

CAPITOLO 3

Accordi di politica commerciale e nuove sfide

Sommario: 1. Introduzione. – 2. La catena globale del valore aggiunto. – 3. Gli impatti delle crisi sugli scambi internazionali: 3.1 Crisi economico-finanziaria; 3.2 Emergenza sanitaria; 3.3 Focus di approfondimento: dazi, emergenza sanitaria ed economia; 3.4 Il conflitto russo-ucraino: 3.4.1 Le politiche commerciali adottate; 3.4.2 L'impatto delle misure sanzionatorie sui contratti di diritto privato; 3.5 La sostenibilità. – 4. Brexit: 4.1 La questione Irlandese; 4.2 Il *Windsor Framework*.

1. Introduzione

Nel primo capitolo di questo lavoro è stato evidenziato come il GATT del 1947 ha svolto un ruolo fondamentale ai fini della crescita ed estensione degli scambi commerciali su scala mondiale. I negoziati compiuti nel periodo tra il 1947 e il 1994 (cosiddetti Rounds) hanno, infatti, consentito ai Paesi sottoscrittori di definire e sviluppare congiuntamente la disciplina di riferimento che tuttora trova applicazione nei principali settori (beni, servizi, proprietà intellettuale) del commercio internazionale.

2. La catena globale del valore aggiunto

La globalizzazione degli scambi commerciali ha determinato una crescente frammentazione dei processi produttivi a livello internazionale, con la creazione e lo sviluppo della **catena globale del valore**. Si tratta di un fenomeno che coinvolge:

- le imprese dei Paesi in via di sviluppo: in esse la partecipazione alle catene globali del valore costituisce un'opportunità di industrializzazione per processi ad alto contenuto di lavoro;
- le imprese dei Paesi sviluppati: esse operano di frequente nei segmenti ritenuti più remunerativi delle catene globali del valore,

ossia, a monte (*upstream*) e a valle (*downstream*) del processo produttivo.

Prendendo le mosse da ciò, appare chiaro che la divisione internazionale della produzione incide significativamente sulla specializzazione produttiva dei singoli Paesi; essi, a loro volta, competono tra loro sulle singole fasi (per esempio, ricerca e sviluppo, design, assemblaggio, logistica) piuttosto che sui beni finali.

Lo svolgimento delle diverse fasi della produzione in Paesi diversi persegue differenti esigenze, quali:

- ottenere un risparmio complessivo sul costo finale del prodotto;
- realizzare un migliore sfruttamento di competenze e specializzazioni per arricchire qualità e contenuto tecnologico dei prodotti finali;
- la liberalizzazione degli scambi di tali tipologie di beni.

3. Gli impatti delle crisi sugli scambi internazionali

La maggiore apertura dei mercati internazionali ha reso le economie mondiali molto più integrate tra loro ma anche più vulnerabili. La **crisi economica e finanziaria** del 2007-2008 si è infatti rapidamente propagata a livello globale, provocando, tra l'altro, un sensibile rallentamento dei livelli di crescita degli scambi commerciali rispetto agli anni precedenti. Il clima di incertezza generato dalla crisi ha realizzato, quale conseguenza, anche un maggiore ricorso a pratiche nazionali di tipo protezionistico, attraverso l'introduzione di misure restrittive degli scambi commerciali sia di carattere tariffario, sia non tariffario.

Le **misure non tariffarie**:

- sono spesso espressione di politiche pubbliche il cui obiettivo è quello di tutelare la salute, la sicurezza, l'ambiente: in altri termini sono orientate al perseguimento di obiettivi legittimi;
- producono un impatto considerevole sui flussi del commercio internazionale;
- quelle che hanno assunto maggiore rilevanza sono:
 1. le misure tecniche, come le regole riferite agli standard tecnici e ai requisiti qualitativi, alle modalità di confezionamento e di etichettatura;
 2. le misure sanitarie e fitosanitarie, per tali intendendo le restrizioni normative dirette a proteggere la sicurezza alimentare e la salute pubblica. Esse concernono le procedure di valutazione della conformità dei prodotti e vi rientrano test, quarantena, ecc.;

3. le ispezioni pre-imbarco e le altre formalità doganali il cui effetto è quello di determinare un blocco delle merci, di ritardare i tempi di consegna, sebbene rappresentino strumenti necessari a garantire la sicurezza dei traffici commerciali.

3.1 *Crisi economico-finanziaria*

La crisi finanziaria internazionale scoppiata tra il 2007 e il 2008, a seguito del fallimento di Lehman Brothers, cioè una delle principali *investment banks* statunitensi. A causa della globalizzazione dei mercati finanziari era, tuttavia, inevitabile che la crisi avesse anche delle ripercussioni a livello internazionale, nei rapporti tra gli Stati.

Se, in un momento precedente vi era stata una tendenza alla liberalizzazione dei mercati, in un momento successivo alla crisi, vi è stato un arresto repentino ove hanno prevalso, invece, logiche protezionistiche volte alla salvaguardia dei sistemi finanziari nazionali (1).

In altri termini, l'integrazione finanziaria costituisce una delle principali caratteristiche delle relazioni economiche internazionali contemporanee. L'espressione deve essere riferita, ancora più precisamente, all'incremento dei movimenti internazionali di capitali tra i differenti Paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo. Appare evidente che il processo di integrazione finanziaria ha avuto delle ripercussioni sulla *governance* internazionale. Il meccanismo che venne designato nel secondo dopoguerra trovava le proprie radici sull'azione di tre differenti istituti specializzati delle Nazioni Unite, cioè organizzazioni universali competenti in materia bancaria, finanziaria e commerciale.

Tuttavia, la crisi finanziaria del 2007-2008 ha dimostrato lo squilibrio esistente nelle relazioni economiche tra gli Stati membri. Alla base del c.d. "**contagio**" sussistono:

- l'apertura dei mercati nazionali agli investitori stranieri;
- l'adozione di strategie di diversificazione delle fonti di finanziamento e dei mercati di investimento da parte di operatori privati.

Una delle conseguenze della crisi, è stata l'attività di ridefinizione delle modalità di erogazione dell'assistenza finanziaria al fine di rispondere in modo più efficace alle esigenze, nuove, degli Stati mem-

(1) Per una disamina, si permette di rimandare a P. de GIOIA CARABELLESE, C. DELLA GIUSTINA, *Banking Law and Financial Regulation in the UK and EU Technology, Human Rights and Crises*, 2024, Londra-New York.

bri. Precisamente, la “revisione” delle politiche generali di assistenza finanziaria, approvate negli anni 2009-2010, è ispirata a due criteri generali:

- introduzione di nuove *facilities*, provvedendo ad abrogare o modificare alcune di quelle già in essere;
- un nuovo approccio alla politica di condizionalità da riferire all’abolizione degli elementi della condizionalità strutturale. Il nuovo modello consiste nell’adottare un approccio “*ex ante*” in forza del quale è consentito l’accesso alle risorse del Fondo a Membri che rispettino taluni criteri prefissati senza che sia possibile imporre *performance criteria*, *benchmarks* o *indicative targets*.

In tale contesto è stato istituito il *Flexible Credit Line*: si tratta di un meccanismo di sostegno cui è possibile fare ricorso ove vi siano ipotesi di squilibrio di bilancio commerciale o di conto capitale. Per quanto attiene al funzionamento, si deve precisare che:

- possono ricorrere a esso solamente Paesi che soddisfano condizioni materiali particolarmente restrittive;
- sono esclusi Paesi che non dispongono nel breve periodo di riserve valutarie sufficienti a impedire o correggere uno squilibrio nei conti con l’estero.

In tale contesto, dunque, è stata rafforzata la natura preventiva delle politiche di sostegno della bilancia dei pagamenti affinché gli Stati membri possano accedere a risorse indispensabili funzionali a prevenire fughe di capitali che, significa, crisi finanziarie (2). Ancora, tra gli altri strumenti che sono stati introdotti si annoverano:

- strumenti funzionali a prevenire le crisi di liquidità;
- politiche atte a rafforzare gli *standard standby* ed *extended arrangements*;
- la decisione di non collegare l’erogazione delle risorse valutarie al rispetto di *performance criteria* di carattere strutturale;
- misure di assistenza finanziaria a favore di paesi a economia emergente (Grecia, Irlanda, Portogallo e Islanda).

(2) G. ADINOLFI, *Le recenti evoluzioni in seno al FMI tra crisi economico-finanziaria e processi di governance economica internazionale*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, fasc. 2/2011, pp. 271-333.

3.2 Emergenza sanitaria

L'esempio maggiormente chiaro di come una situazione di emergenza possa avere effetti sugli scambi internazionali è dato dall'emergenza sanitaria da Covid-19. Da una prospettiva storico-economica, detta crisi si inserisce in una fase storica di indebolimento del processo di integrazione economica globale, iniziato con la crisi economico-finanziaria degli anni 2007-2008.

In tale contesto si inserisce la possibilità che le piccole-medie imprese valutino la pratica del c.d. *reshoring*, ossia, di riportare all'interno dei confini nazionali le unità produttive che erano state posizionate all'esterno dei confini nazionali.

Secondo un approccio puramente descrittivo, durante l'emergenza sanitaria molti membri dell'OMC hanno adottato delle restrizioni alle esportazioni. Questa pratica trovava giustificazione nell'esigenza di riservare al consumo domestico beni la cui offerta sul mercato nazionale sembrava essere insufficiente per soddisfare la domanda (3).

In base a dati ufficiali (4) è stato evidenziato che, a partire dal secondo trimestre 2020, si è registrata, su base annuale, una riduzione complessiva del volume di scambi di merci pari al 15,0%. Appare chiaro che il commercio internazionale sia stato uno tra i settori maggiormente colpiti dalla crisi pandemica posto che la chiusura dei confini per contenere la diffusione del virus ha avuto un effetto immediato sugli scambi commerciali tra Stati.

Da una prospettiva giuridica, i trattati internazionali consentono, in situazioni di emergenza, di derogare agli impegni assunti di mantenere il libero commercio tra Stati ma questa deroga ha dimostrato l'inadeguatezza delle regole internazionali in un contesto di globalizzazione dell'economia diffusa.

Con riferimento all'Unione Europea, molti Paesi europei hanno adottato misure di requisizione e divieti di esportazione generalizzati che colpivano in egual misura Stati membri e terzi. Dinnanzi al rischio di una chiusura delle frontiere ai beni essenziali al mercato interno, la Commissione è intervenuta per preservare, appunto, del mercato unico e la libera circolazione delle merci. Questa azione si è tradotta con l'introduzione di un meccanismo di controllo delle esportazioni di **"merci covid"** ai Paesi

(3) Per un elenco dettagliato si rimanda a www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/trade_related_goods_measure_e.htm.

(4) https://www.wto.org/english/news_e/pres21_e/pr876_e.htm.

extra UE quale “reazione” all’abolizione piena ed effettiva di ogni forma di divieto o restrizione all’interno del mercato interno.

Gli Stati membri dell’Unione Europea hanno rinunciato alla possibilità di adottare misure “interne” di controllo alle esportazioni per seguire un regime uniforme di autorizzazione nell’esportazione verso paesi terzi. Tutto ciò sotto il controllo della Commissione.

Come detto in precedenza, gli stessi accordi internazionali prevedono la possibilità di applicare restrizioni quantitative qualora ricorrano casi eccezionali e/o emergenze. Prima dell’emergenza sanitaria, i casi di restrizioni alle esportazioni sono stati più sporadici e hanno riguardato principalmente emergenze alimentari dovute a carestie o guerre e che colpivano singoli Stati o aree circoscritte.

Nel caso dell’**emergenza sanitaria da Covid-19**, tuttavia la situazione assunse connotati peculiari per le seguenti ragioni:

- si trattò di una pandemia globale: tutti gli Stati hanno affrontato il medesimo tipo di emergenza e hanno adottato le medesime misure allo stesso tempo;
- con riferimento ai beni di prima necessità, necessari per affrontare un’emergenza sanitaria, si deve precisare che si tratta di beni che non tutti gli Stati producono e quelli che lo fanno non sono in grado di farlo autonomamente. In altri termini, materie prime e processi di produzione raramente si concentrano in un unico Paese;
- la globalizzazione dell’economia ha portato sia alla delocalizzazione della produzione in paesi dove è più conveniente, sia alla frammentazione del processo produttivo di un unico prodotto in più ordinamenti. Ciò è particolarmente evidente nel settore farmaceutico.

Con riferimento al territorio dell’UE, solamente l’accordo politico a livello di Consiglio europeo di attribuire un ruolo di coordinamento alla Commissione ha impedito che gli Stati adottassero la propria politica in modo non coordinato.

La differenza tra gli scambi all’interno dell’UE e a livello internazionale dipende, essenzialmente, dal fatto che il diritto europeo contiene il principio di solidarietà tra Stati membri: esso è riconosciuto nei Trattati ed ha un’applicazione orizzontale. In altri termini, il principio di solidarietà incide su tutte le politiche di mercato dell’Unione. Tuttavia, ciò non può trovare applicazione sul piano internazionale poiché le regole del GATT lasciano agli Stati un’ampia discrezionalità nello stabilire tanto una situazione di emergenza nazionale che giustifichi le restrizioni, quanto le misure da adottare.

Si deve aggiungere che nel **sistema di diritto europeo**, sia gli scambi intra-UE che extra-UE possono essere influenzati da restrizioni all'esportazione.

Ciò è coerente con gli accordi dell'OMC che consentono l'uso di restrizioni commerciali di emergenza relative alla sicurezza o alla salute nazionale. L'art. XI GATT del 1994 vieta divieti e restrizioni all'esportazione ma alla lett. a) del comma 2 consente di applicare restrizioni temporanee ove ricorrano alcune specifiche esigenze, quali:

- prevenire carenze di generi alimentari o altri prodotti essenziali per il paese esportatore;
- protezione del commercio, della salute a condizione che dette restrizioni non integrino:
 1. un mezzo di discriminazione arbitraria e non giustificabile;
 2. una restrizione celata al commercio internazionale.

Per quanto attiene agli **scambi intracomunitari**, obiettivi di interesse generale possono giustificare misure nazionali che incidono sulla libera circolazione delle merci. L'art. 36 TFUE si pone quale deroga all'art. 35 TFUE, che vieta le restrizioni quantitative all'esportazione e le misure di effetto equivalente tra gli Stati membri, L'art. 36 TFUE, infatti, prevede che i divieti o le restrizioni all'importazione, all'esportazione o alle merci in transito possono essere giustificati da motivi di tutela della salute e della vita delle persone (5).

Il regime delle esportazioni degli Stati membri dell'UE con i paesi terzi è strutturato in modo simile. Il **principio di base** è ancora una volta il principio del libero scambio che ammette delle eccezioni, ammette eccezioni e una di queste si verifica quando l'Unione desidera prevenire o porre rimedio ad una "carenza di prodotti essenziali".

Con riferimento alla materia "politica commerciale" questa appartiene esclusivamente all'UE, dunque, la situazione che si verifica è la seguente (6):

- gli Stati membri possono decidere unilateralmente di adottare misure di controllo delle esportazioni nei confronti degli altri Stati membri;

(5) Si rimanda a P. MARIANI, *Il controllo delle esportazioni in situazioni di emergenza: il caso dei vaccini*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, fasc. 1/2022, pp. 109-124.

(6) Si rimanda all'art. 10 del Regolamento UE 2015/479 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2015, relativo a un regime comune applicabile alle esportazioni.

- le eccezioni al divieto di restrizioni quantitative negli scambi extra-UE appartengono alla competenza dell'Unione. Essa deve stabilire disposizioni comuni che disciplinino le restrizioni alle esportazioni dall'Unione verso paesi terzi e istituire sistemi di autorizzazione all'esportazione di determinati prodotti che devono essere implementati dagli Stati membri e controllati dalla Commissione.

Nell'aggiornamento della strategia industriale funzionale a costruire un Mercato unico più forte per la ripresa dell'Europa (*"Strategic dependencies and capacities"*), compare la nozione di *"strategic dependencies"* (7). Essa viene riferita all'eccessiva dipendenza per gli approvvigionamenti da un numero limitato di fornitori di beni e servizi nei settori strategici dell'economia, cui non sia possibile sopperire con risorse interne all'Unione.

In altri termini, sia la pandemia che il conflitto russo-ucraino hanno imposto di riflettere sia sui vantaggi che sulle vulnerabilità che derivano dall'apertura commerciale. In tali contesti, è cambiata anche la concezione delle vulnerabilità derivanti da rischi esogeni di disservizio dovuti a pandemie o catastrofi naturali ma anche alla possibilità di essere utilizzati come armi da governi stranieri nelle controversie commerciali e di coercizione. Si tratta di prodotti per i quali gli Stati dipendono dall'estero e da fornitori in ecosistemi strategici.

Al fine di determinare il grado di dipendenza, la Commissione europea ha fatto ricorso all'utilizzo di tre differenti criteri:

- 1) la concentrazione delle importazioni extra-UE;
- 2) l'importanza della domanda;
- 3) la sostituibilità con la produzione UE (8).

Di conseguenza, l'attenzione dovrà essere ora incentrata sul conflitto russo-ucraino e sulle conseguenze che esso ha determinato.

(7) Commission Staff Working Document *Strategic dependencies and capacities* Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery [COM(2021) 350 final].

(8) Questi criteri sono contenuti nel *report* già citato.

3.3 Focus di approfondimento: dazi, emergenza sanitaria ed economia

***Learning Resources, Inc. v Trump*, 607 U.S. (9)**

Il 20 febbraio 2026 la Suprema Corte degli Stati Uniti si è pronunciata in merito ai dazi all'importazione introdotti dal Presidente Trump ai sensi dell'*International Emergency Economic Powers Act* (IEEPA). Precisamente, la decisione della Corte evidenzia che i dazi adottati dal Presidente Trump sulla base di tale normativa sono illegittimi, poiché esulano dal perimetro dei poteri conferiti dall'IEEPA al Presidente degli Stati Uniti. Ancora più nel dettaglio, la Corte ha statuito che il Presidente non ha il potere unilaterale di imporre dazi in quanto ciò non rientra tra i suoi poteri così come disegnati dalla Costituzione.

Secondo la ricostruzione offerta dalla Corte, i dazi non devono essere qualificati come strumenti di politica estera ma come imposte, rientranti, dunque, nella competenza costituzionale del Congresso. Il Presidente può quindi adottare dazi esclusivamente rispettando il perimetro dell'IEEPA, che, nel caso di specie, non è stato rispettato, in quanto l'IEEPA non autorizza l'adozione di misure "illimitate per portata, entità e durata".

Al fine di comprendere la decisione, è doveroso offrire una breve ricostruzione storica dei fatti che hanno condotto a codesta decisione. Donald Trump, pochi giorni successivi al suo insediamento, ha dovuto gestire due eventi complessi: l'affluenza illegale di farmaci/droghe dal Canada, dal Messico e dalla Cina (10) e un consistente trade deficit (11). Il primo evento cui si è fatto riferimento, secondo la Presidenza Trump, poteva creare una crisi sanitaria pubblica, il secondo, invece, avrebbe potuto condurre a un declino del settore manifatturiero e del lavoro della classe media (ciò che viene chiamato "hollowing out"). Di qui un impatto sulla *supply chain*.

Alla luce di ciò, venne dichiarata emergenza nazionale in quanto entrambi gli eventi sono stati valutati come non usuali (unusual) e straordinari/eccezionali (*extraordinary*). Ciò avrebbe giustificato l'applicazione dell'IEEPA, ritenuta quale misura necessaria per gestire questi eventi. Per quanto concerne il primo, sono stati imposti il 25% di dazi sui molti prodotti importanti dal Canada e dal Messico e il 10% sui prodotti di importazione cinese.

(9) No. 24-1287. Argued November 5, 2025 – Decided February 20, 2026. Da leggere insieme a 250, *Trump, President of the United States, et al. v V.O.S. Selections, Inc., et al.*, on certiorari della Corte d'Appello (US), Federal Circuit.

(10) Presidential Proclamation No. 10886, 90 Fed. Reg. 8327; Exec. Order No. 14193, 90 Fed. Reg. 9113; Exec. Order No. 14194, 90 Fed. Reg. 9117; Exec. Order No. 14195, 90 Fed. Reg. 9121.

(11) Exec. Order No. 14257, 90 Fed. Reg. 15041.