

Gli effetti della pronuncia del 20 febbraio 2026 della Corte Suprema USA sulle relazioni commerciali internazionali: una possibile reviviscenza del multilateralismo?

di Marco Buccarella

Abstract: *The impact of the U.S. Supreme Court’s February 20, 2026 ruling on international trade relations: could it signal a revival of multilateralism?* – This essay explores the reconfiguration of global trade following the US Supreme Court’s certiorari on February 20, 2026, which invalidated IEEPA-based tariffs for lacking congressional authorization. Central to this examination is the World Trade Organization’s legal framework, specifically the core principles and the systemic integrity of consolidated concessions. These multilateral standards are contrasted with the US unilateral surcharges reintroduced under Section 122 of the Trade Act of 1974. Furthermore, the inquiry scrutinizes the European Union’s legislative response through proposed regulations 2025/0260 and 2025/0261, highlighting the risks of a definitive drift toward bilateralism. By evaluating the responsibility of States in preserving collective governance, the paper concludes that the US Court’s certiorari serves as a vital opportunity to restore the centrality of multilateral trade system over nationalistic economic policies.

23

Keywords: EU; USA; Tariffs; WTO; US Supreme Court; Multilateralism

1. La decisione della Corte Suprema USA: *quid novi?*

Da diversi mesi si attendeva la decisione della Corte Suprema degli Stati Uniti sulla (il)legittimità dei dazi¹ introdotti nella primavera 2025 da Donald J. Trump. A differenza della *pièce* di Beckett, questa attesa non è però rimasta senza esito. Con il *certiorari*² del 20 febbraio 2026 *Learning Resources, Inc., et*

¹ Sebbene da un punto di vista tecnico la nozione di “dazio” vada propriamente distinta da quella di “tariffa” (corrispondente all’elenco delle merci recante l’indicazione del dazio applicato per ciascuna di esse), utilizzeremo di seguito i due termini in modo interscambiabile, come del resto avviene nel linguaggio economico.

² Il *certiorari* costituisce lo strumento processuale attraverso cui la Corte Suprema esercita la propria funzione di controllo sulle decisioni delle Corti federali d’appello e delle Corti supreme statali. Senza indulgere in approfondimenti che esulano dall’oggetto del presente lavoro, appare opportuno richiamarne sinteticamente i tratti essenziali, in una prospettiva meramente ricognitiva e utile a definirne la funzione nell’ordinamento statunitense. Il *certiorari*, previsto dall’Art. III della Costituzione federale e disciplinato dalla legislazione ordinaria (in particolare 28 U.S.C. §§ 1254 e 1257) nonché dalle *Rules of the Supreme Court*, non configura un mezzo di impugnazione in senso tecnico; esso integra, piuttosto, un meccanismo selettivo mediante il quale la

*al. v. Trump, et al.*³, valevole anche per la controversia riunita *Trump v. V.O.S. Selections, Inc., et al.*⁴, il massimo organo giudiziario statunitense ha infatti stabilito che il ricorso all'*International Emergency Economic Powers Act* (IEEPA) non costituiva una base giuridica valida per giustificare l'imposizione generalizzata di dazi su scala globale. Non è stato necessario attendere nemmeno ventiquattro ore perché l'amministrazione Trump

Corte individua i casi meritevoli di revisione, in ragione della loro rilevanza federale ovvero dell'esigenza di assicurare l'uniformità interpretativa del diritto. In linea generale, il *certiorari* può essere sollecitato in via ordinaria dalle parti processuali mediante una richiesta (*petition for certiorari*) che va presentata, di regola, entro novanta giorni dalla decisione definitiva (resa da una Corte federale d'appello o da una Corte suprema statale), nonché dal deposito della decisione di una Corte statale di ultima istanza che abbia negato discrezionalmente la revisione di una pronuncia di grado inferiore. In via eccezionale, la richiesta può essere proposta anche prima della conclusione del giudizio (*certiorari before judgment*), nei casi e secondo le modalità previste dall'ordinamento federale. Sull'argomento, cfr. F. Ferraris, *'Rationing Justice'. La selezione dei ricorsi nelle Corti supreme di Stati Uniti e Italia*, Milano, 2016; F. Tirio, *Il writ of certiorari davanti alla Corte Suprema. Principi, strategie, ideologie*, Milano, 2000.

³ SCOTUS, *Learning Resources, Inc., et al. v. Trump*, 607 U.S. ____ (2026). La disputa *Learning Resources* trae origine dal ricorso proposto da due piccole imprese statunitensi che hanno adito il Tribunale distrettuale per il *District of Columbia*, contestando la legittimità dei dazi introdotti dall'amministrazione Trump e negando che dette misure restrittive potessero trovare fondamento nell'*International Emergency Economic Powers Act* (IEEPA). Il tribunale distrettuale, nel respingere l'istanza governativa di trasferimento alla *Court of International Trade* (CIT), aveva accolto la domanda di ingiunzione preliminare, stabilendo che lo IEEPA non conferisse al Presidente il potere di introdurre dazi. La Corte Suprema, investita della questione dai ricorrenti originari (tramite una richiesta di *certiorari before judgment*), è intervenuta su un duplice versante: da un lato, ha ritenuto che la giurisdizione spettasse alla CIT, disponendo il rinvio affinché fosse dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice adito; dall'altro, ha chiarito nel merito, anche ai fini della definizione della controversia riunita 25-250, che lo IEEPA non costituisce una base giuridica idonea a legittimare l'introduzione di dazi da parte del Governo. Il testo integrale del *certiorari* del 20 febbraio 2026 è stato pubblicato sul sito web della Corte Suprema USA ed è liberamente consultabile al seguente link: www.supremecourt.gov/opinions/25pdf/24-1287_4gcj.pdf.

⁴ SCOTUS, *Trump, President of the United States, et al. v. V.O.S. Selections, Inc., et al.*, *on writ of certiorari to the United States Court of Appeals for the Federal Circuit*, n. 25-250, discussa il 5 novembre 2025 – decisa il 20 dicembre 2025 con la decisione richiamata in precedenza. La controversia *V.O.S. Selections* è stata promossa da cinque piccole imprese e dodici Stati che, diversamente da quanto accaduto nella causa riunita n. 24-1287, hanno adito direttamente la CIT, ottenendo una pronuncia loro favorevole. Tale decisione è stata successivamente confermata dalla *United States Court of Appeals for the Federal Circuit*, secondo cui il potere governativo di "regolare" le importazioni, previsto dallo IEEPA, non poteva estendersi all'introduzione di dazi di portata generale. Su istanza del Governo (che aveva formalizzato apposita *petition for certiorari*), la Corte Suprema è infine intervenuta disponendo la riunione del giudizio in questione con la parallela controversia n. 24-1287 e confermando, nel merito, l'impostazione proposta dalla Corte federale d'appello (e prima ancora dalla CIT). Per un approfondimento sulle evoluzioni processuali di tale disputa, si rinvia alla sezione del sito web della Corte Suprema USA dedicato alla controversia n. 25-250, consultabile al seguente link: www.supremecourt.gov/public/25-250.html. Per un primo commento alla pronuncia, cfr. G.M. Ruotolo, *Contro lo strapotere di Trump, la grande lezione della Corte suprema*, in *Domani*, 22 febbraio 2026, www.editorialedomani.it/idee/commenti/contro-lo-strapotere-di-trump.

reagisse alla pronuncia della Corte Suprema⁵, preannunciando un nuovo aumento dei dazi fondato su un diverso presupposto giuridico, ovvero la «section 122 of the Trade Act of 1974 (19 U.S.C. 2132) (section 122)» che «empowers the President to take action through surcharges and other special import restrictions to address fundamental international payments problems».⁶ Con il proclama presidenziale del 20 febbraio 2026, il Governo statunitense ha infatti disposto l'applicazione di una tariffa del 10% su tutti i beni importati negli Stati Uniti, a decorrere dal 24 febbraio 2026 e per una durata di centocinquanta giorni, cioè sino al 24 luglio 2026⁷.

Le misure inficiate dalla Corte Suprema si inseriscono nel quadro di una più ampia strategia commerciale che il Governo USA aveva adottato al dichiarato fine di reagire a due fenomeni qualificati come minacce esterne alla sicurezza e all'economia nazionale: da una parte, l'afflusso di droghe illegali da Canada, Messico e Cina e, dall'altra, i persistenti *deficit* commerciali degli Stati Uniti nei rapporti con gli altri Paesi⁸. In particolare, mediante una serie di proclami presidenziali e ordini esecutivi⁹, l'amministrazione Trump aveva sostenuto che l'afflusso di stupefacenti provenienti dall'estero avesse determinato una crisi di salute pubblica di dimensioni tali da giustificare la dichiarazione di emergenza nazionale¹⁰; parallelamente, i *deficit* commerciali erano stati descritti come fattori idonei

⁵ Benché il provvedimento della Corte Suprema del 20 febbraio 2026 vada giuridicamente definito come *certiorari*, nel corso del presente lavoro si ricorrerà, per ragioni espositive e di maggiore scorrevolezza nella lettura, anche all'uso di termini più generali, come "sentenza" e "pronuncia".

⁶ Proclama del Presidente USA, *Imposing a Temporary Import Surcharge to Address Fundamental International Payments Problems*, 20 febbraio 2026, par. 3. Il testo del proclama presidenziale è consultabile al seguente link: www.whitehouse.gov/presidential-actions/2026/02/imposing-a-temporary-import-surcharge. Si vedano anche i seguenti documenti di indirizzo pubblicati sui siti istituzionali del Governo USA: U.S. Customs and Border Protection, *CSMS # 67844987 - Imposing Temporary Section 122 Duties*, 23 febbraio 2026, consultabile al seguente link: content.govdelivery.com/bulletins; *Fact Sheet: President Donald J. Trump Imposes a Temporary Import Duty to Address Fundamental International Payment Problems*, 20 febbraio 2026, consultabile al seguente link: www.whitehouse.gov/fact-sheets/2026/02/fact-sheet-president-donald-j-trump.

⁷ Le ulteriori misure restrittive introdotte da Trump sembrerebbero essere state già contestate da un gruppo di ventiquattro Paesi USA dinanzi alla CIT. Cfr. D. Knauth, *Twenty-four US states file lawsuit to stop Trump's latest global tariffs*, in *reuters.com*, 5 marzo 2026.

⁸ L'espressione *deficit* o disavanzo commerciale («U.S. goods trade deficit») impiegata dal Presidente Trump indicherebbe la differenza tra il valore delle importazioni dei beni statunitensi nei Paesi esteri e il valore delle esportazioni di detti Paesi verso gli USA.

⁹ Quanto alle tariffe imposte dagli USA per contrastare il traffico di stupefacenti, cfr. *Presidential Proclamation* n. 10886, in *90 Fed. Reg.*, 8327 (2025); *Executive Order* n. 14193, in *90 Fed. Reg.*, 9113 (2025); *Executive Order* n. 14194, in *90 Fed. Reg.*, 9117 (2025); *Executive Order* n. 14195, in *90 Fed. Reg.*, 9121 (2025). Con riguardo, invece, ai dazi introdotti al fine di colmare i presunti disavanzi commerciali riscontrati dal Governo USA nelle relazioni economiche con taluni Stati, v. *Executive Order* n. 14257, in *90 Fed. Reg.*, 15041 (2025).

¹⁰ Cfr. *90 Fed. Reg.*, 9113 (2025).

a compromettere la produzione industriale interna e quindi la sicurezza delle catene di approvvigionamento¹¹. Entrambe le problematiche sono state qualificate come minacce «unusual and extraordinary» ai sensi dello IEEPA (§ 1701). In forza di tale inquadramento giuridico, il Governo statunitense aveva attivato i poteri previsti dalla normativa, introducendo dazi del 25% sulla maggior parte delle importazioni provenienti da Canada e Messico e del 10% su quelle dalla Cina, al dichiarato fine di contrastare il traffico di stupefacenti. Contestualmente, gli USA avevano poi introdotto i cd. dazi reciproci, funzionali a riequilibrare i presunti disavanzi commerciali, che sono stati applicati in via generalizzata con un'aliquota minima del 10% e, per alcuni Paesi, con percentuali sensibilmente più elevate. Tali misure, pur se nel tempo soggette a rimodulazioni quanto al campo di applicazione sia soggettivo che oggettivo, si sono consolidate nei mesi, trascendendo la dimensione emergenziale (e dunque temporanea) inizialmente proclamata da Trump.

L'illegittimità degli aumenti tariffari è stata acclarata dalla Corte con una maggioranza di sei membri su nove¹², in sostanziale condivisione delle argomentazioni e conclusioni di merito cui erano pervenuti i giudici *a quibus*. Il fulcro dell'argomentazione riguarda il riparto delle competenze in materia fiscale. L'art. 1, sez. 8, della Costituzione USA attribuisce infatti al Congresso il potere di «lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises», formula che comprende anche l'imposizione di tariffe doganali. Secondo la maggioranza dei giudici della Corte, un potere di siffatta natura non può essere esercitato del Governo in assenza di una delega legislativa espressa e chiaramente delimitata. Muovendo da tale premessa, la Corte ha esaminato il contenuto dello IEPPA, che consente al Presidente, previa dichiarazione di emergenza nazionale ovvero in presenza di una minaccia «unusual and extraordinary [...] originating primarily outside the United States» (§ 1701), di adottare una serie di provvedimenti commerciali restrittivi nei confronti di Paesi terzi e dei loro cittadini¹³. La ricostruzione normativa ha tuttavia messo in luce l'assenza, nello IEEPA, di qualsiasi riferimento espresso al potere presidenziale di imporre nuovi dazi; il più generale potere di «regolare l'importazione», invece previsto dallo IEEPA, non è stato

¹¹ *Ivi*, 15041 (2025).

¹² Il giudice John G. Roberts Jr., nominato da G.W. Bush; i giudici N.M. Gorsuch e A.C. Barrett, nominati da Trump; le giudici S. Sotomayor ed E. Kagan, nominate da B. Obama; la giudice K.B. Jackson, nominata da J. Biden. Hanno invece espresso una posizione contraria i seguenti giudici: Clarence Thomas, nominato nel 1991 da George H.W. Bush; Samuel A. Alito Jr., indicato nel 2006 da George W. Bush; Brett M. Kavanaugh, nominato da Trump nel 2018.

¹³ In particolare, lo IEEPA consente al Presidente USA di intraprendere «by means of instructions, licenses, or otherwise» le seguenti azioni: «investigate, block during the pendency of an investigation, regulate, direct and compel, nullify, void, prevent or prohibit, any acquisition, holding, withholding, use, transfer, withdrawal, transportation, importation or exportation of, or dealing in, or exercising any right, power, or privilege with respect to, or transactions involving, any property in which any foreign country or a national thereof has any interest» (§ 1701(a), 1702 (a)(1)(B)).

ritenuto idoneo a ricomprendere implicitamente la facoltà di introdurre tariffe doganali, tenuto conto della natura eminentemente fiscale di tali misure e della loro incidenza sulle entrate federali. Sulla scorta di tali argomentazioni, fondate esclusivamente sul diritto interno, la Corte ha ritenuto che l'invocazione dello IEEPA non fosse sufficiente a giustificare l'imposizione dei dazi contestati, in assenza della preventiva ed esplicita autorizzazione del Congresso richiesta dalla Costituzione.

La decisione della Corte Suprema interviene in un contesto particolarmente delicato, segnato dalle tensioni generate dall'approccio dell'amministrazione Trump 2.0 verso l'ordinamento internazionale¹⁴, e contribuisce a ridefinire i confini dell'azione presidenziale in materia commerciale rispetto alle prerogative attribuite dalla Costituzione USA. Le implicazioni della decisione della Corte non si esauriscono però in ambito interno, ma assumono rilevanza anche e soprattutto sul piano internazionale, investendo direttamente il quadro delle relazioni economico-commerciali degli Stati Uniti e alterando un equilibrio negoziale che si stava consolidando proprio attorno a quelle misure. I dazi voluti da Trump avevano infatti costituito il fulcro di una strategia di pressione unilaterale, dalla quale erano scaturiti dapprima sistemi di contromisure incrociate, in violazione degli obblighi pattizi discendenti dall'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC)¹⁵, e successivamente intese negoziali sviluppate in un contesto di forte tensione tariffaria. Tra queste rientra l'Accordo quadro UE-USA raggiunto il 21 agosto 2025¹⁶, con cui l'Unione si è impegnata a ridurre a zero i dazi su tutti i prodotti industriali statunitensi e a garantire un accesso privilegiato al mercato UE per specifiche categorie di prodotti ittici e agricoli. La decisione della Corte Suprema ha avuto un impatto diretto anche

¹⁴ Sulle sfide dell'Amministrazione Trump 2.0 all'ordine mondiale postbellico e sulla loro riconducibilità a tendenze volte a ridefinire in senso innovativo l'attuale quadro giuridico internazionale, v. A. Ligustro, P. Bargiacchi, *L'impatto del trumpismo sul diritto internazionale*, in *Oss. Presidenza Trump – DPCE online*, 16 febbraio 2026.

¹⁵ Sulla portata degli aumenti tariffari voluti dall'Amministrazione Trump 2.0 e sulla loro incompatibilità con il diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), sia consentito rinviare a M. Buccarella, *Dall'altalena dei dazi alla minaccia in copia conoscenza: l'Unione europea nel crocevia del nuovo (dis)ordine commerciale globale*, in *Un. eur. e dir.*, 2025, 1, 425-440; Id., *L'altalena dei dazi di Trump e il preludio di una nuova epoca (instabile) del commercio internazionale. Quale ruolo per l'Unione europea?*, *ivi*, 2, 2025, 7-28.

¹⁶ Si vedano i comunicati stampa della Casa Bianca e della Direzione Generale del Commercio e della Sicurezza Economica dell'Unione europea del 21 agosto 2025, rispettivamente consultabili ai seguenti link: www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/08/joint-statement-on-a-united-states-policy.trade.ec.europa.eu/news/joint-statement-united-states-european-union-agreement e www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/08/joint-statement-on-a-united-states-policy.trade.ec.europa.eu/news/joint-statement-united-states-european-union-agreement. Sulla qualificazione e sulle implicazioni giuridiche dell'accordo, si veda l'analisi condotta da N. Bergamaschi, *L'Unione europea dinanzi all'aggressività commerciale statunitense: le implicazioni giuridiche dell'Accordo quadro del 21 agosto 2025*, in *Quad. AISDUE*, 3, 2025, 1-13. Per un primo commento sull'intesa UE-USA, cfr. anche R. Magnaghi, *Il multilateralismo dell'OMC di fronte all'intesa Ue-Usa e alla sua implementazione europea*, in *SIDIBlog*, 31 ottobre 2025; T. Verellen, *The EU-US Trade Deal: Informalization in Action*, in *ThomasVerellen.com*, 16 agosto 2025.

su questo impegno politico, che l'Unione stava portando avanti dando seguito all'iter di approvazione di due proposte di regolamento presentate dalla Commissione¹⁷, secondo la procedura legislativa ordinaria di cui all'art. 207, par. 2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE). In conseguenza della sentenza, Bernd Lange, Presidente della Commissione per il commercio internazionale del Parlamento europeo, ha però annunciato un rinvio dei lavori parlamentari, al fine di valutare le implicazioni della pronuncia della Corte Suprema sull'equilibrio complessivo dell'intesa¹⁸. Con il comunicato ufficiale del 23 febbraio 2026, il Presidente Lange ha infatti richiesto chiarimenti sulle basi giuridiche, compatibili con gli impegni multilaterali, attraverso cui l'Amministrazione USA intende (ri)giustificare i dazi che avevano condotto all'accordo estivo del 2025. Nella prospettiva delineata dall'Unione, l'invalidazione dello strumento tariffario su cui è stato fondato il negoziato estivo rende necessario riconsiderare l'equilibrio delle concessioni reciproche tra le parti. La reazione dell'UE è particolarmente significativa perché mostra come una decisione dei giudici statunitensi, basata esclusivamente sul diritto interno, abbia modificato i presupposti dell'intesa raggiunta nell'estate 2025.

Le considerazioni introduttive sin qui svolte mostrano come la recente sentenza della Corte Suprema, non limitandosi a produrre effetti sul piano interno, abbia proiettato il commercio globale in una nuova condizione di (dis)equilibrio. In tale contesto, da un lato, Trump si è visto costretto a individuare nuovi presupposti giuridici a fondamento degli aumenti tariffari che costituiscono il fulcro della strategia USA di pressione unilaterale; dall'altro, i rapporti commerciali internazionali sono precipitati in una rinnovata fase di incertezza e tensione. Nell'ottica di valutare l'impatto della recente pronuncia statunitense sul sistema multilaterale commerciale e sulle relazioni degli USA con l'Unione europea, risulta preliminarmente utile analizzare il contesto giuridico multilaterale di riferimento (par. 2), su cui la Corte Suprema non si è soffermata nemmeno *en passant*. Successivamente, saranno ricostruiti gli eventi e i presupposti giuridici che hanno accompagnato la trasformazione dell'iniziale *escalation* di minacce nell'"altalena tariffaria" che ha coinvolto i principali *partner* commerciali

¹⁷ Commissione europea, 2025/0260 (COD), [Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla non applicazione dei dazi doganali sulle importazioni di determinate merci](#); Commissione europea, 2025/0261 (COD), [Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'adeguamento dei dazi doganali all'importazione di determinate merci originarie degli Stati Uniti d'America e all'apertura di contingenti tariffari per le importazioni di determina.](#)

¹⁸ Comunicato stampa del Presidente della Commissione per il commercio internazionale del Parlamento europeo del 23 febbraio 2026, *EU-US trade legislation: legislative work on hold following US Supreme Court*, consultabile al seguente link: rulingwww.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20260223IPR36005/eu-us-trade-legislation-legislative-work-on-hold-following-supreme-court-ruling. Cfr. anche *European Commission statement on the recent judgment of the Supreme Court of the United States*, 22 febbraio 2026, consultabile al seguente link ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document.

dell'Amministrazione Trump (par. 3), fino al raggiungimento dell'accordo con l'Unione europea (par. 4), la cui attuazione è stata messa in dubbio proprio a seguito della recente sentenza della Corte Suprema. Il paragrafo conclusivo propone una serie di riflessioni critiche sul ruolo che la pronuncia della Corte USA potrebbe svolgere nel ri-orientare l'Unione europea verso modalità d'azione coerenti con la sua tradizionale vocazione multilaterale e, più in generale, nel restituire credibilità al sistema OMC (par. 5).

2. La sinfonia regolatrice dell'Organizzazione Mondiale del Commercio

Prima di soffermarci sugli eventi che hanno scandito la politica commerciale di Trump 2.0, conviene richiamare brevemente il quadro giuridico multilaterale cui occorre riferirsi per valutare, sul piano giuridico, la (il)legittimità degli aumenti tariffari (ri)disposti dagli USA e delle misure che l'Unione europea si è impegnata ad adottare in attuazione dell'accordo raggiunto nell'estate 2025.

La stabilità dell'intero sistema degli scambi internazionali è stata garantita per oltre un ventennio dall'OMC¹⁹, di cui sono membri gli Stati Uniti e l'Unione europea. L'istituzione dell'OMC, risalente al 1° gennaio 1995, rappresenta il punto di approdo degli sviluppi normativi e istituzionali prodottisi in seno all'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT) del 1947. Si tratta di un accordo che rispecchia la scelta operata dagli Stati, alla fine della Seconda guerra mondiale, di riorganizzare l'economia globale in un quadro normativo ispirato alla cooperazione multilaterale, ai principi economici neoliberalisti e all'apertura dei mercati internazionali. Ci è impossibile approfondire in questa sede il percorso evolutivo che ha condotto dal GATT 1947 alla nascita dell'OMC, ma con specifico riferimento al regime giuridico che caratterizza l'economia internazionale nel secondo dopoguerra (sistema del cd. liberismo organizzato e del multilateralismo istituzionalizzato), ci limitiamo ad osservare che tale regime si differenzia notevolmente dalle strutture giuridiche delle epoche precedenti, identificate nei modelli del cd. liberismo classico e del cd. nazionalismo economico. Il liberismo economico, convenzionalmente ricondotto al periodo compreso tra la rivoluzione industriale e l'inizio della Prima guerra mondiale, si caratterizza per un comportamento di tendenziale astensione dello Stato liberale da ogni intervento nell'economia²⁰. Il primo decennio del XX secolo ha invece

¹⁹ Sull'evoluzione del sistema multilaterale commerciale e sul diritto OMC, v., ampiamente, P. Picone, A. Ligustro, *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Padova, 2002.

²⁰ La non ingerenza del potere pubblico nei rapporti economici era funzionale a garantire il "libero gioco" delle forze private, il che – secondo le note teorie per lo più formulate da Smith, Ricardo e Mill – avrebbe garantito di realizzare l'equilibrio macroeconomico delle singole società statali e dell'economia internazionale.

segnato l'inizio del nazionalismo economico, che trova il suo momento di massima espressione nel periodo compreso tra le due guerre mondiali. Tale fase è contraddistinta dalla progressiva diffusione di interventi statali nell'economia ispirati da principi nazionalistici, per lo più improntati alla gestione autarchica dei processi economici e ad azioni unilaterali volte a limitare le importazioni e a favorire le esportazioni. Tipiche espressioni del nazionalismo economico si rinvengono nei provvedimenti che introdussero dazi molto elevati (tra cui la celebre tariffa *Smoot-Hawley* adottata dal Congresso degli Stati Uniti nel 1930, che ammontava a quasi il 60% del valore delle importazioni), nonché nel frequente ricorso alle cd. azioni sui cambi²¹ e alle altre forme più radicali di sostegno alla concorrenzialità delle imprese nazionali sui mercati esteri, tutte riconducibili alla nota politica economica *beggar-thy-neighbor*²². La fase del multilateralismo istituzionalizzato nasce dunque dalle ceneri del fallimento del nazionalismo economico, percepito dalla Comunità internazionale come la causa di tensioni commerciali che sono poi sfociate nei conflitti bellici in occasione delle due guerre mondiali. L'OMC rappresenta la concretizzazione di un desiderio che accumulava gli Stati nel secondo dopoguerra: affidare la gestione del commercio internazionale a un sistema normativo e istituzionale di tipo multilaterale, imperniato su obblighi giuridici di cooperazione sanciti a livello sovranazionale e volti a limitare l'utilizzo arbitrario del potere di intervento statale.

2.1. La non discriminazione come struttura armonica

Nell'ambito del sistema multilaterale del commercio, il cd. principio della non discriminazione o del pari trattamento assume una valenza "costituzionale"²³. Questo principio si articola, per ciascuno Stato membro, in una dimensione interna e in una esterna, corrispondenti rispettivamente alla clausola del cd. trattamento nazionale (*National Treatment*, NT) e a quella della cd. nazione più favorita (*Most-Favoured-Nation*, MFN). In virtù della clausola NT²⁴, ogni Paese membro dell'OMC è tenuto a garantire ai prodotti importati lo stesso trattamento riservato ai prodotti nazionali. Secondo la clausola MFN²⁵, i vantaggi, benefici, esenzioni, immunità e privilegi concessi da uno Stato membro a un altro devono essere estesi

²¹ L'obiettivo nazionalista era perseguito, nell'azione sui cambi, sia attraverso la forma dei cambi multipli (più favorevoli per la vendita delle merci sui mercati esteri rispetto a quelli applicati per l'acquisto di prodotti importati), sia in quella di una svalutazione competitiva della moneta nazionale (volta a determinare la riduzione, attraverso i cambi, del prezzo delle merci di uno Stato sui mercati internazionali).

²² Si tratta di un'espressione, traducibile letteralmente con "rovina il tuo vicino", che identifica in lingua inglese il gioco del "rubamazzetto".

²³ Per un approfondimento sul principio di non discriminazione e sui due suoi corollari, v. P. Picone, A. Ligustro, *op. cit.*, 94-101.

²⁴ Cfr. accordo istitutivo dell'OMC e art. III del GATT 1994.

²⁵ Cfr. accordo istitutivo dell'OMC e art. I del GATT 1994.

immediatamente e senza condizioni a tutti gli altri membri dell'OMC, prevenendo in radice qualsiasi forma di discriminazione tra *partner* commerciali. Per quanto qui interessa rispetto all'intesa USA-UE, il principio MFN può subire deroghe per effetto delle cd. clausole di salvaguardia generali (artt. XX e XXI del GATT 1994 e art. IX, par. 3, dell'Accordo OMC) o in applicazione di quanto previsto dall'art. XXIV del GATT 1994²⁶.

Le clausole di salvaguardia di portata generale costituiscono eccezioni che, in presenza di determinate condizioni, possono potenzialmente escludere l'operare di una o di tutte le norme del GATT 1994. In particolare, l'art. XX, impiegando la formula generale mutuata dal GATT 1947 «nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures» (cd. Chapeau), consente di escludere l'applicazione delle norme del GATT 1994 qualora ciò sia necessario, nell'interesse degli Stati membri, per adottare misure finalizzate alla tutela di diversi obiettivi di politica pubblica, elencati nelle lettere da a) a j): moralità pubblica (lett. a); finalità ambientali (lett. b e g); tutela delle importazioni di oro e argento (lett. c); esigenze connesse a particolari situazioni di mercato (lett. d); tutela del lavoro e dei diritti umani (lett. e); protezione dei tesori nazionali di valore artistico, storico o archeologico (lett. f); osservanza di obblighi intergovernativi sui prodotti di base (lett. h); importazione di materie prime necessarie per l'industria nazionale di trasformazione (lett. i); acquisti o ripartizioni di prodotti con scarsa disponibilità sul piano generale o locale (lett. j). L'art. XXI consente, invece, di derogare a qualsiasi disposizione del GATT per ragioni di sicurezza nazionale²⁷. Infine, l'art. IX, par. 3, dell'Accordo OMC (che ripropone sostanzialmente quanto previsto dall'art. XXV, par. 5, del GATT 1947) permette alla Conferenza dei Ministri, in «circostanze eccezionali», di esonerare uno Stato membro dall'osservanza di obblighi derivanti dal GATT 1994 o da altri accordi OMC. Nella prassi, tale clausola è stata utilizzata per deroghe giustificate da ragioni congiunturali o strutturali di carattere "residuale", non previste da altre clausole di salvaguardia OMC²⁸.

L'art. XXIV del GATT 1994 ammette, a certe condizioni, la creazione

²⁶ Sulla disciplina delle clausole di deroga e salvaguardia nel sistema OMC, v. P. Picone, A. Ligustro, cit., 293-361.

²⁷ Sulla clausola di sicurezza nazionale, v., per tutti, M.J. Hahn, *Vital Interests and the Law of GATT: An Analysis of GATT's Security Exception*, in 13 *Mich. J. Int. L.* 558 (1991); P. Picone, A. Ligustro, *op cit.*, 335-357. Sull'interpretazione restrittiva dell'art. XXI del GATT 1994 nella prassi OMC, cfr. *WTO ANALYTICAL INDEX GATT 1994 – Article XXI (DS reports)*, consultabile al link www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_art21_jur.pdf; A. Ligustro, M. Buccarella, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) condanna i dazi di Trump su acciaio e alluminio, ma Biden condanna l'OMC*, in *DPCE online*, 2023, 1529-1544.

²⁸ *WTO Agreement – Article IX (DS reports)*, sez. 1.3, consultabile al link www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/wto_agree_art9_jur.pdf.

tra gli Stati membri di unioni doganali (che prevedono l'eliminazione dei dazi interni nonché delle altre regolamentazioni commerciali restrittive e l'istituzione di una tariffa esterna comune) e zone di libero scambio (in cui, pur eliminando le restrizioni commerciali tra gli Stati associati, ciascun Paese mantiene autonomia tariffaria verso soggetti terzi). In entrambi i casi, i vantaggi reciproci restano limitati ai membri dell'accordo e non si estendono ai Paesi terzi, derogando così al principio di non discriminazione e alla clausola MFN. L'art. XXIV, finalizzato a promuovere il *trade creating* (e non il *trade diverting* che cela l'intento di ostacolare il commercio con altri Paesi), stabilisce precise condizioni sul piano sostanziale (parr. 5-9) e procedurale (parr. 7 e 10) ai fini della formalizzazione di integrazioni economiche compatibili con il GATT 1994. Per quanto rileva ai fini dell'analisi della recente intesa USA-UE, il par. 8, lett. b), dell'art. XXIV richiede che «the duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Articles XI, XII, XIII, XIV, XV and XX) are eliminated on substantially all the trade between the constituent territories in products originating in such territories». La disposizione impone, dunque, l'eliminazione totale e *simmetrica* dei dazi e delle altre misure restrittive negli scambi tra le parti contraenti.

2.2. La reciprocità come primo motivo della partitura multilaterale

Il sistema OMC si fonda inoltre sul principio della reciprocità, che del resto è astrattamente correlato al principio di non discriminazione. Entrambi affidano la realizzazione degli obiettivi del sistema alla conclusione di accordi su basi di reciprocità e di mutui vantaggi. La reciprocità non forma oggetto di una previsione specifica volta a definirne la portata e la disciplina, ma trova attuazione in diverse previsioni pattizie OMC. Occorre sin da ora precisare che l'adozione di qualsivoglia misura derogatoria dei principi che regolano il sistema multilaterale commerciale, nonché delle correlate previsioni pattizie, è ammessa esclusivamente nel rispetto degli obblighi sostanziali e procedurali previsti dalla disciplina OMC.

Il sistema di principi e obblighi pattizi di matrice OMC – come discendenti in particolare dal GATT 1994 che ha incorporato per rinvio le norme del GATT 1947 – non prevede un divieto generalizzato di imporre dazi (che costituiscono l'unico strumento ammesso di protezione dei mercati nazionali) e, anzi, accoglie il principio della cd. protezione doganale esclusiva. Ciò significa che i dazi rappresentano l'unico strumento ammesso di protezione dei mercati nazionali nei confronti della concorrenza estera, mentre le misure protezionistiche di carattere non tariffario – tra cui le interdizioni delle importazioni – sono in generale vietate²⁹.

²⁹ Cfr. artt. III, VIII e XI del GATT 1994. In particolare, l'art. XI del GATT 1994 («Eliminazione generale delle restrizioni quantitative») prevede l'interdizione assoluta delle cd. restrizioni quantitative al commercio, corrispondenti ai «divieti o restrizioni diversi dai dazi doganali, tasse o altre imposizioni, siano essi attuati a mezzo di

Tuttavia, poiché anche i dazi possono ostacolare gli scambi, il sistema OMC prevede disposizioni per ridurre l'impatto distorsivo, in particolare mediante la progressiva riduzione concordata di cui agli artt. XXVIII e XXVIII *bis* del GATT 1994³⁰. In particolare, proprio per favorire l'espansione degli scambi internazionali, gli Stati OMC si sono impegnati, nel contesto multilaterale, a garantire una loro progressiva riduzione³¹. La realizzazione di tale obiettivo è segnatamente affidata ai negoziati (o *rounds*) tariffari multilaterali organizzati periodicamente in ambito OMC, all'esito dei quali ciascuno Stato elenca le concessioni tariffarie accordate nell'ambito di liste numerate (cd. liste di concessioni) che formano parte integrante del GATT 1994. Detti negoziati sono improntati al principio di reciprocità e alla clausola della nazione più favorita, che impone l'estensione automatica di ogni concessione a tutti gli Stati OMC. Giova precisare che all'equivalenza dei vantaggi mutualmente concessi sul piano giuridico non necessariamente deve corrispondere un'equivalenza di vantaggi reali. In altri termini, può accadere che un Paese, dopo aver pattuito con un secondo Stato una comune riduzione delle tariffe doganali in alcuni settori, si accorga, da un lato, di non ricevere i benefici che si attendeva in termini di esportazione dei propri prodotti, e dall'altro, di un aumento notevole del flusso nel proprio mercato delle importazioni provenienti dall'altro Paese. Del resto, una simile condizione di "dinamicità" collima con le premesse ideologiche neolibériste del sistema multilaterale, ove la nozione di equilibrio dei vantaggi reciproci è stata sin dal principio interpretata «in termini di pari opportunità commerciali (trade opportunities) e non di pari volumi di scambio (trade volumes)»³². In questo senso, le "medesime opportunità commerciali" sono garantite proprio dal meccanismo negoziale promosso in seno all'OMC, che in quanto organizzazione di stampo neolibérista, pur perseguendo l'obiettivo di un abbassamento dei dazi doganali di ammontare percentuale uniforme per larghe categorie di prodotti (cd. riduzione lineare), non impone un'armonizzazione delle tariffe in termini assoluti e ammette, dunque, l'esistenza di livelli di protezione doganale differenti nei diversi Paesi. Un siffatto approccio – del tutto legittimo – è stato storicamente contestato proprio dagli Stati Uniti, che in più occasioni, al fine di ottenere le stesse condizioni di accesso ai mercati esteri garantite dagli USA nei mercati interni, hanno varato specifiche legislazioni volte a forzare l'apertura dei mercati stranieri attraverso l'adozione di sanzioni economiche ed elevati dazi

contingenti, licenze di importazione o d'esportazione o tramite altre misure di altro procedimento».

³⁰ In linea generale, i dazi possono limitare la concorrenza internazionale, ma, a differenza di quanto accade con le misure che inibiscono le importazioni, non invalidano del tutto i meccanismi concorrenziali. Si consideri, ad esempio, che lo svantaggio commerciale derivante dai dazi potrebbe essere astrattamente compensato dall'esportatore attraverso una riduzione del prezzo del prodotto.

³¹ Cfr. art. XXVIII *bis* del GATT 1994.

³² P. Picone, A. Ligustro, *op. cit.*, 121.

doganali³³. Si tratta di politiche commerciali di natura *sostanzialmente* unilaterale e che sono state per l'appunto qualificate come espressione di una cd. reciprocità aggressiva, evidentemente incompatibile con le regole e i principi del sistema multilaterale commerciale. È appena il caso di precisare che gli Stati Uniti si sono guardati bene dall'invocare – in passato come tutt'oggi – la propria arbitraria interpretazione del concetto di “reciprocità” in relazione al settore del commercio elettronico, per il quale i Paesi OMC prevedono da anni una moratoria *de facto* che implica il libero scambio di servizi online, come applicazioni, giochi, software e file digitali genericamente intesi. Si tratta di una moratoria che, lungi dal poter realizzare una parità di volumi di scambio tra i diversi Paesi (secondo il singolare concetto di reciprocità *made in USA* propugnato anche oggi da Trump), avvantaggia da oltre un ventennio proprio gli USA, che si contendono con la Cina il ruolo di prima potenza economica nel settore digitale.

Le concessioni tariffarie sono soggette alla regola del consolidamento³⁴, tale per cui gli Stati non possono arbitrariamente imporre nuovi dazi o inasprire quelli esistenti (come specificati nelle liste annesse al GATT 1994). L'eventuale modifica delle concessioni, prima del decorso di un periodo di tempo convenzionalmente stabilito in tre anni (funzionale ad evitare l'oscillazione delle aliquote tariffarie e a garantire la stabilità dei rapporti commerciali), è ammessa solo in occasione dei già richiamati negoziati tariffari periodici (volti alla riduzione lineare dei dazi)³⁵ e, in via eccezionale, nei casi previsti dall'art. XXVIII del GATT 1994³⁶. Tale disposizione riconosce agli Stati la facoltà di modificare *in peius* precedenti concessioni (nel senso di prevedere un innalzamento di dazi) o di revocarle

³³ Come avvenuto con i reiterati emendamenti apportati nel 1988 al *Trade Act* statunitense.

³⁴ Cfr. art. II del GATT 1994.

³⁵ Cfr. art. XXVIII *bis* del GATT 1994.

³⁶ Giova precisare, per completezza espositiva, che gli Stati membri possono astrattamente stabilire tariffe superiori a quelle indicate nelle liste di concessioni anche in applicazione delle cd. clausole di salvaguardia, consistenti in norme derogatorie di una o più disposizioni del GATT 1994. Il sistema OMC contempla infatti eccezioni di carattere “particolare” e “generale”, che, in presenza di determinate condizioni, escludono l'operare, rispettivamente, di una o più disposizioni specifiche del GATT o di tutte le sue norme. Al primo gruppo appartiene, ad esempio, l'art. XIX del GATT («Misure urgenti concernenti l'importazione di prodotti particolari»), specificamente riguardante gli obblighi per gli Stati membri di attenersi alle liste di concessioni. Tra le eccezioni di portata generale rientrano invece l'art. XX («Eccezioni generali») e l'art. XXI («Eccezioni concernenti la sicurezza») del GATT. Sulla disciplina delle clausole di deroga e salvaguardia nel sistema OMC, v. P. Picone, A. Ligustro, *op. cit.*, 293-361. Un'ulteriore ipotesi di deroga alle liste di concessioni si rinviene poi nell'art. II, par. 2, lett. b), del GATT 1994, che, nell'impedire in linea di principio la modifica degli importi indicati in detti elenchi, ammette l'applicazione di tariffe maggiori, laddove integranti strumenti di difesa commerciale adottati, ai sensi del successivo art. VI, nella forma di dazi cd. antidumping ovvero di misure compensative, qualora il fenomeno del dumping sia riconducibile a sovvenzioni pubbliche.

del tutto al ricorrere di «special circumstances». Si tratta di situazioni straordinarie che possono discendere, ad esempio, da eventi particolari come la nascita di un'unione doganale e di zone di libero scambio (che implica la sostituzione delle liste di concessioni degli Stati OMC). In ogni caso, l'adozione di eventuali misure nazionali volte ad aumentare o revocare le concessioni tariffarie già accordate è subordinata al previo svolgimento di un negoziato e alla conclusione di un accordo internazionale con ogni Paese con cui la concessione sia stata negoziata in origine. La *ratio* di questo "ulteriore" percorso di negoziazione, pur sempre improntato all'irrinunciabile reciprocità di matrice OMC (dunque non aggressiva), è evidente: garantire, attraverso un accordo che preveda la compensazione delle concessioni modificate o ritirate con concessioni riguardanti altri beni, un livello generale di reciproche concessioni non meno favorevole per il commercio di quello antecedente. Solo in caso di fallimento dei negoziati, la parte contraente che ha attivato la procedura straordinaria di cui all'art. XXVIII del GATT 1994 potrà eventualmente applicare le preannunciate modifiche *in peius*, legittimando così tutti gli altri Paesi pregiudicati dalle nuove misure tariffarie ad esercitare, in via unilaterale, il proprio diritto alla compensazione³⁷. Giova infine precisare che ogni misura di ritorsione adottata dagli Stati lesi al di fuori della procedura appena descritta, anche qualora pienamente giustificata da comportamenti illeciti altrui, deve comunque essere previamente autorizzata dall'Organo di soluzione delle controversie (*Dispute Settlement Body*, DSB) dell'OMC³⁸, al termine di un procedimento di tipo giudiziario

3. L'altalena dei dazi di Trump e il ritorno dell'unilateralismo aggressivo

All'origine del primo aumento dei dazi dichiarati illegittimi dalla Corte Suprema vi sono le indagini commissionate dal Governo USA il 20 gennaio 2025 e il 13 febbraio 2025, attraverso due atti presidenziali rispettivamente denominati «America First Trade Policy Presidential Memorandum» e «Reciprocal Trade and Tariffs». Come si evince dall'ordine esecutivo sottoscritto dal Presidente degli Stati Uniti, i risultati di tali indagini avrebbero confermato un *deficit* commerciale in danno degli USA, asseritamene dovuto «in substantial part by a lack of reciprocity in our bilateral trade relationships»³⁹. Nella prospettiva delineata dal Governo statunitense, l'aumento dei dazi era dunque l'unico antidoto alla condizione

³⁷ Art. XXVIII, par. 3, lett. b), del GATT 1994.

³⁸ Sul sistema di risoluzione delle controversie OMC, v., per tutti, A. Ligustro, *Le controversie tra Stati nel diritto del commercio internazionale: dal GATT all'OMC*, Padova, 1996; P. Picone, A. Ligustro, *op. cit.*, 575-622.

³⁹ *Esecutive Order* n. 14257, cit.

di «National Emergency»⁴⁰ discendente da presunti comportamenti sleali degli altri Paesi. Ricorrendo all'ennesimo slogan adoperato in primavera da Trump, l'aumento dei dazi rappresentava *la* medicina contro i mali (stranieri) che affliggono l'economia statunitense⁴¹. Si tratterebbe cioè di un farmaco da assumere volente o nolente, indipendentemente da quanto previsto dalle regole del sistema multilaterale commerciale e malgrado le ripercussioni sui mercati azionari e sulla popolazione mondiale.

Le medesime premesse argomentative sorreggono del resto anche il recente aumento tariffario annunciato dall'amministrazione Trump, a seguito della pronuncia con cui la Corte Suprema ha invalidato le misure tariffarie della primavera 2025. Con il già citato proclama presidenziale del 20 febbraio 2026, intitolato «Imposing a Temporary Import Surcharge to Address Fundamental International Payments Problems», il Presidente ha infatti introdotto dazi *ad valorem*⁴² del 10% su quasi tutte le importazioni negli Stati Uniti⁴³ per un periodo di centocinquanta giorni, a decorrere dal 24 febbraio 2026⁴⁴. Tale misura si aggiunge ai dazi già previsti dalla normativa doganale (anche in applicazione della clausola MFN) e trova adesso fondamento nella *Section 122* del *Trade Act* del 1974, disposizione che autorizza il Presidente a imporre restrizioni temporanee – sotto forma di sovrattasse o contingenti – per contrastare «fundamental international payments problems». Secondo il Governo USA, i presunti squilibri nei pagamenti internazionali recentemente rilevati ai sensi della Sezione 122 del *Trade Act* 1974 sarebbero sostanzialmente riconducibili al già lamentato “disavanzo commerciale” che aveva giustificato il ricorso allo IEEPA: nel

⁴⁰ L'aumento dei dazi, in quanto provvedimento di natura straordinaria, è stato disposto da Trump in forza dei poteri conferiti in situazioni emergenziali al Presidente degli USA dalle leggi federali (raccolte nello *United States Code*, USC). Segnatamente, gli addentellati normativi di riferimento, come menzionati nell'ordine esecutivo n. 14257 del 2 aprile 2025, si individuano nell'*International Emergency Economic Powers Act* (USC, titolo 50, sezione 1701 e ss.), nel *National Emergencies Act* (USC., titolo 50, sezione 1601 e ss.), nella sezione 604 del *Trade Act* (USC, titolo 19, sezione 2483) e nella sezione 301 del titolo 3 dell'USC.

⁴¹ In particolare, il Presidente USA ha pubblicamente difeso la scelta dell'aumento dei dazi, affermando che «I don't want anything to go down, but sometimes you have to take medicine to fix something». La dichiarazione è stata ripresa, tra gli altri, da J. Burgess, *'Sometimes you have to take medicine': Trump defends sweeping tariffs*, in *bbc.com*, 7 aprile 2025.

⁴² L'espressione “ad valorem” definisce la *modalità di percezione* dei dazi, il cui ammontare viene calcolato in proporzione al valore delle merci importate o esportate, come determinato dalle autorità doganali di ciascun Paese. Dai dazi *ad valorem* si distinguono i dazi cd. specifici, che prevedono invece un'aliquota tariffaria fissa applicata per unità fisica o per unità di peso del prodotto. Accanto a queste due tipologie si collocano infine i dazi cd. misti, nei quali si combina un prelievo fisso rapportato alla quantità delle merci con un prelievo proporzionato al loro valore.

⁴³ In particolare, i nuovi dazi non trovano applicazione con riferimento ai prodotti elencati nel paragrafo 2 dell'Allegato I e nell'Allegato II al proclama presidenziale del 20 febbraio 2026.

⁴⁴ Proclama del Presidente USA, *Imposing a Temporary Import Surcharge to Address Fundamental International Payments Problems*, cit.

2025 tale *deficit* si sarebbe mantenuto intorno ai 1.200 miliardi di dollari, aggravando la posizione finanziaria internazionale degli Stati Uniti e facendo registrare un disavanzo, in termini di PIL, pari a circa il 4% del PIL. In questa prospettiva, delineata da Trump sulla base delle valutazioni fornite da suoi «esperti»⁴⁵, la nuova aliquota tariffaria del 10% viene presentata come uno strumento necessario per riequilibrare la posizione finanziaria degli Stati Uniti, tutelando gli interessi nazionali e la competitività internazionale dell'economia statunitense. Appare evidente come, anche dopo l'intervento della Corte Suprema, la strategia tariffaria del Governo USA non sia sostanzialmente cambiata, ma piuttosto riformulata sul piano del quadro normativo interno, attraverso il ricorso a una diversa base giuridica che ha permesso di riproporre, sotto altra veste, un aumento generalizzato dei dazi⁴⁶.

La breve analisi del paragrafo precedente mostra come l'adozione unilaterale di tariffe più elevate, sia nel caso del primo aumento voluto da Trump sia in quello del secondo (entrambi intervenuti nell'arco di meno di un anno e fondati su basi giuridiche differenti), risulti in principio contraria alle regole del sistema commerciale multilaterale, che vietano incrementi tariffari non concordati attraverso le liste di concessioni degli Stati membri OMC. Qualsiasi pretesa statale di revisione delle tariffe accordate in sede OMC, ancorché giustificata da una rivalutazione degli interessi economico-commerciali nazionali, deve formare oggetto di discussione nell'ambito dei negoziati multilaterali previsti dall'art. XXVIII del GATT 1994. Un simile meccanismo, puntualmente ignorato da Trump, è condizione irrinunciabile per la stabilità (e la sopravvivenza) dello stesso sistema degli scambi internazionali. Sicché, a prescindere dal merito delle motivazioni addotte a sostegno degli aumenti tariffari adottati ad aprile 2025 e poi nuovamente a febbraio 2026, l'illegittimità dell'azione statunitense risulta evidente già sul piano del metodo. Qualsiasi contestazione relativa all'adeguatezza delle concessioni tariffarie, condivisibile o meno, deve infatti essere sollevata in

⁴⁵ L'impulso argomentativo che sorregge il nuovo aumento tariffario appare sostanzialmente fondato sulle valutazioni formulate dagli "esperti" consultati da Trump, come dimostra il frequente ricorso, nel proclama presidenziale, alle seguenti espressioni: «my advisors», «as my advisor» e «accordin to my advisors». Cfr. specialmente, i parr. 6-13 del proclama presidenziale, *Imposing a Temporary Import Surcharge to Address Fundamental International Payments Problems*, cit.

⁴⁶ È opportuno precisare che il ricorso a un diverso fondamento giuridico, nella specie la *Section 122* del *Trade Act* del 1974, era già stato del resto ipotizzato dal giudice J. Kavanaugh (*dissenting*) in occasione dell'adozione del *certiorari* del 20 febbraio 2026. In particolare, nel manifestare la propria contrarietà alla decisione assunta dalla Corte a maggioranza, Kavanaugh ha osservato a pp. 5-6 del suo giudizio che: «Although I firmly disagree with the Court's holding today, the decision might not substantially constrain a President's ability to order tariffs going forward. That is because numerous other federal statutes authorize the President to impose tariffs and might justify most (if not all) of the tariffs at issue in this case – albeit perhaps with a few additional procedural steps that IIEEPA, as an emergency statute, does not require. Those statutes include, for example, [...] the Trade Act of 1974 (Sections 122, 201, and 301) [...]».

sede multilaterale, nel pieno rispetto delle regole pattizie approvate in ambito OMC con il consenso di tutti i Paesi, USA compresi.

Con riferimento al merito delle motivazioni esplicitate dagli USA a supporto delle misure introdotte dopo la sentenza della Corte Suprema, occorre stigmatizzare, ancora una volta, il confusionario richiamo a una pluralità di giustificazioni, il che rende difficile identificare in modo univoco l'impianto motivazionale delle maggiorazioni tariffarie. Nel recente proclama presidenziale si rinvencono infatti sia obiettivi economici di carattere preventivo, poiché riferiti a improbabili eventi futuri che gli Stati Uniti intendono scongiurare (come la svalutazione del dollaro), sia finalità strategico-politiche, a comprova dell'intento di Trump di (continuare a) utilizzare la minaccia tariffaria come leva negoziale⁴⁷. Un'ulteriore conferma dell'indeterminatezza della motivazione del recente ordine esecutivo statunitense si rinviene nel riferimento operato a esigenze di «national and economic security»⁴⁸ non adeguatamente specificate e che, del resto, erano state richiamate anche negli ordini esecutivi dell'aprile 2025. D'altro canto, il riscontrato difetto di motivazione dei provvedimenti presidenziali sin ora adottati potrebbe rispondere all'interesse USA di non individuare con esattezza le (insussistenti) basi giuridiche dell'aumento dei dazi, nella speranza di evitare una nuova condanna in sede OMC dopo quella formalizzata nel dicembre 2022 contro gli aumenti imposti nel 2018 dalla prima Amministrazione Trump, sull'importazione di prodotti in acciaio e alluminio, proprio per dichiarate finalità di “sicurezza nazionale”. L'innalzamento dei dazi a quel tempo disposto era stato giustificato sulla base di due rapporti del Dipartimento del Commercio USA, segnatamente riferiti alle esigenze di sicurezza nazionale. Si tratta di approfonditi *dossier* che, per quanto puntualmente contestati nei rapporti OMC con cui stata accertata l'illegittimità dei dazi del 2018⁴⁹, avevano identificato in modo univoco la sicurezza nazionale quale motivazione fondante le misure restrittive di Trump; agevolando così l'individuazione del parametro giuridico attraverso cui valutarne la legittimità. In sostanza, il Governo USA, nella probabile consapevolezza di proporre una strumentale lettura delle regole internazionali che non trova riscontro nella disciplina OMC (come addirittura dimostra la finalità negoziale indicata a chiare lettere nel proclama del 20 febbraio 2026), potrebbe aver scientemente optato per la più efficace tecnica del “tenersi sul vago”, evitando di riferirsi a specifici concetti e procedure che avrebbero magari reso più evidente la violazione delle norme

⁴⁷ Il proclama presidenziale richiama, tra gli altri, anche i seguenti obiettivi di carattere politico-economico: «prevent an imminent and significant depreciation of the United States dollar in foreign exchange markets, or to cooperate with other countries in correcting an international balance-of-payments disequilibrium» (par.).

⁴⁸ Cfr. par. 4 e 13 del proclama del Presidente USA, *Imposing a Temporary Import Surcharge to Address Fundamental International Payments Problems*, cit.

⁴⁹ In proposito, cfr. A. Ligustro, M. Buccarella, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) condanna i dazi di Trump su acciaio e alluminio, ma Biden condanna l'OMC*, in *DPCE Online*, 2023, 1529-1544.

pattizie multilaterali.

Il recente proclama presidenziale che ha reintrodotto, sotto una nuova veste, l'aumento generalizzato dei dazi statunitensi fornisce l'ennesima conferma del carattere protezionistico della politica commerciale di Trump. L'approccio *America First* si traduce così in una forma di unilateralismo aggressivo, che negli anni si è concretizzato in una serie di misure configurabili come un vero e proprio attacco frontale al sistema OMC: l'inasprimento illegittimo dei dazi in più settori fin dal 2018, il boicottaggio del sistema di risoluzione delle controversie OMC e la sostituzione di trattati multilaterali con accordi e intese bilaterali più favorevoli agli interessi degli Stati Uniti⁵⁰. Tra tali misure assume peculiare rilevanza, rispetto all'effettiva funzionalità del sistema multilaterale commerciale, l'ostruzionismo degli USA nella procedura di rinnovo dei membri dell'Organo d'appello OMC⁵¹, preposto alla gestione del secondo grado di giudizio previsto nell'ambito del meccanismo di soluzione delle controversie (come disciplinato dall'Accordo sulle regole e sulle procedure concernenti la risoluzione delle controversie, cioè il *Dispute Settlement Understanding* o DSU). Detto Organo, privo di membri dal 30 novembre 2020, risulta di fatto paralizzato dal 10 dicembre 2019, data in cui è ufficialmente venuto meno il numero minimo di tre membri giudicanti necessario per garantirne l'operatività. Una simile condizione di stallo è stata volutamente causata dagli Stati Uniti che, a partire dal 2016, ovvero sin dai tempi dell'Amministrazione Obama, stanno impedendo la nomina dei nuovi membri dell'Organo di secondo grado⁵², esercitando sistematicamente il potere di veto di cui ogni Stato membro dell'OMC dispone allorché il DSB debba nominare o confermare un giudice d'appello. A tutt'oggi, per paralizzare qualsiasi procedimento è quindi sufficiente per ciascuna delle parti di una controversia impugnare il giudizio di primo grado (il rapporto del *panel* di esperti) per confinare la causa in una sorta di "limbo" senza uscita, vista, da un lato, l'impossibilità di una immediata approvazione del primo verdetto da parte del DSB e, dall'altro, la paralisi del procedimento di secondo grado⁵³.

Dunque, il boicottaggio *made in USA* costituisce tutt'oggi un serio

⁵⁰ Sulla crisi del multilateralismo, anche quale conseguenza delle politiche neo-protezioniste statunitensi e del boicottaggio del sistema di soluzione delle controversie dell'OMC, v. G. Sacerdoti, *La crisi dell'Organizzazione mondiale del Commercio – WTO*, in *Dir. comm. internaz.*, 2022, 595 ss.; A. Ligustro, *L'ordinamento internazionale nei 25 anni di DPCE. Dalla fine della storia alla terza guerra mondiale "frammentata"*, in *DPCE*, n.s., 2024, 621-648; L. Borlini, *L'Organizzazione mondiale del commercio e la risoluzione delle controversie commerciali internazionali nella "nuova guerra fredda"*, in *DPCE*, 2025, 849-890.

⁵¹ V., per tutti, P.L.H. Van den Bossche, *The Demise of the WTO Appellate Body: Lessons for Governance of International Adjudication?*, WTI Working Paper n. 2/2021, in *wti.org*, 28 ottobre 2021.

⁵² Il boicottaggio *made in USA* del sistema di soluzione delle controversie OMC, posto in essere senza soluzione di continuità dal 2016 ad oggi, è un elemento che accomuna le Presidenze Obama, Trump, Biden e Trump 2.0.

⁵³ Art. 16, par. 4, del DSU.

ostacolo all'effettivo funzionamento di un meccanismo di soluzione delle controversie che, nel porre sul medesimo piano piccoli e grandi Stati, era stato introdotto proprio per garantire la parità di trattamento nel contesto multilaterale. Si tratta però di un sistema che è ormai ritenuto poco funzionale agli interessi di una grande potenza economico-commerciale, cui evidentemente conviene piuttosto ricorrere a trattative dirette con le controparti nell'ottica di far valere maggiormente il proprio peso negoziale. Una certa insofferenza nei confronti del multilateralismo è stata del resto manifestata dallo stesso Biden, che all'indomani della pubblicazione dei rapporti che condannavano i dazi di Trump del 2018, anziché prendere le distanze dal suo predecessore, ha apertamente condannato le decisioni dell'OMC annunciando l'intenzione di ricorrere in appello (come poi avvenuto in data 30 gennaio 2023). Questa "comunità di intenti" tra le Amministrazioni Biden e Trump è stata anche espressamente menzionata nella parte introduttiva del provvedimento di imposizione tariffaria del 2 aprile 2025 targato Trump 2.0, poi dichiarato illegittimo dalla Corte Suprema con la decisione del 20 febbraio 2026. Va precisato che, in tale pronuncia, la Corte non ha minimamente richiamato – nemmeno in via indiretta – le regole multilaterali, concentrandosi esclusivamente sui profili di diritto statunitense rilevanti ai fini del *certiorari*. Si tratta di un approccio che sembrerebbe volto a preservare formalmente, almeno sul piano interno, l'approccio unilateralista dell'Amministrazione Trump 2.0, del resto espressamente condiviso dal giudice dissenziente Kavanaugh. Secondo quanto affermato da quest'ultimo a p. 6 del proprio giudizio⁵⁴, la sussistenza di altre norme USA (come per l'appunto il *Trade Act* del 1974, Sec. 122), diverse dallo IEEPA, idonee a giustificare l'adozione di provvedimenti restrittivi in materia commerciale dimostra come «the Court today concludes that the President checked the wrong statutory box by relying on IEEPA rather than another statute to impose these tariffs».

4. Dalle contromisure UE all'intesa con gli USA e alle (dissonanti) proposte di regolamento: *quo vadis*, Unione europea?

Prima di soffermarci sul contenuto delle due proposte di regolamento predisposte dall'Unione europea per dare attuazione all'accordo concluso con gli Stati Uniti, appare utile ripercorrere brevemente gli eventi che hanno portato alla situazione attuale. I proposti regolamenti 2025/0260 (COD) e 2025/0261 (COD) – il cui *iter* di approvazione sembrerebbe aver subito un rallentamento a seguito della pronuncia della Corte Suprema – rappresentano l'ultima tappa dell'evoluzione delle relazioni commerciali tra UE e USA, come inaspriti nel corso della seconda presidenza Trump.

Nonostante i tradizionali legami transatlantici, i dazi reciproci introdotti da Trump nell'aprile 2025, poi invalidati dalla Corte Suprema con

⁵⁴ *Learning Resources*, cit. (Kavanaugh J., dissenting).

la pronuncia del 20 febbraio 2026, erano stati applicati anche alle merci provenienti dall'Unione con un'aliquota pari al 20%. In risposte a tali iniziative unilaterali e, in particolare, alla provocatoria lettera inviata l'11 luglio 2025 da Trump alla Presidente della Commissione europea⁵⁵, l'UE, riscontrando l'illegittimità delle restrizioni americane rispetto agli obblighi OMC⁵⁶, ha adottato misure di riequilibrio nei confronti di una serie di prodotti statunitensi mediante il regolamento di esecuzione (UE) n. 778/2025, successivamente sostituito dal regolamento di esecuzione (UE) n. 1564/2025⁵⁷. In coerenza con la propria vocazione multilaterale, l'Unione ha adottato tali regolamenti nel rispetto delle procedure previste dal diritto OMC, ovvero richiedendo l'avvio di consultazioni con gli Stati Uniti e notificando all'Organizzazione l'intenzione di sospendere, nei rapporti bilaterali, taluni obblighi derivanti dal GATT 1994. Questa scelta rifletteva la volontà dell'UE di reagire con determinazione alle misure unilaterali statunitensi, pur nel rispetto delle regole multilaterali. L'apertura di un negoziato tra le parti ha poi portato l'Unione a sospendere il regolamento (UE) n. 1564/2025 e le contromisure ivi previste, con l'obiettivo di favorire una soluzione concordata delle tensioni commerciali. La sospensione, inizialmente disposta dalla Commissione con il regolamento (UE) n. 1727/2025 sino al 6 febbraio 2026, è stata da ultimo prorogata con il regolamento (UE) n. 295/2026 fino al 6 agosto 2026, al fine di «ensure continued implementation of the political agreement»⁵⁸. Parallelamente, la Commissione europea ha presentato al Parlamento e al Consiglio due proposte di regolamento destinate a dare attuazione agli impegni assunti nell'ambito dell'intesa con gli USA, attraverso la modifica del regime tariffario applicabile a determinati prodotti statunitensi. Come già osservato, a seguito della pronuncia della Corte Suprema del 20 febbraio 2026 l'approvazione di queste proposte di regolamento potrebbe richiedere tempi più lunghi. In un contesto segnato dalla temporanea sospensione sia delle contromisure dell'Unione sia dell'attuazione dell'intesa USA-UE, risulta particolarmente utile soffermarsi sul contenuto delle due proposte di regolamento presentate dalla Commissione, al fine di valutarne la compatibilità con il sistema OMC e comprendere le implicazioni delle scelte di Bruxelles nonostante l'attuale stasi.

La prima proposta di regolamento 2025/0260 (COD), predisposta dalla Commissione e integralmente condivisa dal Consiglio, riguarda la proroga dell'esenzione daziaria già applicata all'astice *made in USA*. Con il

⁵⁵ Cfr. M. Buccarella, *Dall'altalena dei dazi alla minaccia in copia conoscenza*, cit.

⁵⁶ Cfr. considerando 4 e 6 del reg. di esecuzione (UE) n. 778/2025.

⁵⁷ Reg. (UE) n. 1564/2025 del 24 luglio 2025, recante «misure di riequilibrio degli scambi riguardanti determinati prodotti originari degli Stati Uniti d'America e determinati prodotti esportati dall'Unione negli Stati Uniti d'America e che abroga i regolamenti di esecuzione (UE) 2018/724, (UE) 2018/886, (UE) 2020/502 e (UE) 2025/778».

⁵⁸ Considerando 5 del reg. (UE) n. 295/2026.

regolamento (UE) n. 2131/2020, del 16 dicembre 2020, l'Unione europea aveva infatti accordato l'eliminazione dei dazi sulle importazioni di determinati tipi di astice per un periodo di 5 anni, fino al 31 luglio 2025. A fronte di tali misure agevolative, gli Stati Uniti avevano accordato a Bruxelles un'esenzione tariffaria di valore economico equivalente, applicata a una serie di prodotti quali articoli in cristallo, stucchi, materiali per intonaco e accendini. Con l'approvazione del nuovo regolamento, l'esenzione tariffaria introdotta nel 2020 e decaduta il 31 luglio 2025, verrebbe rinnovata ed estesa anche ai prodotti dell'astice, segnatamente all'«astice trasformato (ossia preparato)»⁵⁹. Tale esenzione, frutto dell'intesa USA-UE raggiunta nell'agosto 2025, dovrebbe peraltro produrre effetti retroattivi, nella misura in cui «su richiesta degli operatori economici interessati, le autorità doganali nazionali degli Stati membri interessati» dovranno provvedere a rimborsare «i dazi doganali corrisposti in eccesso» rispetto a quelli dovuti a seguito dell'approvazione del nuovo regolamento, per le importazioni effettuate tra il 1° agosto 2025 e la data di entrata in vigore della rinnovata esenzione⁶⁰. L'esenzione accordata potrà essere sospesa qualora vengano meno le condizioni che ne avevano giustificato l'introduzione, tramite un atto di esecuzione della Commissione che agisce assistita dal comitato sugli ostacoli agli scambi *ex art.* 7 del regolamento (UE) n. 1843/2015 e secondo la procedura di cui all'art. 5 del regolamento (UE) n. 182/2011. Ciò dovrebbe poter avvenire, in particolare, nell'ipotesi in cui gli Stati Uniti non rispettino gli impegni assunti nella dichiarazione congiunta, adottino misure idonee a ostacolare l'accesso degli operatori europei al mercato USA o alterino l'equilibrio complessivo delle relazioni commerciali e di investimento con l'Unione. Nella prospettiva delineata dal legislatore dell'Unione, la sospensione potrà inoltre essere disposta, in chiave preventiva, anche quando emergano elementi idonei a far ragionevolmente prevedere tali comportamenti, oppure qualora si verificino cambiamenti oggettivi rispetto al contesto esistente al momento dell'intesa USA-UE⁶¹.

La seconda proposta di regolamento 2025/0261 (COD) introduce la completa eliminazione dei dazi doganali su un variegato elenco di beni industriali di origine statunitense importati nell'UE, come specificati nell'allegato I⁶². Tale elenco comprende, tra gli altri, minerali, saponi, succhi di frutta, tessuti, materiale elettrico, macchinari, imbarcazioni, giocattoli, legno, carta e cartone, ceramiche e articoli in cuoio. Con riferimento agli ulteriori prodotti elencati nell'allegato II, il secondo regolamento proposto

⁵⁹ Cfr. par. 1 della relazione alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 2025/0260 (COD), relativo alla non applicazione dei dazi doganali sulle importazioni di determinate merci.

⁶⁰ Art. 4 della proposta di regolamento 2025/0260 (COD).

⁶¹ Art. 2 della proposta di regolamento 2025/0260 (COD).

⁶² L'art. 1, par. 1, della proposta di regolamento 2025/0261 (COD) prevede espressamente che i beni indicati nell'allegato I saranno assoggettati dazi «pari allo 0 %».

prevede l'azzeramento delle tariffe cd. *ad valorem*, cioè di quei dazi che sono calcolati in proporzione al valore delle merci importate stabilito dalle autorità doganali. Per questa categoria di beni, in cui rientrano ortaggi e frutta (come ciliegie pere, prugne, limoni, mandarini, carciofi, pomodori e zucchine), saranno per lo più mantenuti esclusivamente i dazi cd. specifici, che si calcolano applicando un'aliquota di prelievo fissa per unità fisica o per unità di peso del prodotto⁶³. Inoltre, la proposta 2025/0261 (COD) prevede l'applicazione dei cd. contingenti tariffari (*Tariff Rate Quotas*, TRQ) con riferimento a un fitto elenco di prodotti ittici e agricoli statunitensi indicati nell'allegato III, che includono frutti di mare, alimenti per animali, prodotti lattiero-caseari, salmone e altri tipi di pesce, cacao, cioccolata, cereali e semi di piantagione, olio di soia, carne di maiale, lieviti e salse. A questa tipologia di prodotti, qualificati dalla Commissione come "non sensibili" (cioè che non coinvolgono settore considerati strategici o vulnerabili), si applicheranno aliquote specifiche di dazio contingente, ovvero tariffe agevolate garantite fino al raggiungimento dei volumi di importazioni complessivi indicati nell'allegato III per ciascun tipo di prodotto.

Le finalità che hanno dato impulso all'iniziativa legislativa UE emergono con nettezza dalla lettura della relazione di accompagnamento alla proposta di regolamento 2025/0261 (COD) della Commissione. Nella prospettiva dell'Unione, il nuovo regime tariffario – fondato su una pressoché totale sospensione dei dazi sulle merci industriali e su una significativa riduzione delle tariffe applicate ai prodotti ittici e agricoli *made in USA* – dovrebbe infatti contribuire a «rendere stabili le relazioni commerciali e a consolidare gli impegni assunti sia dall'Unione sia dagli Stati Uniti al fine di garantire che gli operatori dell'Unione mantengano una posizione competitiva sul mercato degli Stati Uniti». Secondo la stima proposta dalla stessa Commissione, il nuovo assetto tariffario *ad hoc* riservato a Washington dovrebbe incidere negativamente sul bilancio dell'Unione, in termini di «dazi non riscossi», per un importo pari a 3,6 miliardi, calcolato assumendo come riferimento il volume di importazioni del 2024⁶⁴. L'art. 3 della proposta di regolamento 2025/0261 (COD) conferisce

⁶³ Con riferimento ai prodotti indicati nell'allegato II, l'art. 1, par. 2, della proposta di regolamento 2025/0261 (COD) stabilisce che «L'elemento ad valorem della tariffa doganale comune non si applica [...] Il dazio specifico applicato alle merci originarie in una situazione in cui il prezzo all'importazione scende al di sotto del prezzo d'entrata è mantenuto».

⁶⁴ Par. 4 della relazione alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 2024/0261 (COD), relativo all'adeguamento dei dazi doganali all'importazione di determinate merci originarie degli Stati Uniti d'America e all'apertura di contingenti tariffari per le importazioni di determinate merci originarie degli Stati Uniti d'America. La Commissione, nel quantificare l'impatto della nuova proposta legislativa sul bilancio dell'Unione, specifica che «Il valore dei dazi non riscossi è stato calcolato moltiplicando le importazioni dagli Stati Uniti attualmente soggette a dazi per l'aliquota del dazio media ponderata in base agli scambi. Vi è una

alla Commissione un potere di sospensione delle agevolazioni tariffarie riconosciute agli Stati Uniti, modellato – anche sotto il profilo procedurale – sull’analoga disciplina prevista del già richiamato art. 2 della proposta di regolamento 2024/0260 (COD). Rispetto a quest’ultimo, nel regolamento 2025/0261 (COD) si rinviene un’unica differenza di rilievo, rappresentata dalla possibilità di sospendere le agevolazioni qualora le nuove misure di favore per gli Stati Uniti dovessero tradursi in un incremento delle importazioni USA tale da «arrecare o minacciare di arrecare un grave pregiudizio all’industria interna dell’Unione»⁶⁵.

Come si è già avuto modo di osservare, la proposta di regolamento relativa all’astice è rimasta invariata nella versione diffusa dal Segretariato del Consiglio. Diversamente, il testo negoziale della proposta del regolamento 2025/0261 (COD) ha subito interventi correttivi, riguardanti: a) l’introduzione di misure di salvaguardia a tutela dell’Unione (art. 3a); b) il richiamo delle norme sull’origine non preferenziale; c) l’introduzione di un meccanismo di monitoraggio del nuovo regime tariffario e di una correlata clausola di revisione (art. 5a).

Il testo modificato prevede innanzitutto l’introduzione di una disposizione rubricata «Safeguard measures» (art. 3a). In particolare, tale norma conferisce alla Commissione il potere di sospendere le agevolazioni tariffarie qualora l’aumento delle importazioni di origine statunitense raggiunga livelli tali da determinare, o anche solo da minacciare, un grave pregiudizio per l’industria dell’Unione. Si tratta, nella sostanza, della medesima facoltà già contemplata all’art. 3, par. 1, lett. c), della proposta originaria della Commissione relativa al regolamento 2025/0261 (COD), che nel testo rielaborato in sede negoziale dal Consiglio dovrebbe essere disciplinata separatamente. Il nuovo articolo prevede inoltre l’obbligo, in capo alla Commissione, di attivare una procedura di esame per l’adozione delle misure di salvaguardia ogniqualvolta almeno tre Stati membri presentino una richiesta adeguatamente motivata. La Commissione dovrà in tal caso verificare se ricorrano i presupposti per la sospensione e comunicare agli Stati membri l’esito della propria valutazione. L’eventuale sospensione resterà in vigore per tutto il tempo in cui permangono le circostanze che ne hanno determinato l’adozione.

Un’ulteriore modifica concerne le norme sull’origine dei prodotti. L’art. 5, nella versione diffusa dal Segretariato del Consiglio, non rinvia più al solo art. 59 del regolamento (UE) 2013/952 (cd. Codice doganale dell’Unione), ma recepisce l’intero insieme delle disposizioni in materia di origine non preferenziale contenute nel Titolo II, Capo 2, Sezione 1, di tale Codice.

distinzione tra l’importo totale dei dazi non riscossi e la perdita di entrate per il bilancio dell’Unione, dato che gli Stati membri hanno il diritto di trattenere il 25 % dei dazi riscossi a titolo di compensazione dei costi di riscossione».

⁶⁵ Art. 3, par. 1, lett. c), della proposta di regolamento 2025/0261 (COD).

Infine, il nuovo articolo 5a, inserito nella versione del regolamento emendata dal Consiglio, istituisce un meccanismo di monitoraggio e revisione del nuovo regime tariffario. In base a questa norma, la Commissione sarà tenuta a monitorare l'impatto economico delle agevolazioni concesse agli Stati Uniti sul mercato interno e a presentare, entro il 31 dicembre 2028, una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio con una valutazione approfondita degli effetti delle nuove disposizioni sull'economia dell'Unione.

5. Riflessioni finali, ovvero un'apologia del multilateralismo

L'analisi svolta nei paragrafi precedenti permette di sviluppare alcune riflessioni seguendo due direttrici principali, entrambe condizionate dalle implicazioni della recente pronuncia della Corte Suprema USA. La prima riguarda il posizionamento nello scenario commerciale globale dell'Unione europea, oggi sospesa in un limbo emblematico, segnato dal temporaneo congelamento sia delle contromisure *versus USA*, sia delle misure attuative dell'accordo *pro USA*. La seconda direttrice si concentra sulle prospettive di rivitalizzazione delle regole multilaterali, la cui rilevanza può essere indirettamente colta dal recente *certiorari* della Corte Suprema. Pur riguardando il solo diritto interno USA, tale decisione, nel definire con chiarezza i limiti dei poteri presidenziali, offre la giusta occasione per riflettere sul ruolo delle regole internazionali e sul valore del multilateralismo come strumento di equilibrio contro gli unilateralismi e tutela degli interessi commerciali globali, anche delle imprese e dei cittadini statunitensi.

Per quanto riguarda l'Unione europea, il confronto tra le regole del commercio multilaterale e i recenti mandati negoziali del Consiglio, adottati per dare attuazione all'accordo USA-UE, conferma il progressivo orientamento di Bruxelles verso un approccio sempre più bilaterale. Come già osservato in dottrina⁶⁶, le nuove proposte di regolamento UE si discostano in modo significativo dalle regole di matrice OMC. In particolare, il regime tariffario delineato dalla proposta di regolamento 2025/0261 (COD) conferisce evidenti vantaggi commerciali agli Stati Uniti, sia attraverso l'eliminazione dei dazi sia mediante la concessione di trattamenti preferenziali, generando differenze di trattamento incompatibili con la già citata clausola della nazione più favorita (MFN). L'azzeramento dei dazi sui beni industriali statunitensi e l'introduzione di preferenze per specifici prodotti agricoli e ittici statunitensi non trova corrispondenza con i trattamenti accordati agli USA in sede multilaterale, come definiti al termine dei negoziati che hanno portato alle liste di concessioni numerate allegate al

⁶⁶ N. Bergamaschi, *L'Unione europea dinanzi all'aggressività commerciale statunitense*, cit.; R. Magnaghi, *Il multilateralismo dell'OMC di fronte all'intesa Ue-Usa e alla sua implementazione europea*, cit.

GATT 1994. Ne consegue che l'Unione rischia di accordare a Washington condizioni più favorevoli rispetto a quelle riservate agli altri Paesi membri dell'OMC, in evidente violazione di uno dei corollari del principio di non discriminazione su cui si fonda l'intero sistema multilaterale. D'altronde, il proposto regolamento 2025/2061 (COD) non può essere giustificato neppure alla luce della disciplina OMC sulle clausole di salvaguardia (artt. XX e XXI del GATT 1994 e art. IX, par. 3, dell'Accordo OMC) e del peculiare regime derogatorio riguardante le zone di libero scambio (art. XXIV del GATT). Le nuove misure tariffarie rispondono infatti a dichiarate esigenze economico-commerciali, espresse dalla Commissione in sede di proposta (e recepite dal Consiglio nei mandati negoziali), che non possono di certo essere ricondotte agli obiettivi di interesse pubblico enucleati dall'art. XX o alle esigenze di sicurezza nazionale di cui all'art. XXI del GATT 1994. Inoltre, i nuovi regimi tariffari non sono stati minimamente discussi in sede multilaterale, il che esclude l'applicazione del meccanismo derogatorio eccezionale previsto dall'art. IX, par. 3, dell'Accordo OMC. Anche l'art. XXIV, applicabile alle zone di libero scambio di nuova istituzione, non sembra poter legittimare la proposta di regolamento 2025/0261 (COD). Va osservato, a tal riguardo, che il par. 8, lett. b), dell'art. XXIV presuppone l'eliminazione totale e simmetrica dei dazi e delle altre restrizioni commerciali tra i contraenti, condizione che nel caso di specie non ricorre a causa dell'eterogeneità dei trattamenti tariffari astrattamente previsti dall'intesa UE-USA. Inoltre, non si rinviene un atto internazionale giuridicamente vincolante che attesti la creazione di una zona di libero scambio tra l'Unione europea e gli Stati Uniti, circostanza che esclude in radice la possibilità di richiamare la disciplina prevista dall'art. XXIV. Del resto, è la stessa Commissione che, nell'ambito della scheda tematica pubblicata sul proprio sito istituzionale, definisce l'intesa USA-UE come un «political agreement» che «is not legally binding»⁶⁷.

Nel quadro appena delineato, risulta poi particolarmente rilevante l'assenza, negli atti adottati dall'Unione per attuare l'intesa con gli Stati Uniti, di qualsiasi richiamo sostanziale alle norme OMC. Nelle proposte di regolamento della Commissione e nei mandati negoziali del Consiglio, gli unici riferimenti al sistema multilaterale si rinvergono nella disciplina riguardante le procedure di sospensione delle agevolazioni tariffarie da parte della Commissione, che dovrebbe intervenire secondo la procedura prevista dall'art. 5 del regolamento (UE) n. 182/2011 e con l'assistenza del Comitato sugli ostacoli agli scambi di cui all'art. 7 del regolamento (UE) n. 1843/2015⁶⁸. Si tratta, in sostanza, di un richiamo meramente formale, volto a riproporre alcune modalità operative già previste nelle relazioni tra Unione

⁶⁷ *EU-US trade deal explained*, 29 luglio 2025, in ec.europa.eu.

⁶⁸ Si tratta di un regolamento adottato *illo tempore* proprio 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'OMC.

e OMC, senza che vi sia un concreto richiamo alle regole sostanziali multilaterali. Nonostante l'istruttoria condotta dal Comitato della politica commerciale (*Trade Policy Committee*, TPC) sulle due proposte della Commissione, non figura alcun paragrafo dedicato alla compatibilità delle misure con i principi fondamentali dell'OMC. Del resto, anche nell'ambito dell'accordo USA-UE l'unico richiamo al sistema multilaterale riguarda il settore del commercio elettronico (punto 17), soggetto alla già menzionata moratoria *de facto* che consente da anni il libero scambio di servizi digitali, tra cui applicazioni, giochi, *software* e file digitali. Tale moratoria, lungi dal garantire una parità effettiva tra Paesi, favorisce da oltre vent'anni gli Stati Uniti, principali protagonisti del mercato digitale insieme alla Cina. È difficile pensare che nelle Istituzioni UE non sia stata presa in considerazione la compatibilità del futuro regime tariffario USA con le regole dell'OMC. Appare piuttosto probabile che Bruxelles stia consapevolmente optando per un approccio bilaterale nelle relazioni commerciali, confermando i segnali di sfiducia verso il multilateralismo già riscontrati in precedenti analisi condivise su questa Rivista⁶⁹. Tale impostazione sembra anche rispondere, in parte, a una reazione allo stato di crisi in cui versa l'OMC e il suo sistema di risoluzione delle controversie⁷⁰.

Un timido segnale di riavvicinamento dell'Unione alle regole multilaterali sembra potersi cogliere, all'indomani della pronuncia della Corte Suprema, nella nota diffusa il 23 febbraio 2026 dal Presidente della Commissione per il commercio internazionale del Parlamento⁷¹. Con tale comunicato il Presidente Lange ha infatti stigmatizzato l'illegittimità degli aumenti tariffari fondati sulla *Section 122* del *Trade Act* del 1974, richiamando l'attenzione degli Stati Uniti sul rispetto della clausola della nazione più favorita (MFN) e sugli impegni assunti nei confronti dell'Unione. Sotto un'altra prospettiva, tuttavia, tale intervento sembra piuttosto confermare la condizione di persistente incertezza in cui Bruxelles si trova sempre più frequentemente a operare, adattando le proprie scelte all'evoluzione della situazione internazionale e, non di rado, alle vicende interne della politica statunitense. Mentre l'azione del Governo USA appare ispirata unicamente dall'obiettivo di affermare la supremazia statunitense, *rectius* di Trump, sullo scenario globale, l'Unione europea sembra muoversi secondo una logica profondamente diversa. L'approccio USA si traduce infatti in iniziative unilaterali che facilmente finiscono per rimettere in discussione, *sic et simpliciter*, intese raggiunte con fatica con i *partner* commerciali, come dimostra il recente aumento dei dazi che colpisce anche l'Unione – superando la soglia del 15% concordata nell'intesa raggiunta ad agosto 2025. Bruxelles,

⁶⁹ A. Ligustro, M. Buccarella, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) condanna i dazi di Trump su acciaio e alluminio*, cit., spec. 1543 ss.

⁷⁰ V., per tutti, P.L.H. Van Den Bossche, *The Demise of the WTO Appellate Body: Lessons for Governance of International Adjudication?*, WTI Working Paper n. 2/2021, in *wti.org*, 28 ottobre 2021.

⁷¹ Comunicato stampa del 23 febbraio 2026, *EU-US trade legislation*, cit.

al contrario, sembra costretta ad adattare continuamente la propria azione all'evoluzione delle decisioni assunte oltreoceano, nel tentativo di preservare, per quanto possibile, una fragile stabilità nelle relazioni commerciali transatlantiche. Ne discende un atteggiamento oscillante tra la ricerca di tregue commerciali, talvolta perseguite anche a costo di significative concessioni, e il richiamo – ormai solo episodico – a quella propensione strutturale alla cooperazione economica internazionale che ha caratterizzato il progetto europeo sin dalle sue origini e si è consolidata nel corso di decenni di impegno multilaterale ⁷². Una rappresentazione emblematica di questo agire incerto e contraddittorio si rinviene nel recente regolamento (UE) n. 295/2026, con il quale è stata prorogata la sospensione delle contromisure sui prodotti statunitensi sino al 6 agosto 2026. Nel considerando 7 si precisa infatti che «This Regulation is without prejudice to the Union's position considering that the safeguard measures of the United States remain incompatible with the Agreement Establishing the World Trade Organization». È evidente il paradosso insito in questa impostazione: l'Unione europea, pur stigmatizzando l'illegittimità degli aumenti tariffari introdotti dall'Amministrazione Trump, ha accettato di fondare su tali misure l'intesa faticosamente raggiunta nell'estate precedente, mentre gli Stati Uniti ne stanno ora disattendendo i termini. Si configura così una dinamica relazionale complessa, con Trump che svolge il ruolo di regista e attore protagonista, mentre l'Unione europea subisce e, a fasi alterne, rinuncia al ruolo storicamente assunto di custode del sistema multilaterale. Il tutto avviene, peraltro, favorendo un Governo che sembra sempre meno interessato al tradizionale partenariato transatlantico. Il desiderio statunitense di estendere, *rectius* imporre, la propria influenza e le proprie regole oltre i confini nazionali trova del resto conferma anche nel recente documento *National Security Strategy* pubblicato dalla Casa Bianca. Il testo dedica ampio spazio alla *European greatness* (par. IV, sez. C), riconoscendo la rilevanza del continente europeo ma ignorando sostanzialmente l'Unione europea come attore istituzionale autonomo, che viene anzi evocata come possibile fonte di minaccia. Tra le principali sfide individuate dal Governo statunitense figurano infatti le «activities of the European Union and other transnational bodies that undermine political liberty and sovereignty, migration policies that are transforming the continent and creating strife, censorship of free speech and suppression of political opposition, cratering birthrates, and loss of national identities and self-confidence»⁷³. A fronte di un Presidente USA disposto a spingersi oltre le stesse regole nazionali – come dimostra la recente pronuncia della Corte Suprema – l'assenza di una visione strategica solida da parte dell'Unione

⁷² Cfr. artt. 3, par. 5, e 21 del TUE.

⁷³ *National Security Strategy of the United States of America*, novembre 2025, 25-27, consultabile al link www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf.

rischia di trasformarsi in un vero e proprio *boomerang*, compromettendo la capacità politica europea di incidere in modo credibile sulle dinamiche del commercio globale.

Per quanto infine concerne le indirette ricadute del *certiorari* della Corte sul sistema multilaterale, va innanzitutto riconosciuto che la recente decisione ha, di fatto, provocato l'ennesima reazione di forza da parte dell'Amministrazione Trump, determinando la riapprovazione, sotto mentite spoglie (giuridiche), degli stessi dazi già ritenuti incompatibili con il sistema OMC. Tuttavia, sotto un diverso angolo di analisi, emerge un aspetto della vicenda che merita particolare attenzione. Gli oneri economici che il Governo statunitense potrebbe dover sostenere a seguito della pronuncia della Corte – derivanti dalle preannunciate azioni risarcitorie promosse dalle imprese USA danneggiate dai dazi di aprile 2025 – rappresentano il prezzo di un'azione arbitraria compiuta all'interno di un sistema multilaterale che lo stesso Governo aveva sistematicamente indebolito, privando l'OMC di un meccanismo di risoluzione delle controversie pienamente operativo. Come già osservato in precedenza, per anni Trump e i suoi predecessori hanno ostacolato la ricostituzione del collegio giudicante dell'Organo d'appello, accusando i suoi membri di *judicial overreach*, ossia di assumere decisioni che eccedevano le competenze loro riconosciute dal sistema multilaterale⁷⁴. Se però il meccanismo contenzioso dell'OMC fosse stato pienamente operativo, i conflitti tariffari avrebbero potuto svilupparsi e concludere in modo diverso. Numerosi Stati colpiti dai dazi – tra cui UE, Canada e Cina – avevano contestato immediatamente le nuove misure USA davanti all'OMC; la piena funzionalità del DSB avrebbe quindi favorito una risoluzione delle controversie sul piano internazionale, evitando la proliferazione di contromisure e di negoziati bilaterali forzati. Lo stallone del DSB ha invece portato la Corte Suprema a intervenire e ad assumere, ancorché nella prospettiva del diritto interno, la medesima funzione regolatrice che avrebbe svolto il meccanismo contenzioso OMC: accertare e definire i limiti del potere esecutivo nel campo del commercio internazionale. Limiti che, sul piano internazionale, i Governi USA cercando di eludere da anni, boicottando il funzionamento del meccanismo di risoluzione delle controversie e sperando di instaurare un nuovo (dis)ordine commerciale globale fondato sulla logica del più forte. La sentenza odierna ricorda, invece, che anche il Presidente USA, nell'ambito delle relazioni commerciali con i Paesi terzi, deve operare nel rispetto della legge e non gode di potere illimitati.

L'ironica parabola giudiziale che ha portato all'invalidazione dei dazi introdotti da Trump nell'aprile 2025, con possibili effetti anche sulle nuove tariffe di febbraio 2026 già contestati da alcuni Stati USA dinanzi alla *Court*

⁷⁴ Sul tema v., per tutti, H. Gao, W. Zhou, 'Overreaching' or 'Overreacting'? *Reflections on the Judicial Function and Approaches of WTO Appellate Body*, in 53(6) *J. World Tr.* 951 (2019).

of *International Trade* (CIT)⁷⁵, sollecita una riflessione di ampio respiro che interessa non solo il Congresso statunitense, ma a tutti i Paesi membri dell'OMC. Con il *certiorari* del 20 febbraio, la Corte Suprema ha indirettamente messo in luce un principio che gli stessi Stati Uniti contribuirono a inscrivere nel sistema postbellico degli scambi commerciali globali: la politica commerciale deve essere governata da regole condivise e non dalla volontà dei singoli governi. Un simile approccio assume una portata che travalica il piano strettamente interno, riflettendo una medesima esigenza ordinatrice tanto nell'assetto costituzionale statunitense – ove è il Congresso a detenere le competenze decisive in materia commerciale – quanto sul piano internazionale, ove assumono un ruolo centrale le regole multilaterali. In questa prospettiva, la pronuncia della Corte, pur riguardando esclusivamente profili giuridici interni e non offrendo alcuna indicazione utile a risolvere i problemi strutturali dell'OMC, può contribuire a restituire credibilità a quel sistema di regole che per oltre vent'anni ha garantito la stabilità degli scambi commerciali, plasmando il commercio globale così come lo conosciamo oggi. Volendo esemplificare, si pensi alla libertà di acquistare beni provenienti da qualsiasi parte del mondo senza dover sostenere prezzi esageratamente distorti rispetto al reale costo di produzione, un risultato in larga misura reso possibile dalle regole del sistema multilaterale commerciale. Il punto critico, allora, è che per troppo tempo il dibattito si è concentrato quasi esclusivamente sulla capacità strutturale dell'OMC di sopravvivere alla propria crisi esistenziale, trascurando un elemento essenziale, ossia che la funzionalità del sistema multilaterale dipende per lo più dagli Stati e dalla loro effettiva disponibilità a sostenerne e rispettarne il funzionamento. La progressiva disaffezione dell'Unione europea appare così un chiaro indicatore di come questo aspetto sia stato relegato in secondo piano, contribuendo a ridisegnare il ruolo tradizionalmente svolto dai promotori del multilateralismo e compromettendo ulteriormente la stabilità del sistema OMC. Di qui l'esigenza di riportare l'attenzione anzitutto sul ruolo degli Stati membri e sulla loro responsabilità nel preservare e rafforzare il sistema multilaterale. È proprio questa consapevolezza a muovere le considerazioni finali sin qui proposte, animate dallo stesso spirito ottimista che ha guidato la scelta del titolo del presente contributo, nella speranza che la recente pronuncia della Corte Suprema USA contribuisca a scongiurare il *requiem* del multilateralismo e a rilanciare la centralità delle regole del commercio internazionale. Questo barlume di speranza troverà il suo primo banco di prova nella prossima Conferenza Ministeriale dell'OMC (MC14) in programma dal 26 al 29 marzo 2026 in Camerun⁷⁶, che è stata definita in

⁷⁵ Cfr. D. Knauth, *Twenty-four US states file lawsuit to stop Trump's latest global tariffs*, cit.

⁷⁶ Per un approfondimento sui lavori della prossima conferenza ministeriale, si veda la sezione del sito ufficiale dell'OMC dedicata alla MC14, consultabile al seguente link: www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc14_e/mc14_e.htm.

dottrina come «the next major milestone»⁷⁷. Sarà necessario attendere gli esiti dei lavori per valutare se, anche in conseguenza della pronuncia della Corte Suprema USA, si potrà assistere a un effettivo rilancio del multilateralismo, raggiungendo magari un punto di equilibrio tra le diverse proposte di riforma avanzate dagli Stati membri e, in particolare, tra quelle che riguardano il sistema di risoluzione delle controversie OMC.

Marco Buccarella
Dipartimento di Studi Umanistici
Università degli Studi di Foggia
marco.buccarella@unifg.it

⁷⁷ Cfr. M. Abu Saleh, *Can the WTO be Saved from Its Existential Crisis?*, in *Harv. Int. L.J.* (journals.law.harvard.edu), 24 dicembre 2025, in cui l'Autore rimarca l'importanza dell'impegno diretto ed effettivo degli Stati, cruciale per il superamento della crisi dell'OMC e per il progresso dei lavori della Conferenza ministeriale.

