



EDITORIALE – 13 AGOSTO 2025

Il negoziato UE-USA sui dazi e la
politica commerciale europea. Prove di
forza oltre le debolezze

di Serena Sileoni

Professoressa associata di Diritto costituzionale
Università degli Studi Suor Orsola Benincasa - Napoli



Il negoziato UE-USA sui dazi e la politica commerciale europea.

Prove di forza oltre le debolezze

di Serena Sileoni

Professoressa associata di Diritto costituzionale
Università degli Studi Suor Orsola Benincasa - Napoli

I dettagli operativi non ci sono ancora e non saranno secondari. L'accordo non ha, almeno per il momento, natura giuridica, come si sono affrettati a dire gli uffici della Commissione europea. L'accordo raggiunto in Scozia tra Ursula von der Leyen e Donald Trump fornisce solo una cornice disegnata unendo pochi, primi punti fermi.

Ciò che si sa è che il tetto massimo dei dazi sarà, reciprocamente, del 15%. Meno di quanto annunciato da Trump nel Giardino delle rose e, di media, sotto la media di quanto concordato con singolarmente con gli altri paesi dopo il 2 aprile (10% UK, 15% Giappone e Corea del Sud, 30% Cina), di più dello “zero per zero” sperato dal governo italiano e anche dalla Commissione europea, quantomeno per i beni industriali. Va anche detto che il tetto del 15% è al lordo dell'attuale, che si attesta sul 5%. Questo vuol dire che il dazio medio aggiuntivo è tra il 10 e l'11%. Ulteriore punto dell'accordo è l'acquisto di armi e gas liquido americani. Non si tratta semplicemente di una gentile concessione agli Stati Uniti. L'Europa deve, e forse vuole, avere una sua capacità autonoma di difesa, ma prima di raggiungerla c'è un tempo di transizione nel quale le forniture è razionale che continuo a venire da dove venivano prima, ossia dall'industria statunitense. Quanto al gas liquido, l'alternativa a una totale sostituzione del gas russo non può, non almeno nell'immediato, venire da una produzione domestica, anche fosse, come non è, di energia nucleare, i cui impianti non si costruiscono in poche settimane. Ultimo punto noto è l'impegno dei 600 miliardi di dollari che in cinque anni le imprese europee potranno riversare in investimenti produttivi negli States. Come hanno puntualizzato da Bruxelles, non si tratta di una garanzia ma, trattandosi di spesa privata, solo di una stima auspicata.

Il resto dell'accordo è ancora in via di definizione.

Intanto, pone già riflessioni e interrogativi di natura legale, istituzionale, politica e economica, a partire dal suo primo, diretto effetto.

A dispetto delle intenzioni dichiarate di offrire “stabilità e prevedibilità per le aziende di entrambe le parti”, come si è già detto esso non è (ancora) giuridicamente vincolante. Ciò che esiste è, per il momento,

solo una bozza di dichiarazione congiunta siglata da una stretta di mano tra Trump e von der Leyen, la cui lettura peraltro è già divergente tra le due cancellerie, persino negli elementi meno soggetti a libera interpretazione. Ad esempio, per l'amministrazione di Trump il settore automotive resterebbe soggetto – come ora – al dazio del 27,5% introdotto all'inizio del suo secondo mandato, mentre per quella europea scenderebbe anch'esso al 15%. Mentre incalzano le trattative, si prolunga quel senso di attesa che è proprio il contrario della certezza e che, fin dall'insediamento di Trump e passando per il 2 aprile, grava sui rapporti commerciali tra i due sistemi giuridici.

Anche per questo la von der Leyen è stata criticata. Per non aver garantito non solo condizioni eque, ma nemmeno quel po' di certezza che occorre agli operatori commerciali e ai produttori europei.

Tuttavia, benché non elimini le incertezze, l'accordo ottenuto dalla Presidente della Commissione europea compra tempo e guadagna, anche per questo, la mitigazione dei rischi. Ciò è tanto più rilevante non solo in termini economici, dove ogni giorno guadagnato è un dazio risparmiato, ma anche per un motivo più generale che, se non fosse un termine ormai abusato, si potrebbe definire di resilienza. Mentre Trump agita le acque del mondo, l'Europa resista alla tempesta in attesa che le acque si calmino. Mentre la virulenza dell'amministrazione trumpiana scuote il valore del dollaro, la credibilità delle istituzioni americane, la solidità della loro economia, la forza può essere quella di sopravvivere alle turbolenze altrui piuttosto che di accelerarle.

Ciò sembra tanto più strategico anche in considerazione dei dubbi relativi allo stesso potere di Trump di imporre dazi in via autonoma. Non sono solo dubbi accademici: negli Stati Uniti, sono in corso alcune iniziative giudiziarie volte a chiarire appunto se la base giuridica utilizzata da Trump per emanare i suoi *orders* in materia tariffaria sia sufficiente o se occorra, come da procedura ordinaria, un passaggio parlamentare di autorizzazione.

Al di là del fattore tempo, che forse non rappresenta nemmeno una strategia voluta dalla Presidente von der Leyen ma di cui si ritiene che si debba in ogni caso tenere conto, Ursula von der Leyen è stata accusata di aver umiliato l'Europa, anzi di averle inflitto “una umiliazione di portata storica”, come l'ha definita il prof. Monti dalle pagine del Corriere della Sera. Più isolata che mai, ne hanno quasi tutti preso le distanze: i capi dei governi nazionali anche più europeisti, da Macron a Merz, Da Tusk a Sanchez, con l'eccezione di Meloni; le categorie produttive più coinvolte, che si preparano così a chiedere sussidi e aiuti; frange di eurodeputati, che hanno già dichiarato di presentare una mozione di censura in parlamento.

Poteva, però, andare diversamente e poteva, von der Leyen, ottenere di più?

Probabilmente no, per diversi motivi di natura istituzionale, politica e economica.

Innanzitutto, in qualsiasi negoziato, a dare le carte è il più forte. La forza di Trump non è la sua personale virulenza. Basterebbe immaginarlo a capo di un Stato diverso, per rendersene conto. La sua forza è quella



di un paese che in solo un secolo e mezzo di storia ha determinato i caratteri attuali delle nostre istituzioni politiche, giuridiche, economiche e che, negli ultimi ottanta anni, ha garantito, dominandolo, un equilibrio internazionale di cui l'Europa ha beneficiato.

Non è il suo bullismo a spaventare anche l'Europa, ma il fatto che quel bullismo l'ha lasciata improvvisamente orfana dell'America che fu. Elaborare il lutto, se è consentita una metafora, non può voler dire recidere col passato, ma gestire una transizione. È questo che impedirebbe a chiunque, non solo alla Presidente della Commissione europea, di fare altro dal gestire come può questo passaggio, attutire il colpo, raffreddare i bollori, specie con il principale partner economico dell'Europa, che da solo pesa l'80% delle esportazioni europee ma che, soprattutto, è stato finora, e vorremmo che continui ad essere, un tutt'uno con il nostro continente, non solo per motivi economici, ma anche per la storia e la tradizione giuridica che ci accomuna e che, al tempo stesso, continua a distinguerci dal resto del mondo. Le tensioni commerciali tra Stati Uniti e Unione europea sono peraltro aumentate considerevolmente nel 2018, con la prima amministrazione Trump, per poi ridursi ma non venire eliminate del tutto anche sotto l'amministrazione Biden. Nonostante questo, l'economia europea ha mantenuto i suoi fondamentali, cosa che dimostrerebbe che un atteggiamento resiliente è forse più saggio e strategico di quanto non si creda. In secondo luogo, proprio perché la forza di Trump non è la sua forza ma quella di un paese di solide tradizioni democratiche, nessuno può dire fino a quando gli americani accetteranno di essere rappresentati dalla sua strategia nerboruta nelle faccende interne, effetto dazi compreso, e fino a che punto ne vorranno ratificare gli effetti, nel medio termine. Mentre l'Europa continua a dimostrare una sorta di continuità politico-istituzionale nonostante le grandi difficoltà di vario tipo accusate dall'inizio del millennio, col fallimento del Trattato costituzionale e la crisi dei debiti sovrani, il secondo mandato di Trump rappresenta, sotto ogni punto di vista e soprattutto sotto quello del senso istituzionale del proprio mandato, un vero e proprio strappo con la tradizione giuridica e politica americana. Quella specie di bullismo che ora appare un elemento di forza potrebbe però diventare, in un futuro non troppo lontano, un elemento di debolezza. Dopotutto, gli Usa restano una democrazia. Tra meno di due anni ci saranno le elezioni di mid term. Tra tre, le nuove elezioni presidenziali. Come Trump ha vinto sulle ceneri di un partito e di leader che non rappresentavano più il senso comune dell'America, non è detto che il suo grido di far tornare l'America grande non suoni, nel medio termine, come una minaccia interna. Nel frattempo, la pesante, imm modificabile Europa è probabile che continuerà a rimanere lì, nel bene e nel male, con i suoi lenti e inossidabili movimenti.

In terzo luogo, Trump e Von der Leyen non possono essere messi sullo stesso livello. Essere Presidente degli Stati Uniti d'America non è la stessa cosa, in termini di poteri, che essere Presidente della



Commissione europea. Ridotto all'osso, uno poteva recitare il ruolo di protagonista in commedia. L'altra doveva tenere insieme i fili di 27 diversi attori.

Si è già accennato al fatto che sono state intraprese azioni giudiziarie contro l'interpretazione che Trump ha dato del suo potere di imposizione dei dazi. Anche se le corti americane dovessero accertare un eccesso di potere negli ordini esecutivi sui dazi, i poteri del Presidente degli Stati Uniti non sono lontanamente paragonabili a quelli della Presidente della Commissione. Dietro al primo c'è uno Stato federale, con una sua forma di governo presidenziale che affida la politica estera al Presidente della federazione. Dietro la seconda, c'è una forma ermafrodita, per usare l'efficace metafora di Giuliano Amato, di cui la Commissione è rappresentante, ma non ha – e non può avere, per l'attuale “forma di governo” europea – potere governante.

Benché il commercio internazionale sia una competenza esclusiva dell'Unione europea, si tratta di una materia circoscritta e definita, rispetto alla politica estera, che è una delle funzioni del Presidente degli Stati Uniti e che, viceversa, non rientra tra le competenze dell'Unione.

L'art. 206 TFUE assegna all'Unione la responsabilità di tale settore, anche attraverso la promozione degli scambi commerciali con paesi terzi. Tale competenza esclusiva è l'altra faccia della medaglia del mercato interno. Avere infatti creato da un lato uno spazio di libera circolazione di merci e servizi con divieto di dazi interni e restrizioni equivalenti (art. 28 TFUE), ha equivalso dall'altro aver imposto un sistema doganale comune, che assicurasse un'unica politica daziaria in ingresso e in uscita per merci poi libere di circolare internamente. Come si vede, l'attribuzione risponde a una definita coerenza rispetto alla creazione di un mercato comune interno e non a un obiettivo di politica estera comune.

Peraltro, dire che il commercio internazionale sia una competenza dell'UE non vuol dire che sia decisa e gestita esclusivamente dalla Commissione. Questo è un argomento fondamentale per comprendere la validità delle critiche rivolte alla Presidente von der Leyen, come se avesse deciso e potesse decidere in completa autonomia rispetto agli altri organi dell'Unione e ai governi nazionali.

Nell'ambito di questa competenza, alla Commissione spetta infatti esprimere raccomandazioni ma soprattutto, per quel che qui interessa, dirigere i negoziati per gli accordi con i Paesi terzi. È la Commissione, quindi, a stare in prima linea, ma in retroguardia stanno sia il Consiglio che il Parlamento. Questi ultimi, infatti, deliberano secondo la procedura ordinaria le misure che definiscono il quadro di attuazione della politica commerciale comune. Inoltre, la Commissione deve essere autorizzata dal Consiglio ad avviare i negoziati e viene assistita, allo scopo, da un comitato speciale designato dal Consiglio medesimo, nel quadro delle direttive che esso può impartirle. È poi il Consiglio a concludere l'accordo deliberando, di norma, a maggioranza qualificata (art. 207). È sempre il Consiglio, su proposta della Commissione, a stabilire i dazi della Tariffa Esterna Comune (art. 31 TFUE). Il Parlamento, invece,

oltre a co-legiferare sul quadro attuativo della politica commerciale comune, esprime il proprio consenso obbligatorio alla definizione degli accordi (art. 218).

Date queste funzioni, la Presidente della Commissione non agisce su libero mandato, ma è il punto terminale di una catena di decisioni e di una volontà comune espressa dai governi nazionali, rispetto alle quali ritenerla isolata vuol dire scaricare su di lei una responsabilità che coinvolge gli altri organi europei e, con essi, i capi di governo degli Stati membri.

Dati questi motivi, se ci si aspettava che Ursula von der Leyen spuntasse un accordo volto a eliminare le tensioni correnti con gli Stati Uniti, probabilmente si avevano attese troppo alte.

Se, invece, ci si aspettava la mitigazione dell'impatto di una tensione non cercata, probabilmente si deve riconoscere alla Presidente di aver fatto, per ora, il possibile. Non solo temporeggiare e mitigare le percentuali. Ma anche parlare a una voce sola, nonostante la diversità di forma di governo tra USA e UE. La creazione di un mercato interno comune e di una politica daziaria unica, rivolta ad accordi internazionali che abbassassero i dazi e le forme equivalenti di barriere all'ingresso, ha reso l'Unione europea il più grande mercato unico al mondo. Al proprio interno, il libero scambio di prodotti è stato uno dei motori all'integrazione, non solo economica. All'esterno, il mercato unico si è proposto come un punto di riferimento per i mercati esteri, divenendo un sistema di incentivo alla liberalizzazione del commercio a livello mondiale. È stato possibile raggiungere quest'ultimo risultato, lo si ripete, grazie al fatto che la politica commerciale comune è una competenza esclusiva dell'Unione europea, la quale così può presentarsi ai negoziati internazionali con una voce sola, quella di una economia che il cui commercio estero vale – al maggio 2025 – più di 2600 miliardi di esportazioni e quasi 2500 miliardi di importazioni. Dopo la Cina (18,5%), l'Unione europea è la principale economia esportatrice di beni (15,7%), di 5,5 punti percentuali di distacco rispetto agli USA, ma è – di gran lunga – la principale esportatrice di servizi (24,5% contro il 17,5 degli USA e il 6,9% della Cina). Anche nelle importazioni di beni si contende il primato con i due paesi, ma stavolta sono gli States a superarla (USA 16,2%, Cina 14,3% e UE 13,6%). Per le importazioni di servizi, invece, anche in questo caso il sistema europeo primeggia, con distacco, sugli altri primi due ((24,2% contro 12,1% di USA e 10% di Cina). A livello cumulato, dunque, l'Unione europea è il principale esportatore di beni e servizi.

Questi risultati sono la forza sia del sostrato produttivo europeo che di quello giuridico che possono resistere, prima che reagire, anche a scossoni come quelli determinati dalle intemperanze dell'attuale politica commerciale estera americana.

Certo, nel frattempo i dazi annunciati o realizzati producono e produrranno le loro conseguenze. Se non si può sottovalutare il peso delle esportazioni verso gli Stati Uniti, non bisogna nemmeno sottostimare, come si è visto numeri alla mano, la forza del mercato unico europeo. Secondo le stime, tale forza



consentirebbe un impatto medio inferiore all'1%. Viceversa, oltre l'82% del sovrapprezzo si stima che sarà trasferito sui soggetti a valle della catena domestica e solo il restante 18% sarebbe a carico dei produttori europei, o sotto forma di riduzioni di prezzo o di limitazioni dei margini.

Avere da un lato consentito un mercato comune interno dall'altro affidato all'Unione la responsabilità del commercio internazionale ha aiutato l'economia dell'area europea a diventare la più importante per valore. Anche questo, sempre nel medio termine, non è poco.