

La “guerra dei dazi”: chi vince e chi perde



di Maria Luigia Segnana

Relazioni internazionali

Nel numero 7 abbiamo ricostruito la cornice storico-istituzionale entro la quale collocare la attuale “guerra dei dazi”. La crisi del multilateralismo, evidentemente, non tocca soltanto il sistema multilaterale degli scambi internazionali ma molti degli organismi multilaterali, sicuramente in una fase critica, che richiede riforme profonde e una visione cooperativa che oggi sembra mancare. Gli scambi commerciali sono sempre stati storicamente un importante segnale di integrazione. Il protezionismo è oggi uno dei segnali più evidenti della frammentazione del

sistema economico internazionale e del declino del multilateralismo commerciale. Le guerre commerciali possono essere un campanello d’allarme per conflitti più gravi ma la storia ci insegna che misure economiche ostili possono sicuramente rendere più difficile una risoluzione pacifica dei problemi ma non necessariamente, per fortuna, sono il prologo di conflitti armati.

Ricordiamo brevemente che una guerra dei dazi colpisce tutti, come tutti gli economisti hanno segnalato. Consumatori, industrie,

mercato del lavoro, scatena ritorsioni e instabilità, non riduce necessariamente deficit o dipendenze strutturali, frammenta il commercio globale, al costo di crescita e cooperazione. Può apparire facile da vincere come spesso Trump ha affermato, se si è il paese più importante del pianeta. Anche se qualche settore domestico ne beneficia temporaneamente, i costi sociali, economici e geopolitici superano di gran lunga i benefici.

Con questa premessa possiamo allora andare a vedere le radici economiche di questa ondata di dazi: il loro esame e il loro utilizzo ci suggerirà di individuare le radici politiche della crociata trumpiana, mascherata da ragioni economiche, strumentalmente usate per ridefinire il terreno degli scambi internazionali.

1.Lo sdoganamento del protezionismo. Sicuramente, soprattutto dopo la crisi finanziaria globale il protezionismo ha subito un processo di sdoganamento: ciò ha significato riconoscere che, sebbene tradizionalmente visto come una politica economica dannosa (aumento dei prezzi per i consumatori, ritorsioni commerciali, riduzione dell'efficienza economica) può essere utilizzato in modo strategico per affrontare sfide globali complesse. Per certi versi, il protezionismo può essere considerato uno strumento legittimo: per proteggere industrie strategiche dove alcuni settori, come l'energia, la salute e la difesa, sono essenziali per la sicurezza nazionale e necessitano di protezione dalle pressioni esterne; per promuovere l'autosufficienza, poiché in situazioni di crisi, come pandemie o conflitti, avere una produzione interna robusta può ridurre la dipendenza da fornitori esterni; per stimolare l'innovazione interna poiché limitando la concorrenza esterna, le imprese nazionali possono essere incentivate a investire in R&D. Tuttavia, si è spesso osservato (ad esempio da Paul Krugman, Dany Rodrik e Joseph Stiglitz) che il libero scambio non ha beneficiato tutti allo stesso modo, anzi ha aumentato le disuguaglianze in molti contesti e fosse quindi fondamentale

adottare un approccio equilibrato e mirato, evitando soluzioni generalizzate e adottando misure selettive e temporanee. Queste forme selettive dovrebbero andare di pari passo con la promozione della cooperazione internazionale, collaborando con altri paesi per affrontare sfide globali comuni, come il cambiamento climatico e le pandemie e potenziando le capacità interne per competere efficacemente nel mercato globale mediante investimenti in innovazione e formazione.

Questo sdoganamento ha però una lunga storia. Albert Hirschmann (1945) ci ha insegnato come la retorica del libero scambio nasconda in realtà rapporti di forza. Il libero scambio è raramente "libero" poiché dietro ogni apertura commerciale ci sono scelte strategiche fatte da stati forti, costi nascosti per quelli più deboli, disuguaglianze sistemiche che impediscono una concorrenza leale. In altre parole, il libero scambio può rappresentare una finta neutralità che favorisce chi è già dominante. Ogni riferimento al libero scambio deve quindi portarsi appresso la consapevolezza delle relazioni di potenza che esso nasconde e funziona solo se gestito con attenzione al potere, alla dipendenza e alle asimmetrie, alla voce dei più deboli. Per alcuni tratti possiamo associare Albert Hirschmann a Paul Krugman: entrambi scettici verso l'ideologia del mercato perfetto hanno espresso con forme e metodi diversi critiche al protezionismo cieco: concordano che il protezionismo ideologico o nazionalista può essere dannoso. Hirschman lo temeva per le sue derive autoritarie, essendo il commercio uno strumento geopolitico, utile a rafforzare l'egemonia o a preparare conflitti; Krugman per le distorsioni economiche e le ritorsioni internazionali.

Prima del 2 aprile (il cosiddetto Liberation Day) i dazi quando erano utilizzati, erano motivati da problemi **specifici** o indirizzati a partner **specifici**. Dopo il 2 aprile i dazi sono motivati da troppe ragioni, la maggior parte delle quali non ha una motivazione economica e sono **generalizzati** e applicati

orizzontalmente su prodotti e paesi. Ma allora perché ora una guerra dei dazi generalizzata che scardina il principio della non discriminazione (MFN)? Prima di individuare possibili risposte vale la pena di indagare alcuni fatti.

2. Perché Washington insiste a usare i dazi? Per ottenere altre cose, dicono molti, in modo magari inefficiente ma sicuramente efficace. Si pensi alla lunga lista di obiettivi che Trump dichiarava di poter raggiungere coi dazi: contenere l'ascesa della Cina, ridurre il disavanzo commerciale americano, reindustrializzare gli Stati Uniti, sostituire le entrate fiscali nazionali con il gettito dei dazi, promuovere la sicurezza nazionale, impedire ad altri paesi di rinunciare al dollaro Usa come valuta globale e via dicendo. Che questa offensiva daziaria possa raggiungerne anche solo una parte è davvero discutibile. In primo luogo si osserva una diffusissima incertezza, sia per la natura ondivaga dei messaggi e dei numeri proposti, sia per l'uso di un mezzo daziario, sicuramente inadeguato a perseguire troppi fini disparati e tra loro spesso in conflitto¹.

Inoltre, la sicurezza o l'emergenza nazionale come motivi che giustificano la necessità di ridurre i disavanzi risultano quantomeno discutibili, così come la sostituzione delle entrate fiscali con il gettito dei dazi che risulterebbe non sufficiente e con importanti effetti regressivi. Anche la reciprocità dei dazi spesso invocata risulta quantomeno strana, visto che la reciprocità è intesa in un contesto multilaterale come concessioni bilanciate, ovvero tali da generare identiche variazioni nei volumi degli scambi e non come identici valori assoluti dei livelli tariffari.

Strumenti inadeguati quindi, per obiettivi non in linea con gli strumenti. Al momento i danni più significativi inferti dalla guerra commerciale all'economia mondiale non vengono tanto dai maggiori dazi, ma dall'incertezza sulla coerenza della politica economica americana e dalle fratture delle regole del gioco della competizione internazionale. Incertezze e fratture si ritrovano nelle discussioni sulla riforma del WTO. Di cui possiamo fornire qualche esempio.

Gli USA sostengono che il sistema attuale del WTO limiti la capacità degli Stati di difendere i propri settori strategici (es. acciaio, semiconduttori, tecnologia), riduca il margine di manovra nazionale su politica industriale, sussidi e protezionismo difensivo e favorisca economie "non di mercato" (come la Cina) che sfruttano le regole multilaterali senza rispettare pienamente i principi di reciprocità. Nelle proposte di riforma del WTO (si veda USTR, 2025, "WTO at Thirty and U.S. Interests"), gli USA affermano che la legittimità del WTO dipende dalla sua capacità di non ostacolare l'azione sovrana dei governi nazionali e viene quindi vista come un'occasione per "riprendere il controllo" delle leve economiche nazionali. Giocata quindi **in nome della sovranità economica**, intesa come primato nazionale sul diritto multilaterale in modo che il sistema multilaterale non imponga decisioni che non riflettano, secondo gli USA, il consenso democratico interno. Le scelte autonome degli Stati Uniti in materia sicurezza, ambiente, lavoro, tecnologia, ecc. non possono quindi essere limitate dal diritto commerciale internazionale.

¹ Gli esempi di tale inadeguatezza si sprecano: la riduzione del deficit commerciale complessivo è governata dalle relazioni tra risparmio e investimento all'interno degli USA e la sua evoluzione ben poco dipende dalle barriere commerciali. Se tale deficit sembra essere il vero nemico di Trump poiché lo associa a risorse rubate dagli altri paesi, va anche precisato che un deficit non è certo associato a minori posti di lavoro: una stima di Robert Z. Lawrence ci racconta che anche

se il deficit manifatturiero americano fosse annullato, l'impatto sull'occupazione americana sarebbe al massimo dello 0.9 %. Il "nemico" viene quindi affrontato con misure inefficaci visto che anche le diverse simulazioni del Peterson Institute for International Economics (PIIE¹) non segnalano miglioramenti del deficit commerciale in presenza dei diversi livelli tariffari ipotizzati.

Sul fronte EU, il diritto internazionale è parte della sovranità europea, non un suo limite, una sovranità che si esercita attraverso il rispetto delle regole multilaterali². Si può quindi osservare che le posizioni sono ancora molto distanti come sottolineato anche nel Consiglio Generale WTO del 22 luglio 2025.

Se la relazione tra gli obiettivi dichiarati e gli strumenti (i dazi) risulta a dir poco ambigua e la riforma del WTO rimandata a tempi incerti, vale forse la pena di andare a vedere cosa abbiamo imparato dalla precedente ondata tariffaria iniziata sotto la prima amministrazione Trump per vedere in concreto quali obiettivi sono stati raggiunti. Ci limitiamo a qualche esempio, lasciando da parte il caso delle guerre commerciali con la Cina (2018-2020 e poi 2023-2025)) che non si limitano soltanto ai beni agricoli e industriali ma riguardano il controllo strategico delle tecnologie del futuro: esse richiedono una trattazione specifica e quindi una nuova puntata!

3. L'offensiva protezionistica del 2018. Due esempi, i risultati e la fase attuale.

Due sono gli esempi scelti. Il primo esempio ci consente di illustrare le motivazioni (sicurezza nazionale contro emergenza nazionale) che sono state usate a giustificazione dei dazi ma anche di mostrare che gli effetti dei dazi vanno esaminati tenendo conto delle interrelazioni tra i vari settori economici e comportano effetti negativi persistenti e molto più importanti per le imprese a valle del settore protetto. Con il secondo esempio si segnala che gli effetti di protezione dell'occupazione,

così come di rimpatrio delle produzioni possono essere poco significativi.

I dazi, tra sicurezza ed emergenza nazionale

Il caso riguarda la applicazione di dazi sulle importazioni di alluminio e acciaio, motivata da ragioni di sicurezza nazionale

Va ricordato che nel dicembre 2017 il piano per la sicurezza nazionale della prima presidenza Trump (National Security Strategy, 2017³) individua in uno dei quattro pilastri (il terzo: Preserve peace through force) il principio che Peter Navarro denominerà come principio "organizzativo" "secondo il quale "Economic security is national security". Uno dei principi da applicare alla concorrenza globale. Tale principio della sicurezza nazionale, con l'invocazione dell'articolo XXI del GATT venne molto raramente utilizzato durante l'era GATT e WTO, ma venne poi utilizzato nel caso delle tariffe su acciaio e alluminio nel 2018 della presidenza Trump (Security Exceptions). La motivazione della sicurezza nazionale, non fu allora accolta in sede WTO⁴ e lo stesso Biden criticò aspramente (9 dicembre 2022) il WTO per tale risoluzione, segnalando un conflitto tra l'utilizzo domestico (USA) e internazionale (WTO) della nozione di sicurezza nazionale. In ogni caso, di questa motivazione se ne prevede un uso crescente e diffuso, a testimoniare l'aumentata politicizzazione e "securitisation"⁵ del commercio, collegato sempre più frequentemente ai temi della sicurezza nazionale.

² L'esempio chiave è la creazione con altri paesi del Multi-party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA), dopo il blocco dell'Appellate Body da parte degli USA, espressione di fiducia europea nel diritto multilaterale.

³ <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

⁴ Si ricordi tuttavia la situazione di stallo che non consente di proseguire nell'approvazione del risultato della prima fase di indagine da parte del WTO. Infatti, l'Appellate Body (organo di appello del WTO) è bloccato dal 30 novembre 2020, paralizzato dal

dicembre 2019 quando non fu più raggiunto il numero minimo di 3 membri giudicanti richiesto per il suo funzionamento. Questa situazione è stata causata dagli USA sin dall'inizio del 2017. Le controversie sono quindi congelate.

⁵ Questo termine viene usato nell'ambito delle relazioni internazionali per indicare l'inclusione di argomenti relativi a terrorismo, frontiere, sicurezza interna et al. nell'alveo delle più tradizionali politiche di sicurezza e difesa. Viene spesso applicato in senso più ampio quando politiche per la salute, migrazioni, ambiente, energia vengono incluse nella prospettiva della sicurezza nazionale.

Il motivo della **sicurezza nazionale** nell'ambito della Sezione 232 del Trade Expansion Act of 1962⁶ viene reiterato nei più recenti provvedimenti relativi all'acciaio e all'alluminio del 2025. Tuttavia, alla base del 10 % tariffario generalizzato imposto il 2 aprile⁷ si trova l'**emergenza nazionale** invocata sulla base dell'International Emergency Economic Powers Act del 1977 (IEEPA)⁸. Invocare l'IEEPA richiede semplicemente una dichiarazione presidenziale di emergenza nazionale, significa in sostanza non aver bisogno di condurre alcuna indagine specifica, necessaria invece quando si invoca la sezione 232 o la sezione 301. Così come la nozione di sicurezza nazionale ha generato dei conflitti interpretativi, anche quella di emergenza nazionale è motivo di conflitto, in questo caso tra il Congresso e l'esecutivo negli USA. Il nocciolo della questione è se il presidente Trump abbia l'autorità legale di imporre dazi "generali" utilizzando i poteri conferiti da IEEPA. Alcuni tribunali federali, hanno ritenuto che il Presidente non avesse l'autorità di applicare dazi di quel tipo basandosi solo sull'IEEPA. Il caso è stato accettato dalla Corte Suprema con il nome *Learning Resources v. Trump* (V.O.S. Selections, Inc. v. Trump) per decidere se l'IEEPA legittima quei dazi e se la delega legislativa è costituzionalmente valida (decisione attesa). Gli stessi esperti non sono d'accordo su cosa sia esattamente una emergenza nazionale: ma per la casa Bianca l'emergenza è rappresentata da "il grande e persistente deficit commerciale governato dalla assenza di reciprocità nelle nostre relazioni commerciali e da altre

dannose politiche come la manipolazione delle valute e le esorbitanti imposte sul valore aggiunto praticate da diversi paesi⁹ "(ns. traduzione).

Se il confine tra sicurezza e protezione è spesso sottile e politicizzato, l'uso della sicurezza nazionale a motivo dei dazi rappresenta una sfida non da poco anche per il WTO: essa può essere ed è stata, seppur raramente, legittima giustificazione per le tariffe, ma può essere invocata come una ottima scorciatoia per tariffe motivate da obiettivi commerciali. Lo stesso vale evidentemente per il confine tra emergenza nazionale e protezione dove l'emergenza configura spesso un utilizzo ben più ampio della nozione di sicurezza nazionale.

Il primo esempio: gli effetti lungo la catena del valore. Svitati studi hanno misurato l'impatto dei dazi sulle diverse interrelazioni di un singolo settore. La Federal Reserve nel 2019¹⁰ disarticola gli effetti di tali dazi, con risultati di breve periodo che comportano una riduzione dell'occupazione manifatturiera complessiva e un aumento dei prezzi alla produzione. I benefici da protezione sono quindi contrastati dall'incidenza del calo di competitività e da ritorsioni commerciali. In buona sostanza vi è una differenza importante tra gli effetti diretti che possono indurre anche un aumento dell'occupazione e della produzione nel settore protetto e gli effetti indiretti, negativi, che più che compensano quelle diretti. Insomma, un effetto occupazionale aggregato non incoraggiante, un effetto inflazionistico chiaro. Pur nella diversità metodologica,

⁶ Tale motivazione richiede una indagine che confermi l'esistenza di un rischio per la sicurezza nazionale generato dalla l'importazione di determinati beni. Il Presidente può agire in modo unilaterale.

⁷<https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/04/fact-sheet-president-donald-j-trump-declares-national-emergency-to-increase-our-competitive-edge-protect-our-sovereignty-and-strengthen-our-national-and-economic-security/>

⁸ Tale motivazione autorizza il Presidente degli Stati Uniti a prendere misure straordinarie in ambito economico e finanziario in risposta a una minaccia

estera che costituisce una "emergenza nazionale". Va ricordato che IEEPA è alla base dell'imposizione di dazi su merci provenienti dall'Unione Europea (Executive Order 14257, firmato il 2 aprile 2025).

⁹ <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/04/fact-sheet-president-donald-j-trump-declares-national-emergency-to-increase-our-competitive-edge-protect-our-sovereignty-and-strengthen-our-national-and-economic-security/>

¹⁰<https://www.federalreserve.gov/econres/feds/disen-tangling-the-effects-of-the-2018-2019-tariffs-on-a-globally-connected-us-manufacturing-sector.htm>

questi risultati sono in linea con quelli ottenuti da Lydia Cox¹¹ che ha esaminato gli effetti dei dazi sull'acciaio imposti dagli Stati Uniti nel 2002 (durante l'amministrazione Bush), con particolare attenzione alle ripercussioni sulle industrie a valle (cioè quelle che utilizzano l'acciaio come input produttivo). Ne risulta che i dazi su input come l'acciaio non solo non migliorano la competitività nazionale, ma la peggiorano per i settori a valle, che le perdite sono persistenti, non facilmente recuperabili nel tempo e che le imprese che operano all'interno delle catene del valore sono particolarmente vulnerabili ai dazi.

Per entrambi gli studi, i dazi sui beni intermedi come l'acciaio non rafforzano il settore manifatturiero nazionale in modo sostenibile, i benefici sono limitati alle imprese a monte e sono superati dalle maggiori perdite delle imprese a valle che subiscono un doppio colpo: l'aumento dei costi e la riduzione della propria competitività nei mercati export; gli effetti persistono nel tempo, contribuendo a danni sistemici alle filiere globali dove le imprese che vi operano sono particolarmente vulnerabili ai dazi.

Il secondo esempio: prezzi, occupazione e reshoring. Il secondo esempio riguarda i pannelli solari e le lavatrici, oggetto di provvedimenti daziari americani nel 2018 con tariffe dal 20% al 50% sulle lavatrici importate, una misura rimasta in vigore fino al febbraio 2023.

In questo caso venne utilizzata una diversa sezione (la 201) del Trade Act che prevede delle tariffe di salvaguardia in presenza dalle aumentate importazioni che vanno a danneggiare seriamente (*serious injury*) l'industria nazionale. I risultati? Esattamente come previsto dai critici, i prezzi aumentarono significativamente. Uno studio condotto dall'Università di Chicago¹² ha rilevato che entro il febbraio 2023, i prezzi degli

elettrodomestici per il bucato erano aumentati del 34% rispetto al 2018. È interessante notare che anche i prezzi delle asciugatrici, non soggette a dazi, aumentarono poiché complementari rispetto alle lavatrici, con un costo complessivo stimato per i consumatori americani di circa 1,5 miliardi di dollari nel primo anno post dazi. Inoltre i dazi hanno favorito un limitato reshoring da parte di produttori statunitensi nel settore delle lavatrici, con spostamenti paralleli in altre aree geografiche ai fini di ottimizzare costi e tariffe. Questa politica ha creato circa 1800 posti di lavoro diretti nel paese ma ad un costo esorbitante, poiché i consumatori americani hanno pagato collettivamente circa 815 mila dollari in prezzi maggiorati per ogni posto di lavoro creato. Insomma, un effetto inflazionistico chiaro, un effetto occupazionale limitato ma molto costoso, un effetto di rimpatrio ottenuto ad un costo molto alto per la collettività.

Si osservi come negli esempi tratteggiati vengono presi in esame anche gli effetti indiretti e non solo quindi quelli che possono andare ad incidere sullo specifico comparto, ad esempio quelli che incidono sulle industrie che utilizzano di acciaio e alluminio o gli effetti di prezzo su comparti complementari (le asciugatrici). Possiamo sicuramente concludere che gli effetti occupazionali dei provvedimenti citati non sono così incoraggianti così come gli effetti di rimpatrio delle produzioni all'estero mentre gli effetti inflazionistici e di competitività sono piuttosto chiari.

4. I risultati previsti. Se questi sono stati i risultati non vi è dubbio che vi è qualche ragione per pensare che i risultati economici in senso stretto previsti dalla attuale ondata tariffaria siano scritti sulla sabbia.

Lo stesso effetto di finanziamento del deficit federale americano attraverso i dazi in sostituzione delle imposte sul reddito non

¹¹ https://coxlydia.com/papers/cox_steel_tariffs.pdf

¹² <https://bfi.uchicago.edu/working-paper/the-production-relocation-and-price-effects-of-us-trade-policy-the-case-of-washing-machines/>

sembra dar luogo ai risultati previsti. Secondo le simulazioni del PIIE¹³ anche in presenza di dazi al 50% le entrate rappresenterebbero non più del 40% delle imposte sul reddito necessarie a finanziare il deficit con drammatici effetti regressivi e conseguenze distributive. Il quintile più povero della popolazione perderebbe l'8.5% del reddito al netto delle imposte, senza alcun effetto compensativo mentre il 1% più ricco guadagnerebbe l'11.6%.

Quanto visto in precedenza ci segnala sostanzialmente che l'uso delle minacce daziarie raccoglie ed amplifica una narrativa che raccoglie il risentimento antiglobalista e individua nei nemici "esterni" e nelle élite globaliste i colpevoli del malessere socio-economico. Ma si porta appresso dei risultati economici che sono mirabolanti soltanto nelle dichiarazioni della Casa Bianca. Ci resta l'incertezza diffusa e la previsione che i risultati daranno perdenti diffusi (i consumatori e le imprese a valle) e vincitori specifici e concentrati (ad esempio i produttori di acciaio e alluminio). Quanto resta sul terreno è la rottura della tradizione multilaterale che con tutti i suoi limiti ha configurato buona parte delle relazioni commerciali del dopoguerra. Una rottura che non si porta appresso soluzioni alternative se non quelle basate sulle relazioni di potenza.

Possiamo ora concludere con 3 osservazioni relative al dibattito in corso.

5. Tre osservazioni finali. La prima osservazione: barriere "diverse"? Guardiamo i numeri o meglio andiamo a vedere le classificazioni delle diverse barriere commerciali che ne segnalano la diversa natura.

¹³ <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2024/can-trump-replace-income-taxes-tariffs>

¹⁴ Si tratta di un'agenzia del governo federale degli Stati Uniti, parte dell'Ufficio esecutivo del Presidente. L'USTR è responsabile dello sviluppo e della promozione delle politiche commerciali degli Stati Uniti, agendo come principale consulente, negoziatore

Il 31 marzo è stato pubblicato dal Rappresentante per il Commercio degli Stati Uniti d'America (United States Trade Representative ovvero USTR¹⁴) Jamieson Greer il "2025 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers", che riporta l'elenco delle barriere che danneggerebbero le esportazioni degli Stati Uniti, sia tariffarie (cioè i dazi) che non tariffarie. Le barriere tariffarie sono modeste. Tra quelle non tariffarie, circa il 20% è rappresentato da misure di discriminazione a danno delle imprese extra-comunitarie: la più importante forse è il parziale "buy European" nel settore della difesa. Il resto consiste in regolamentazioni più strette di quelle a cui sono abituate le imprese americane, ma che toccano ugualmente le imprese UE e non UE.

Nella sezione del rapporto dedicata all'EU (da pag. 129 a pag. 162), la parte sui dazi è davvero molto breve. Si criticano i dazi sui prodotti agricoli, su alcuni prodotti non-agricoli come il pesce e prodotti di mare, i camion, le biciclette, i veicoli passeggeri, i fertilizzanti e la plastica.

Quasi tutte le barriere sono "non-tariffarie", e includono regolamenti, ostacoli burocratici e prassi che secondo gli USA limitano le loro esportazioni verso l'UE. Nel documento se ne contano 58. Si possono classificare in due gruppi.

Il primo gruppo include le **misure effettivamente discriminatorie** rispetto a importazioni da Paesi non UE, inclusi gli Stati Uniti. L'elenco è breve (9 misure) ma alcuni aspetti criticati hanno una portata davvero limitata¹⁵.

e portavoce del Presidente in materia di commercio internazionale.

¹⁵ Vengono menzionati i sussidi ad Airbus, i limiti sulla programmazione televisiva e cinematografica, il favoreggiamento di imprese locali nell'assegnazione dei bandi pubblici, i limiti all'acquisizione da parte di entità extra-comunitarie di imprese in settori cruciali come trasporti, infrastrutture, energia, telecomunicazioni e servizi legali, i cosiddetti sussidi nascosti

Il **secondo gruppo** di barriere, molto numeroso, riguarda regole e procedure che incidono ugualmente su tutte le imprese che vogliono vendere nell'UE, europee o non europee. **Non si tratta quindi di misure discriminatorie**, ma vengono percepite come tali per il semplice fatto di differire e di essere in genere più stringenti di quelle americane¹⁶.

Il confronto con altre fonti informative ci permette di segnalarne la diversa natura. In questa sede segnaliamo semplicemente la natura strategica e normativa di quanto usato da USTR, diversa dallo strumento che traduce gli accordi commerciali in strumento operativo per l'export, ovvero il Market Access Database dell'Unione Europea.

Giova ricordare l'esistenza di una diversa fonte informativa, TRAINS (Trade Analysis and Information System-NTM MAST¹⁷) di natura, descrittiva e quantitativa, messa a punto ed utilizzata da varie organizzazioni internazionali (UNCTAD, WTO, integrato in WITS - World Bank, IMF, OECD, FAO). Fornisce dati standardizzati e classificati, utili per analisi quantitative e qualitative condotte da economisti, policy maker, o ricercatori: non fornisce valutazioni normative delle barriere commerciali. Essa consente di stimare e molti lavori lo hanno fatto, se la barriera è **diffusa, selettiva, o generalizzata** ovvero quando una tariffa può essere intesa come discriminatoria.

Il confronto tra le fonti informative ci segnala la non compatibilità della classificazione USA con TRAINS¹⁸. Quest'ultima non distingue tra barriere "giustificate" e "sleali", mentre l'USTR si focalizza su pratiche percepite come

ingiuste o discriminatorie verso le imprese americane. Una barriera commerciale può quindi essere considerata giusta o legittima nella classificazione TRAINS mentre la stessa può essere vista come ingiusta o distorsiva dall'USTR. La classificazione UE riporta tipologie di barriere compatibili con TRAINS e risulta quindi complementare rispetto a TRAINS, pur nel diverso focus.

Esempi di divergenze USTR e UE. Il secondo gruppo delle barriere illustrate dal Rapporto Annuale USTR a cui facciamo riferimento è dedicato alle barriere non tariffarie ovvero quelle regolamentari, ambientali, digitali e procedurali — cioè tutto ciò che può ostacolare l'accesso al mercato UE anche senza un dazio doganale e riguardano sia beni (standard tecnici, barriere sanitarie e fitosanitarie e politiche ambientali) sia servizi (norme sui dati et al.: Digital Services Act DSA e Digital Market Act DMA GDPR, DST e Standard & data ACT) e alle regole culturali.

Alcuni esempi: le barriere sanitarie e fitosanitarie e i dazi ambientali / tasse ecologiche. Secondo TRAINS possono rispettivamente proteggere la salute pubblica anche in assenza di standard avanzati locali e sono strumento per promuovere la sostenibilità e scoraggiare prodotti inquinanti. Secondo USTR le prime sono barriere mascherate perché spesso non basate su prove scientifiche consolidate specialmente in ambito agricoltura, ambiente e standard tecnici, le secondo possono essere discriminatorie verso le esportazioni USA, usate quindi in funzione protezionistica. Questa diversa prospettiva si traduce in una lettura diversa delle barriere regolatorie tra USA e EU. I casi di divergenza abbondano¹⁹.

all'agricoltura, la frammentazione della amministrazione doganale.

¹⁶ Alcune di queste regole interessano comparti particolarmente importanti per gli Stati Uniti: l'E commerce, gli standard di sicurezza e salute, le misure "verdi", la protezione della proprietà intellettuale, le inefficienze burocratiche.

¹⁷ <https://trainsonline.unctad.org/home>

¹⁸ Soltanto due delle articolazioni USA sono pienamente sovrapponibili con quelle di TRAINS; per

molte la concordanza è parziale (ad esempio quella sui servizi e quella sulla protezione dei diritti di proprietà intellettuale) e in quella americana se ne ritrovano almeno 4, di cui 3 sono state inserite nel 2022 ("Government procurement" "State-owned enterprises" "Labor" "Environment" *e che non trovano riscontro nella classificazione TRAINS.

¹⁹ Dalla carne bovina trattata con ormoni al glifosato e al miele con residui contaminanti. I limiti imposti sono spesso giudicati dall'USTR non fondati su una base

Ad esempio il CBAM²⁰ è esplicitamente menzionato tra le barriere commerciali in quanto potrebbe colpire le esportazioni statunitensi (soprattutto acciaio e alluminio) e costituire un dazio discriminatorio non basato su standard internazionali comuni. Altre divergenze riguardano le norme regolatorie relative ai servizi digitali e protezione dei dati, i servizi finanziari, audiovisivi e legali / professionali. In particolare le barriere UE segnalate nei servizi digitali e regolamentazione tecnologica rappresentano per USTR regolamenti digitali selettivi e protezionistici, hanno costi di conformità elevati e connotano un contesto che riduce l'accesso al mercato UE per servizi e tecnologie americane.

La seconda osservazione: l'insieme regolamentativo europeo. Utilizzando quanto riportato in USTR, non vi è dubbio che la parte del leone in merito alle barriere discriminatorie verso le imprese americane è costituito dall'insieme regolamentativo europeo. Ciò che è in gioco allora non è tanto il livello dei dazi anche se sicuramente limitarne i danni è cosa sensata. Ciò che è in gioco è il modello regolamentativo europeo, la sua applicazione ai beni ma anche le implicazioni in termini di servizi, soprattutto digitali. Esso costituisce l'elemento qualificante di un modello che evidentemente è sotto attacco ed è costantemente interpretato come una barriera discriminatoria nei confronti delle imprese americane. Livello dei dazi contro norme regolatorie, difese dalla UE come strumenti di interesse pubblico, attaccate dagli USA come

ostacoli ingiustificati alla liberalizzazione commerciale.

Il compromesso raggiunto in luglio nei negoziati USA-EU ha delimitato il negoziato sul terreno dei dazi e di alcune esenzioni, terreno politicamente gestibile, ed ha evitato di aprire un confronto su competenze regolatorie su cui la UE non ha competenza esclusiva. Gli effetti stimati e riportati da varie fonti segnalano che per ogni punto percentuale di dazio, l'esportatore europeo subirà sicuramente una riduzione di margine che dipende da vari fattori, come avviene l'assorbimento del costo tariffario, l'elasticità della domanda et al., con probabili effetti relativi maggiori per chi ha margini di partenza bassi. Si tratta di perdite significative ma non catastrofiche, pur con differenze importanti da paese a paese, da settore a settore e tra imprese di diversa dimensione.

Una interessante parte dell'accordo riguarda quei prodotti sensibili a cui viene applicato il principio "zero per zero" (l'eliminazione reciproca dei dazi per quei beni per i quali sono stati concordati dazi 0% reciproci o solo l'applicazione del dazio MFN), evitando dazi aggiuntivi speciali) ad esempio aeromobili e componenti per l'aviazione, prodotti chimici avanzati e farmaci generici selezionati, attrezzature per semiconduttori, alcuni prodotti agricoli e materie prime critiche. Ciò potrebbe progressivamente creare una sorta di area di libero scambio UE-USA, rafforzando la cooperazione su segmenti cruciali delle catene del valore transatlantiche, in una logica che si avvicina ad una regionalizzazione del libero scambio visto che lo stesso negoziatore

scientifica condivisa e al centro di divergenze che riflettono valori diversi sintetizzabili per la UE nel principio di precauzione e nella sostenibilità e difesa della salute pubblica. Molte di queste divergenze rientrano in ambiti WTO (Accordo SPS, TBT) ma vengono spesso gestiti bilateralmente o con sistemi di quote/deroghe. Anche per le barriere commerciali "ambientali".

²⁰ si tratta di un dazio ambientale proposto e implementato gradualmente dall'Unione Europea : Carbon Border Adjustment Mechanism, per tassare i

prodotti importati in base alle emissioni di CO₂ associate alla loro produzione). Esso dovrebbe evitare la delocalizzazione delle emissioni, incentivare i produttori extra-UE a ridurre le emissioni di carbonio, e proteggere le industrie europee soggette al sistema ETS (Emission Trading System) A partire dal 2026, l'UE inizierà a imporre dazi sulle emissioni incorporate nei beni importati in base al prezzo del carbonio nel sistema ETS europeo, pur consentendo crediti per i produttori esteri che già affrontano un costo sulla CO₂ nei loro Paesi.

Maros Sefcovic ha segnalato che la lista è aperta ad ulteriori aggiunte.

Resta, dietro le quinte, il trade-off tra coerenza del modello regolamentativo europeo e libero scambio, trade-off rispetto al quale le decisioni politiche sulle spese per gli armamenti, sull'indebolimento del Pillar II OCSE relativo alle imprese con sede statunitense non hanno certo rafforzato la posizione negoziale della UE.

La terza osservazione: la posizione europea e il compromesso di luglio. Il compromesso raggiunto in luglio ci segnala luci e ombre. In luglio la EU al tavolo delle trattative è apparsa prigioniera dei governi nazionali, dando spazio e voce alla diversità delle preferenze piuttosto che ad un comune interesse europeo. Una sorta di rinuncia insomma, sia ad esercitare fino in fondo la sua competenza esclusiva in materia di commercio, sia a riequilibrare interessi nazionali. Ne è risultato un attore negoziale che è apparso di secondaria importanza, che in buona sostanza si è limitato a minimizzare i danni. Resta un dubbio generato dagli impegni su acquisti e investimenti negli Usa come quelli su energia, chip, difesa e beni industriali, la cui entità solleva dei dubbi sulla loro realizzabilità e legittimità. Resta un dubbio su cosa comporterà l'accesso preferenziale a prodotti agricoli selezionati come frutta, verdura, noci, semi, olio di soia, carne di maiale/bisonte, e latticini di origine americana. Il rischio è quello di restare aperti a nuove vertenze negoziali, dove l'eventuale non rispetto degli impegni addizionali (su cui la UE non ha potere coercitivo) rimette in gioco la competenza regolamentativa tra USA e UE. Con i paesi europei che cercheranno protezioni esterne specifiche, settoriali e orientate a massimizzare il consenso interno.

Tutto questo ci suggerisce l'urgenza di rafforzare la posizione UE, una posizione che ha bisogno di una profonda riflessione sul ruolo dell'Europa come grande regolatrice, un ruolo afflitto, come è noto, da problemi di standardizzazione e condivisione sia all'interno sia all'esterno.

All'esterno perché l'Europa fissa le regole, ma non produce più la tecnologia che conta. Un pericoloso paradosso poiché l'Europa regola ciò che non controlla. Ad esempio stabilisce principi etici per intelligenze artificiali sviluppate altrove, impone obblighi di interoperabilità su piattaforme nate e cresciute al di fuori del proprio territorio, definisce standard di governance dei dati che pochi soggetti industriali europei sono in grado di implementare su vasta scala. Una efficace metafora di Nicholas Vinocur ha segnalato che l'UE rischia di diventare "un arbitro senza una squadra": capace di fissare le regole del gioco, ma condannata a guardare dagli spalti una partita decisa da Stati Uniti e Cina. La stessa OECD mette in guardia: la regolazione europea è tra le più evolute al mondo in termini di consultazioni pubbliche e trasparenza, ma fatica ad adattarsi ai rapidi cambiamenti tecnologici. La rigidità normativa, il frazionamento giurisdizionale e l'eccessiva formalizzazione rischiano di trasformare ogni nuova tecnologia in un labirinto burocratico.

All'interno perché senza una convergenza regolatoria e una armonizzazione normativa tra gli Stati membri ogni strategia industriale europea rischia di restare frammentata e quindi inefficace. La regolamentazione, in questo senso, non deve solo esistere, ma deve essere condivisa. Ricordiamo soltanto le stime IMF(2024), probabilmente da prendere con cautela, che le barriere del mercato interno della UE rappresentano l'equivalente di un dazio (ad valorem) del 44 % sui manufatti e del 110 % sui servizi, segnalando quindi che le barriere interne europee sono spesso molto più elevate delle barriere esterne (dazi con altri paesi). Dal 1990, i costi dell'interscambio commerciale sono diminuiti del 16% per l'import non-UE ma soltanto dell'11% all'interno della UE. L'intensità commerciale del commercio intra-UE resta del 50% più bassa di quella tra gli stati USA (IMF 2024) con imprese che ritengono quindi più facile espandersi commercialmente negli USA che non tra gli stati membri.

A titolo di esempio si possono ricordare le proposte del Rapporto Letta relative al codice di diritto commerciale europeo, alla armonizzazione di settori strategici (energia, telecomunicazioni, difesa) caratterizzati da frammentazione normativa, alle differenze tra regole nazionali per etichettatura, imballaggi, e gestione dei rifiuti, alla non uniformità dei riconoscimenti professionali, alla mancanza di scala degli investimenti in innovazione e ricerca, troppo dipendenti da risorse nazionali. Ed ancora, come il Rapporto Draghi ha messo in luce, alle disomogeneità normative, fiscali, di regime d'insolvenza e di vigilanza tra Stati membri, quando si pensa al mercato unico dei capitali.

Certo è che senza la capacità industriale, di innovazione e leadership di mercato, la regolazione rischia di trasformarsi da strumento di sovranità europea a sintomo di marginalizzazione geopolitica. Se l'Europa vuole davvero essere protagonista deve affiancare ad una regolazione condivisa e standardizzata un massiccio rilancio industriale: investimenti strategici, politiche di sostegno alle scale-up tecnologiche, consolidamento del mercato unico, attrazione di talenti e capitali.

Quindi il compromesso di luglio ha forse limitato i danni ma senza una seria riflessione sul modello regolamentativo europeo affinché diventi condiviso e standardizzato la UE sarà ostaggio di continue richieste compensative, e la saga dei dazi continuerà. Allo stesso tempo, senza una base industriale solida e capace di innovazione all'altezza dei tempi, l'orgoglio regolamentativo europeo potrebbe tradursi in una paradossale impotenza, commerciale e geopolitica.

Testi a cui viene fatto riferimento

Hirschmann A. O. (1945) *National Power and the Structure of Foreign Trade*, University of California Press, parzialmente tradotto in italiano a cura di Asso P. F. e de Cecco M. (1987) *Potenza nazionale e commercio con l'esterno*, Bologna, Il Mulino

IMF (2024), *A Recovery Short of Europe's Full Potential*, Regional Economic Outlook, Europe 2024

USTR(2025a) *2025 Trade Policy agenda and 2024 Annual Report*, Febbraio