La politica commerciale del Presidente Trump: bilancio dei primi cento giorni

di Aldo Ligustro

1. – Il “Contratto con l’elettore americano”, il noto “manifesto” con cui Donald J. Trump, nella campagna elettorale per le Presidenziali americane del novembre scorso, ha definito il piano d’azione da intraprendere nei primi cento giorni di Presidenza *to make America great again*, contiene anche, alla voce *Seven actions to protect American workers*, quattro punti che delineano il proprio programma in materia di politica commerciale con l’estero: una politica caratterizzata da una retorica nazionalista e “antiglobalista” e da contenuti protezionistici, in base all’assunto secondo il quale gli Stati Uniti subirebbero da decenni una guerra commerciale responsabile del loro enorme deficit.

Le quattro azioni indicate nel “contratto con l’elettore” per rimediare a tale squilibrio, riguardano: 1) la rinegoziazione del NAFTA (*North Atlantic Free Trade Agreement*) o il recesso dallo stesso; 2) la rinuncia al progetto del TPP (*Trans-Pacific Partnership*); 3) la qualificazione della Cina come “manipolatore di valuta”; 4) l’incarico, affidato alle autorità preposte alla gestione delle relazioni commerciali con l’estero (*Secretary of Commerce* e *Trade Representative*), di individuare tutti gli “abusi commerciali” commessi all’estero che danneggino i “lavoratori americani”, per contrastarli con ogni strumento previsto dal diritto statunitense e dal diritto internazionale.

Questi indirizzi programmatici, riaffermati anche dopo la campagna elettorale e ulteriormente rafforzati da una serie di dichiarazioni o di concreti provvedimenti, preoccupano numerosi partner commerciali degli Stati Uniti, che temono per i propri interessi economici ma anche per la stabilità (e per la stessa sopravvivenza) dell’intero sistema degli scambi internazionali assicurata, da oltre un ventennio, dall’Organizzazione mondiale del commercio (OMC). A distanza di circa mezzo anno dall’insediamento ufficiale del nuovo Presidente alla Casa Bianca, e con il periodo dei primi cento giorni ormai ampiamente superato, si può tentare un primo bilancio degli effetti di queste politiche, valutando la fondatezza, allo stato, dei timori manifestati da tanti governi. C’è da chiedersi, in particolare, se, come in molti credono o sperano, i bellicosi proclami di Trump *candidato* nella corsa alla Casa Bianca siano destinati a lasciar spazio ad una più morbida e “responsabile” *Realpolitik* del Trump *Presidente*.

2. – Un tratto evidente della politica commerciale di Trump è costituito dall'insofferenza per ogni forma di cooperazione multilaterale e la preferenza, invece, per i rapporti bilaterali, ritenuti più funzionali alla tutela degli interessi nazionali. Di questo orientamento è destinato a farne le spese, innanzitutto, come si è visto, il NAFTA, l'accordo di integrazione economica regionale che dal 1994 lega gli Stati nordamericani. Vero è che, finora, non è stato intrapreso alcun passo concreto contro tale accordo; è altrettanto vero, però, che alcune misure annunciate o già adottate dagli USA espongono questi ultimi alla reazione, eventualmente anche in sede giudiziaria, dei suoi vicini, in quanto manifestamente incompatibili con regole del NAFTA, a partire dal fondamentale principio di non discriminazione nel trattamento di merci e imprese in base alla loro nazionalità. È il caso, per citare uno degli esempi più eclatanti, dell'ordine esecutivo presidenziale adottato il 18 aprile scorso dal titolo (ispirato a due slogan gemelli molto cari a Trump) *Buy American, Hire American* ("compra americano, assumi americano") che è volto a favorire l'uso di materiale e di maestranze statunitensi nella realizzazione di opere pubbliche sul territorio nazionale. È facile, dunque, che in caso di ricorsi del Canada e del Messico, o delle loro imprese, e ancor di più in caso di eventuali condanne degli Stati Uniti, Trump possa voler rendere effettivo il suo proposito di cambiare profondamente, oppure denunciare, lo stesso NAFTA.

Al di là, comunque, di questi profili di carattere formale, i legami degli Stati Uniti con Canada e Messico risultano già, nella sostanza, piuttosto compromessi rispetto al passato. È quasi paradossale che, mentre viene messa in discussione la stessa esistenza del NAFTA, il Canada rinsaldi fortemente i suoi rapporti commerciali oltreoceano con l'Unione europea, sottoscrivendo con essa, il 30 ottobre 2016, il CETA (*Canada-EU Trade Agreement*), l'accordo globale che prevede l'abolizione della maggior parte dei dazi doganali tra le due parti, entrato nella fase di applicazione provvisoria il 15 febbraio scorso e attualmente sottoposto alle procedure di ratifica da parte dei singoli membri dell'Unione. Anche se non tutti nel mondo politico e nell'opinione pubblica considerano questo accordo come un successo (sono anzi note le critiche e le contestazioni che, in moltissimi Paesi, investono il CETA e analoghi accordi "megaregionali"; contestazioni nel merito delle quali non possiamo entrare in questa sede), è evidente come la sua importanza strategica (sia per il Canada che per l'Unione europea) sia lievitata proprio in risposta al protezionismo USA e in vista di un probabile addio al TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*), il ben più ambizioso progetto di partenariato economico transatlantico, fortemente voluto dagli Stati Uniti sotto la Presidenza Obama, ma da Trump almeno inizialmente osteggiato (sono recenti, invece, le voci di un ripensamento statunitense dopo i colloqui dello scorso aprile tra il Segretario al Commercio Wilbur Ross e il Commissario europeo Cecilia Malmstrom, che non hanno escluso un rilancio dei negoziati).

Diversamente dal Canada, il Messico è completamente destabilizzato dall'attacco al NAFTA e all'integrazione nordamericana sferrato dalla nuova Presidenza USA, privo com'è, allo stato, di un'analoga capacità di diversificazione delle proprie strategie economico-commerciali. Pure questa situazione ha, a ben vedere, qualcosa di paradossale. Secondo, infatti, accreditate opinioni (cfr. sinteticamente, ma con rinvii ad analisi più ampie, J. M. Cypher, *Il Messico nella*

trappola della dipendenza, in *Le Monde Diplomatique/Il Manifesto*, aprile 2017, 8 s.), le principali accuse oggi rivolte dall'Amministrazione Trump (l'attuazione di pratiche commerciali sleali consistenti nel dumping sociale, ambientale e fiscale a favore delle merci nazionali) sarebbero il portato della scelta di allineare la propria politica economica a quella statunitense effettuata in passato da questo Paese, anche sotto la pressione dei governi e del mondo economico del potente vicino. Proprio in seguito alla firma del NAFTA, il Messico, in effetti, ha aperto la quasi totalità dell'economia nazionale (eccetto il settore petrolifero) al controllo delle imprese manifatturiere del Nord America attratte dalla possibilità di avvalersi della riduzione dei costi produttivi derivanti dai bassi salari messicani, per acquisire vantaggi competitivi sui mercati internazionali e merci a prezzi ridotti per i consumatori nazionali (uno schema che, del resto, ha caratterizzato in generale i rapporti con i Paesi in via di sviluppo, e con la Cina, nei processi di globalizzazione portati avanti nei decenni passati sotto la guida degli Stati Uniti). Tali vantaggi, peraltro, sono stati fino ad oggi stabilmente garantiti dai diversi governi messicani attraverso mirate politiche di contenimento delle dinamiche salariali e l'autorizzazione a creare numerose *maquiladoras*, le famigerate aziende di assemblaggio, esenti da imposte e specializzate in lavori poco qualificati e a basso costo, poste a ridosso della frontiera con gli Stati Uniti. Il prezzo pagato per queste scelte dalla società messicana (ma non dalle sue *élites* politico-economiche, in grado, invece, di avvantaggiarsene) è stata la condanna ad un modello di sviluppo basato, appunto, quasi esclusivamente su settori manifatturieri di scarsa qualità (a scapito di altri settori, come quello agricolo) e fortemente orientato all'esportazione, prevalentemente verso il vicino a nord del Rio Grande (che attualmente assorbe circa il 90% dell'intero export messicano). Addossare, quindi, al Messico, come fa ora Trump, la responsabilità degli odierni problemi statunitensi legati alla desertificazione industriale di alcune parti del suo territorio e alla disoccupazione o sottoccupazione degli americani, brandendo l'arma di provvedimenti restrittivi nei confronti delle merci e della manodopera provenienti da tale Paese, crea, in effetti, un vero paradosso, che ha per lo stesso il sapore di una beffa ed evidenza, altresì, la matrice prettamente populista della polemica anti-globalizzazione di Trump, estranea ad ogni serio approfondimento delle cause degli inconvenienti da essa prodotti.

Giusto un breve cenno merita ancora un altro dossier, quello relativo a Cuba, rispetto al quale la nuova Presidenza ha realizzato uno strappo netto col passato, annunciando la cancellazione dello storico accordo di recente siglato da Obama per avviare la normalizzazione dei rapporti con l'isola caraibica e il superamento dell'embargo e del divieto di turismo; misure ormai in atto da oltre mezzo secolo e di dubbia conformità col diritto internazionale e col diritto dell'OMC.

3. – Chiuso il capitolo del continente americano, rivolgiamo l'attenzione a quello asiatico e all'area del Pacifico, dove la partita da giocare è ben più complessa e delicata per l'ingombrante presenza della Cina, la potenza economico-commerciale che, da anni, contende agli Stati Uniti l'egemonia mondiale. Anche su questo fronte si registra una svolta radicale rispetto agli indirizzi seguiti da Obama (e dai suoi predecessori). Si è passati, infatti, da una strategia definita di "contenimento"

dell'espansione cinese ad una politica detta di *rollback*, volta a riaffermare la supremazia statunitense.

A questa svolta è innanzitutto da ascrivere la rapida attuazione della seconda promessa contenuta nel programma di politica commerciale di Trump, e, cioè, l'abbandono del TPP, già nel mese di gennaio, col ritiro della firma apposta da Obama al relativo accordo. Si trattava, infatti, di realizzare sotto l'egida statunitense, un'ampia zona di libero scambio comprendente gran parte dell'Asia orientale ed estesa all'area del Pacifico per arginare l'influenza della Cina, esclusa dal progetto. Trump, però, come già sottolineato, ha preferito affidarsi, anche nel perseguimento di questa strategia di contenimento, a rapporti di carattere bilaterale, al riparo dai vincoli e dai condizionamenti che un accordo di larga portata comporta. Ecco così allora rilanciare, ad esempio, l'alleanza strategica con l'India, il secondo gigante economico dell'Asia, sia sul versante militare (tra l'altro con la fornitura di droni statunitensi, per la prima volta ad un Paese non membro della NATO) che economico.

Il fulcro della sua strategia nell'area considerata è, comunque, il confronto diretto con Pechino, condotto con uno stile decisamente più "assertivo" rispetto al suo predecessore (così F. Sisci, *Perché cinesi e americani non si capiscono*, in *Cina-Usa, la sfida*, *Limes*, 2017/1, 113 ss., 115). Un esempio concreto della sfida di Trump può essere rinvenuto nel rifiuto di accordare alla Cina lo *status* di "economia di mercato" dopo la fine, nel dicembre del 2016, del periodo transitorio di quindici anni dal suo ingresso nell'OMC, periodo durante il quale si è consentito agli altri Stati membri di adottare nei confronti delle importazioni da essa provenienti dazi antidumping a condizioni più permissive e di entità più elevata in considerazione delle peculiari caratteristiche della sua economia, lontane, appunto, da quelle di mercato. La posizione degli Stati Uniti rispetto a tale richiesta non è, in vero, isolata, ma è condivisa da diversi Membri dell'OMC, Unione europea compresa, particolarmente esposti all'invasione delle importazioni cinesi. Dal canto suo la Cina ha fatto ricorso in sede contenziosa sia contro gli Stati Uniti, sia contro l'Unione, ritenendo le pratiche antidumping da essi attuate ormai illecite in base alle regole OMC (cfr. le due parallele richieste di consultazioni rubricate WT/DS515/1 e DS516/1, del 15 dicembre 2016); e l'esito di tali ricorsi è atteso con grande trepidazione da molti Paesi, potendo gli stessi sortire, nel caso di un loro accoglimento, effetti deflagranti nei propri mercati interni (per un approfondimento della questione cfr. K. Kaszubska, *Rethinking China's Non-Market Economy Status Beyond 2016*, ORF Occasional Paper, Januar 2017, reperibile in rete).

Considerata questa incombente minaccia, potrebbe stupire la decisione di Donald Trump di rinunciare allo strumento di difesa nei confronti delle importazioni cinesi ch'era stato espressamente annunciato nel suo programma elettorale. L'intenzione di far dichiarare la Cina "manipolatore di valuta" (*Currency Manipulator*) da parte del Segretario al Tesoro è stata, infatti, bruscamente accantonata poche settimane fa. La Casa Bianca ha presentato all'opinione pubblica questa scelta quale frutto della propria azione politico-diplomatica, in grado di ottenere rapidamente importanti concessioni dal partner asiatico (compreso, sul piano politico, un intervento cinese sulla Corea del Nord). Per molti osservatori, però, si è trattato sin dall'inizio di un'operazione meramente propagandistica, in

quanto affidata ad un'arma già in partenza spuntata (e altresì osteggiata dalle multinazionali americane, decisamente contrarie a una guerra commerciale con la Cina). L'accusa mossa al Governo cinese è quella di tenere il corso dello yuan artificialmente basso per concedere alle proprie merci vantaggi competitivi sui mercati mondiali; e ciò avverrebbe da decenni, tant'è che già in precedenza (ma l'ultima volta risale al 1994) il Segretario al Tesoro aveva più volte adottato il provvedimento ora richiesto da Trump. Sennonché, in base alla legislazione attualmente vigente negli Stati Uniti dopo le recenti modifiche intervenute nel 2015, per potersi compiere un passo del genere devono ricorrere precise condizioni, tra cui, soprattutto, la dimostrazione che la Cina abbia speso l'equivalente del 2% del proprio prodotto interno per acquistare valute straniere al fine di aumentarne il valore e ridurre, di conseguenza, quello dello yuan. Proprio negli ultimi anni, però, il Governo cinese ha invertito la propria politica monetaria, smettendo di acquistare valute straniere, e il dollaro in particolare, lasciando determinare il corso dello yuan dal libero mercato e ricorrendo, addirittura, in qualche caso, ad acquisti della propria valuta per perseguire i suoi attuali obiettivi di politica economica (su cui non è evidentemente possibile soffermarci in questa sede). Anche, tuttavia, a voler ipotizzare un esito positivo per l'indagine del Tesoro, le conseguenze che ne potrebbero derivare non sarebbero né immediate, né particolarmente significative. La legislazione vigente prevedrebbe, infatti, in tale ipotesi, l'apertura di un negoziato col Paese straniero al fine di raggiungere sul punto una soluzione amichevole entro un anno; e solo in seguito ad un fallimento delle trattative si potrebbe finalmente far ricorso a misure di ritorsione. La più grave consisterebbe nel blocco dei finanziamenti in Cina da parte della *U.S. Overseas Private Investment Corp.*, un'agenzia governativa di aiuto allo sviluppo; ma questo strumento non è attualmente disponibile poiché il programma di finanziamenti statunitensi in Cina è stato sospeso già nel 1989 come sanzione per la sanguinosa repressione delle manifestazioni a Piazza Tiananmen. Bene ha fatto, dunque, Trump, dal suo punto di vista, a rinunciare a questo tipo di azione, propagandando il cambio di politica monetaria cinese nel frattempo determinatosi come un proprio successo politico.

Sa molto di *bluff* (a parere di tanti analisti, anche statunitensi) pure quanto finora avvenuto nei rapporti sino-americani in materia più strettamente commerciale. La Casa Bianca ha enfatizzato come un altro importante successo l'accordo bilaterale sottoscritto con la Cina subito dopo la visita del Presidente Xi Jinping negli Stati Uniti, agli inizi di aprile, che facilita l'accesso ai reciproci mercati nazionali per una serie di settori, in particolare quello della carne bovina e dei servizi finanziari. Molti osservatori, però, hanno sottolineato la portata marginale dell'accordo, anche se l'Amministrazione lo considera come semplice base iniziale per un più ampio negoziato futuro.

Al di là della retorica propagandistica presidenziale, non è facile capire quali siano attualmente lo stato e le prospettive del confronto sino-americano; anche perché, in tale contesto, i profili commerciali si intrecciano strettamente con complessi problemi di natura politico-militare. A testimoniare queste difficoltà di valutazione, la circostanza che vari tentativi fin qui in tal senso effettuati giungono spesso a conclusioni molto divergenti: chi, da una parte (ad esempio, Federico Rampini e Moisés Naím, in diversi articoli giornalistici, e C. Van Staden, *Pechino*

avanza perché noi non sappiamo più osare, in *Limes*, 2017/1, 145 ss.), osserva come la chiusura protezionistica e il ritiro dal TPP costituiscano errori macroscopici per gli USA, che si autocondannerebbero così al declino come superpotenza, e un regalo a Pechino, pronta a occupare gli spazi economici e geopolitici lasciati dal rivale per lanciare il progetto della Nuova via della seta e affermare il suo ordine mondiale come nuova nazione leader della globalizzazione; chi, dall'altra (ad esempio, J. L. Shapiro, D. Fabri e F. Sisci, in *Limes* 2017/1, 93 ss.), dà ormai per acquisiti la riaffermazione della supremazia statunitense e il ridimensionamento cinese, sottolineando anche il carattere marginale e, tutto sommato, piuttosto innocuo, se non addirittura utile, per gli interessi americani, del suddetto progetto della Nuova via della seta.

4. – La campagna protezionistica di Donald Trump non si ferma a Messico e Cina ma investe anche, come terzo fronte principale, l'Europa e ... il resto del mondo.

Per quanto riguarda i Paesi europei, sono tanti i dossier aperti. Si va dalla vecchia disputa sull'embargo europeo della carne agli ormoni, all'accusa di vendite in dumping dell'acciaio da parte di Italia, Germania, Francia e Belgio (ma anche di Giappone, Corea del Sud e Taiwan), fino alla polemica contro le merci etichettate con marchi europei, ma assemblate in Cina o in Paesi in via di sviluppo, per sfruttare il trattamento preferenziale loro concesso negli Stati Uniti (come accade spesso anche per il *made in Italy*, nei settori dell'abbigliamento e delle calzature). Vi è persino la contestazione della svalutazione competitiva mossa, dopo lo yuan, anche all'euro.

L'Amministrazione Obama cercava di risolvere questi conflitti attraverso il negoziato e il progetto del TTIP. L'approccio di Trump è, ancora una volta, più conflittuale e non prevede alcuno sconto nemmeno per il Vecchio Continente (che, del resto, dopo la Cina è il maggiore esportatore di merci negli Stati Uniti), le cui merci egli intende contrastare con vari strumenti, ma specialmente con l'arma dei dazi e delle multe antidumping.

A tale proposito, giungiamo a considerare il quarto obiettivo di politica commerciale contemplato nel programma elettorale di Trump: quello finalizzato alla lotta contro tutte le pratiche commerciali sleali di partner stranieri che contribuiscono a determinare un deficit della bilancia commerciale statunitense annuo di 500 miliardi di dollari (sarebbero addirittura 750 considerando solo gli scambi di merci, senza le forniture di servizi). Tale obiettivo è stato portato avanti, questa volta, con grande determinazione. Per darvi attuazione, il 31 marzo scorso, Trump ha, infatti, firmato due ordini esecutivi presidenziali.

Il primo prende semplicemente in considerazione il problema della "riscossione dei crediti", limitandosi, in sostanza, a richiedere alle competenti autorità del Paese di predisporre, entro novanta giorni, un piano adeguato per rendere più rigorosa l'applicazione delle leggi antidumping e più efficace la riscossione dei dazi dovuti all'amministrazione americana, che dal 2001 ad oggi ha fatto registrare una perdita di 2,8 miliardi di dollari.

Decisivo, ai fini della strategia di riequilibrio dei rapporti di scambi con l'estero e di riduzione del deficit commerciale, è invece il secondo ordine esecutivo, con cui si affida al Segretario al commercio e al Rappresentante commerciale il

compito di predisporre, sempre entro novanta giorni, un *Omnibus Report on Significant Trade Deficits*, volto ad individuare le pratiche sleali messe in atto dai vari Stati contro gli USA, proponendo misure di difesa adeguate. I novanta giorni previsti per l'attuazione dei due ordini esecutivi sono appena scaduti. Il Presidente potrà quindi presto prendere visione dei rapporti e, su questa base, procedere alla fase esecutiva del piano di azione contro i Paesi "sleali".

C'è da attendersi, quindi, a breve, una raffica di sanzioni commerciali probabilmente dirette, oltre che contro Messico e Cina, verso un'ampia gamma di Paesi, compresi quelli tradizionalmente amici come la Corea del Sud e il Giappone, e contro l'Unione europea. Per valutare quali potrebbero essere gli effetti di questa offensiva commerciale, sono opportune alcune considerazioni di carattere giuridico. È, infatti, di centrale importanza comprendere se le eventuali sanzioni statunitensi siano destinate a realizzarsi nel rispetto dei limiti previsti dal diritto internazionale e dal diritto statunitense, come annunciato nel "contratto con l'elettore americano", o a travalicarne i confini. A seconda dei casi, le reazioni degli Stati colpiti e le ripercussioni "sistemiche" delle politiche di Trump, potrebbero essere – è evidente – di diversa portata e gravità.

5. – Una prima considerazione riguarda un argomento ricorrente nelle rivendicazioni di Trump, chiaramente esplicitato anche nell'ordine esecutivo *Omnibus*: l'assenza di reciprocità dei vantaggi rispetto ai partner con cui gli Stati Uniti sono legati da accordi commerciali, compresi quelli dell'OMC. La reciprocità dei vantaggi, oltre ad essere un principio "strutturale" delle relazioni internazionali in materia di trattati, costituisce certamente uno dei principi fondamentali dell'OMC, dove assume però una duplice valenza, a seconda che lo si consideri sotto il profilo formale (simmetria degli impegni *convenzionalmente* assunti dagli Stati in termini, in particolare, di riduzione delle barriere tariffarie e non tariffarie agli scambi) o sostanziale (equilibrio tra i vantaggi *effettivamente* ottenuti dagli Stati sul piano materiale). Le due accezioni del principio sono concepite come tendenzialmente coincidenti, nel senso che la reciprocità giuridico-formale presuppone implicitamente che gli Stati cercheranno di realizzare, almeno a medio e lungo termine, un effettivo equilibrio dai vantaggi derivanti dalle rispettive concessioni.

Questo assunto, almeno in condizioni normali, è del resto in perfetta sintonia con le premesse ideologiche e gli obiettivi di stampo neoliberalista del sistema OMC, il quale mira a favorire le produzioni più efficienti e dinamiche, capaci di trarre effettivo beneficio dalla rimozione degli ostacoli al libero scambio, e non a garantire quote di mercato a tutti gli Stati. Da molti anni, tuttavia, gli Stati Uniti, ma anche altri Paesi industrializzati, rivendicano la necessità di apportare dei "correttivi materiali" al tradizionale funzionamento della reciprocità in rapporto, in particolare, ai Paesi di nuova industrializzazione (prima ancora al Giappone, e oggi soprattutto alla Cina), accusati di perseguire una politica di scambi "sleali", avvantaggiandosi del basso livello generale delle tariffe doganali applicate dai Paesi industrializzati per accrescere smisuratamente le proprie esportazioni, proteggendo al contempo i loro mercati interni con dazi elevati e altri mezzi anticoncorrenziali. *Nulla quaestio*, sotto il profilo giuridico, se un membro dell'OMC che lamenti questi

problemi riesca ad ottenere dai suoi partner, tramite negoziato, ulteriori concessioni in grado di riequilibrare i reciproci *terms of trade*. Spesso, però, dalle recriminazioni si è passato ai fatti col varo di apposite legislazioni che autorizzano le autorità governative nazionali a favorire l'apertura dei mercati stranieri con l'ausilio di sanzioni economiche: è quanto avvenuto proprio negli Stati Uniti con gli emendamenti apportati nel 1988 al *Trade Act*. Dato il loro unilateralismo, la liceità di tali politiche (per le quali è stato coniato il termine di "reciprocità aggressiva"), alla luce degli obblighi multilaterali dell'OMC, è però assai dubbia (ricordiamo, tra l'altro, che ogni misura di ritorsione, anche qualora pienamente giustificata da comportamenti sleali o illeciti altrui, va comunque autorizzata dall'Organo di soluzione delle controversie dell'OMC, al termine di un procedimento di tipo giudiziario) e ha infatti già provocato in passato il sorgere di diversi conflitti tra i membri dell'Organizzazione (ci si consenta di rinviare, per un approfondimento del tema, a P. Picone, A. Ligustro, *Il diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio*, Padova, 2002, 119 ss.; 593 ss.; 664 ss.). Il programma di Trump, se attuato con criteri del genere, rischia evidentemente di esasperare e moltiplicare questi conflitti, e la circostanza che le politiche descritte non siano, come si è visto, di esclusivo appannaggio degli Stati Uniti non costituisce un'attenuante, ma suggerirebbe, a maggior ragione, la rinuncia all'unilateralismo, a favore di soluzioni negoziate a livello multilaterale.

6. – Una seconda considerazione riguarda la scelta, ricavabile dal programma di Trump e dagli ordini esecutivi volti a darne attuazione, di privilegiare soprattutto i dazi antidumping quali strumenti di difesa commerciale nei confronti delle importazioni dirette nel mercato statunitense. Tra le numerose clausole di eccezione e di salvaguardia previste dagli accordi OMC che consentono di derogare agli obblighi assunti in presenza di circostanze eccezionali, i dazi antidumping sono, infatti, i più efficaci allo scopo indicato, consentendo ai Paesi importatori più ampi margini di applicazione. La maggiore libertà concessa in tal senso agli Stati dà però spesso adito a veri e propri abusi rispondenti all'intento di proteggere illecitamente l'industria nazionale dalla concorrenza straniera; abusi facilmente sanzionabili in sede giurisdizionale. Non a caso la materia dei dazi antidumping è tra quelle che maggiormente alimenta il contenzioso in ambito OMC e gli Stati Uniti (ma non solo essi) sono tra i Paesi più frequentemente condannati, essendo dotati di una legislazione antidumping tra le più "generose" verso le esigenze di protezione delle industrie nazionali.

A questo proposito va peraltro richiamata l'attenzione su un dato che, per certi versi, possiamo considerare come un effetto diretto dell'offensiva protezionistica americana in questo settore: l'Unione europea si è impegnata in una modifica della propria legislazione antidumping per renderla più incisiva, avvicinandola molto, nei contenuti, a quella statunitense (e ciò specie nella versione scaturita dalle modifiche alla proposta della Commissione suggerite dal Parlamento europeo il 20 giugno scorso). Invero, la riforma intrapresa (all'insegna dello slogan "un commercio libero ma equo") mira principalmente a contrastare le importazioni dalla Cina (anche in vista di un eventuale obbligo a riconoscerle lo *status* di

economia di mercato). Tuttavia, facilitando in generale l'imposizione di dazi, essa rischia di accrescere ulteriormente il contenzioso OMC in questo campo.

7. – L'ultima considerazione da svolgere, sotto il profilo giuridico, riguarda per l'appunto il meccanismo di soluzione delle controversie dell'OMC. L'insofferenza manifestata da Trump verso i vincoli derivanti da accordi e organizzazioni multilaterali non ha mancato di dirigersi anche contro tale meccanismo. In un momento in cui l'Amministrazione USA rischia di essere coinvolta, per reazione ai provvedimenti da essa annunciati, in un'*escalation* di procedimenti contenziosi, c'è da temere che l'insofferenza si trasformi in aperta contestazione, fino all'estrema tentazione di ignorare i verdetti provenienti dall'OMC sfavorevoli per gli Stati Uniti, come adombrato di recente in una relazione del Rappresentante commerciale al Congresso. Una reazione del genere assesterrebbe probabilmente un colpo mortale all'intero sistema multilaterale degli scambi, o quantomeno segnerebbe un regresso dello stesso alla stentata esistenza del vecchio GATT (l'Accordo generale sulle tariffe doganali ed il commercio), che non era in grado di assicurare né l'approvazione né l'esecuzione dei giudizi emanati dai suoi organi, a differenza del meccanismo di soluzione delle controversie operante nell'OMC dal 1955, non a caso definito "il gioiello della corona" per la sua capacità di risolvere efficacemente una mole considerevole di liti, che non ha paragoni in altre organizzazioni internazionali di carattere multilaterale (ad oggi si contano circa 525 procedimenti risolti o pendenti in poco più di venti anni!).

In una fase storica in cui la credibilità e la tenuta del quadro di relazioni commerciali multilaterali sono già fortemente compromesse, da un lato, dal sostanziale stallo del *Doha Round* (il ciclo di negoziati annunciato nel 2001 con un ambizioso programma di riforma e di estensione degli accordi vigenti), dall'altro, dalla formidabile proliferazione di accordi bilaterali, regionali e megaregionali (oltre 400!), che ne ha fortemente eroso la coesione, la delegittimazione del "gioiello della corona" da parte della nazione leader rischierebbe di demolire definitivamente il sistema (come di recente paventato da Gardner, ex ambasciatore degli Stati Uniti presso l'Unione europea) e di portarci incontro al Far West.

Non è il caso, però, di fare un processo alle intenzioni. La situazione descritta è, come si è visto, ancora molto fluida e non consente di fornire delle risposte chiare ai vari quesiti che ci siamo posti: primo fra ogni altro quello sulla possibilità che l'attuale Presidente degli Stati Uniti recuperi un'autentica disponibilità al dialogo e alla cooperazione con tutti, di cui il mondo ha bisogno. Gli sviluppi futuri, da seguire con molto interesse, sia come studiosi che come cittadini, potranno forse darci, fin dai prossimi mesi, dei segnali più certi sul destino che ci attende.