte concorrenza estera sia sul mercato dell'Unione sia su quello di paesi terzi. Il protezionismo commerciale messo in atto dagli Stati Uniti sin dalla prima amministrazione Trump costituisce un ulteriore fattore di cambiamento, in ragione del suo impatto negativo sul sistema commerciale multilaterale, alla cui creazione gli Stati Uniti hanno contribuito attivamente nell'immediato dopoguerra e poi con l'istituzione dell'OMC. Infine, il sempre più frequente ricorso a misure commerciali per realizzare obiettivi di altra natura, politico-strategica (c.d. *weaponization of trade*), ha messo in evidenza le fragilità di un sistema di regole del commercio internazionale il cui obiettivo principale resta la liberalizzazione degli scambi e il cui contenuto è prevalentemente orientato alla sua realizzazione.

Il mutato contesto aiuta a spiegare alcune misure di politica commerciale adottate negli ultimi anni dall'Unione europea. Alcune si collocano espressamente nel quadro

dell'ordinamento giuridico internazionale. Ad esempio, il regolamento (UE) 2023/2675 sullo strumento anticoercizione disciplina la reazione dell'Unione a misure di coercizione economica da parte di Stati terzi che possono integrare una violazione del divieto non intervento negli affari interni (v. qui). Per rispondere a tali condotte, alla Commissione europea è conferito il potere di adottare limitazioni agli scambi e agli investimenti che potrebbero qualificarsi come contromisure ai sensi del diritto internazionale.

Altri interventi normativi intendono fare fronte a gravi turbamenti sui mercati internazionali che non trovano un rimedio adeguato negli strumenti di difesa commerciale di cui l'Unione già dispone: ne è un esempio il recente regolamento (UE) 2026/1384 (v. qui), che affronta gli effetti negativi sul commercio derivanti dalla sovracapacità globale nel settore dell'acciaio. Muovendo dalla duplice premessa che «preservare un'industria siderurgica competitiva e tecnologicamente avanzata è […] cruciale per la sicurezza economica dell'Unione» e che «[l]e industrie siderurgiche di tutti i paesi e regioni, compresa l'Unione, stanno subendo l'impatto negativo dell'aumento della capacità globale strutturale in eccesso», il legislatore europeo ha istituito un regime di contingenti tariffari in aperta violazione degli obblighi previsti dall'art. II dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT 1994).

Il regolamento (UE) 2026/1386, poi, prescrive l'introduzione di meccanismi nazionali di controllo degli investimenti diretti esteri verso l'Unione europea che possano incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico. Profili di contrasto potrebbero emergere leggendo questo regolamento alla luce degli impegni di ammissione degli investimenti previsti dagli accordi sugli investimenti conclusi dagli Stati membri (o dalla stessa Unione dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona), a meno che tali accordi non prevedano specifiche eccezioni o clausole di esclusione. Sempre in materia di investimenti, merita infine ricordare la recente raccomandazione della Commissione europea sul «riesame degli investimenti in uscita in settori tecnologici critici per la sicurezza economica dell'Unione». Pur non avendo carattere vincolante, il documento pone l'accento sulla necessità di impedire il rafforzamento delle capacità militari e di intelligence di soggetti terzi che potrebbero utilizzare tecnologie quantistiche, dei semiconduttori e dell'intelligenza artificiale provenienti dall'Unione per

minare la pace e la sicurezza a livello internazionale.

Le parole dell'Avvocata generale Ćapeta mostrano con chiarezza come la politica commerciale dell'Unione sia oramai preordinata non solo a favorire il libero scambio, ma anche a offrire strumenti adeguati ad affrontare nuove esigenze di sicurezza. Queste ultime non sono più lette soltanto in chiave militare e di difesa, ma in termini più ampi, di carattere economico o economico-militare (in generale, v. qui). In questa prospettiva, la sicurezza riguarda oggi non solo il rafforzamento delle capacità militari, ma anche la disponibilità di beni e servizi indispensabili a garantire il funzionamento di infrastrutture "critiche", anche di carattere civile (quali le reti di trasporto e di telecomunicazione, la fornitura di energia o i sistemi elettorali). Nulla di nuovo, potrebbe obiettarsi, alla luce della strategia europea per la sicurezza economica presentata dalla Commissione nel 2023 e attuata anche tramite gli atti sopra richiamati. Emerge, tuttavia, un elemento di novità: riconoscere il medesimo valore all'apertura all'interscambio commerciale e alla salvaguardia della sicurezza ha una ricaduta sul piano normativo, perché legittima pienamente l'adozione di misure di carattere restrittivo e sostiene un'interpretazione della disciplina rilevante in funzione anche della tutela della sicurezza nella sua ampia accezione. Sul piano del diritto internazionale, occorre verificare se questa impostazione sia coerente con gli impegni previsti dagli accordi cui partecipano l'Unione e/o i suoi Stati membri (anche alla luce di una loro interpretazione evolutiva), se, al contrario, possa sollevare questioni di responsabilità internazionale per fatto illecito o se, infine, la prassi dell'Unione possa più opportunamente inserirsi nel solco di una revisione delle norme internazionali in materia degli scambi commerciali, alla ricerca di un diverso bilanciamento tra commercio e sicurezza. Sul piano del diritto dell'Unione europea, occorre attendere la sentenza per la causa C-538/25 per comprendere se la Corte di giustizia condivide l'adozione di un approccio securitario nella politica commerciale comune.