



CONFINDUSTRIA

Nota di Aggiornamento

Protezionismo USA, sviluppi sulla Cina e possibili scenari

Aprile 2018

Executive Summary

Dopo gli annunci in campagna elettorale, con l'adozione di norme che consentono di applicare sanzioni extraterritoriali alle imprese che collaborano con la Russia nel settore dell'energia, il varo di una riforma fiscale che la Ue ritiene in parte oggetto di un possibile ricorso al WTO, la saga dei dazi su acciaio ed alluminio che ha resuscitato esigenze di sicurezza nazionale risalenti alla guerra fredda, l'accusa alla Cina di violare la proprietà intellettuale delle imprese e l'annunciata spirale di reciproche ritorsioni, passando per un attacco alla legittimità dell'Organizzazione Mondiale del Commercio ed alla governance multilaterale nel suo complesso, l'*America First* di Trump domina l'agenda economica internazionale.

Le implicazioni per le imprese sono molteplici e variabili a seconda degli scenari. Alcune le interessano direttamente, come le misure tariffarie e la digressione dei flussi commerciali, che possono alterare in maniera immediata, ma probabilmente non strutturale, i mercati. Altre avrebbero portata più ampia, profonda e di più lungo periodo, incidendo su fattori strategici quali la proprietà intellettuale e l'accesso al mercato cinese, nonché su eventuali investimenti nazionali in Cina. Altre ancora attengono a revisioni della regolamentazione multilaterale del commercio e richiedono condizioni, anzitutto politiche, di difficile consolidamento nel breve periodo.

Per l'Europa, si attende l'1 maggio per chiarire a quali condizioni e con quale durata verrà esentata da dazi su acciaio/alluminio. L'esito potrebbe avere conseguenze significative sull'accesso delle nostre produzioni ai mercati internazionali e sul presidio di alcuni settori chiave per l'economia europea. Alcune richieste USA interessano elementi, come i dazi sulle auto, che potrebbero indebolirne la posizione ai tavoli bilaterali, dove la Ue offre aperture in cambio di concessioni, talvolta costose - quindi remunerative per le nostre imprese - dai partner. Riduzioni tariffarie unilaterali sarebbero inoltre soggette alla "Clausola della Nazione più Favorita" ed andrebbero quindi estese *erga omnes* senza alcun corrispettivo dagli altri partner mondiali. Una riedizione "*light*" del TTIP, ipotesi ritornata in agenda, non fornirebbe alla Ue la reciprocità richiesta nel negoziato originale, ma potrebbe rivelarsi, almeno teoricamente, meno onerosa.

Nell'ambito dell'azione USA contro la Cina sulla proprietà intellettuale e più in generale sulla natura di economia pianificata e sullo status di paese *emergente* di cui la Cina gode a livello internazionale, si sta aprendo un fronte per delle liberalizzazioni che la Cina forse non aveva in agenda nell'immediato, ma che iniziano a trovare spazio nelle dichiarazioni dei Leader cinesi. L'auspicio condiviso - almeno pubblicamente - da tutti gli attori coinvolti è che l'annunciata spirale di ritorsioni sfoci in un accordo. Possibilmente - secondo i sostenitori del WTO - fondato sulle regole multilaterali, così da estenderne i benefici a tutti i membri.

Non è possibile predire se queste dinamiche condurranno ad una riorganizzazione della governance sul commercio e ad una riforma del WTO. Se ciò fosse, Confindustria la sta invocando da tempo per sbloccare un *round* avviato 17 anni fa e collassato già da tempo. Tuttavia, l'operazione richiederebbe una *roadmap* ed un solido consenso iniziale, quantomeno a livello G20. Il posizionamento degli attori, invece, appare ancora dettato dal susseguirsi degli eventi e delle dichiarazioni. Gli sviluppi, tuttavia, potrebbero essere inattesi.

Le scadenze procedurali dei contenziosi aperti in queste settimane a Ginevra potrebbero rendere un eventuale disegno condiviso più intellegibile. Nel frattempo è utile fissare alcuni punti cardinali per le imprese e per il prosieguo del dibattito.

Background

1 fase: “Sezione 232” – Acciaio e Alluminio. In aprile Trump ha dato mandato al Dipartimento del Commercio di predisporre dei “rapporti” sulla base dei quali adottare misure restrittive all’importazione di acciaio ed alluminio facendo appello a “ragioni di sicurezza nazionale” in applicazione della sezione 232 del *Trade Expansion Act* del 1962. Anticipando i tempi, lo scorso 8 marzo, ha sottoscritto un ordine esecutivo per l’applicazione di tariffe del 25% e del 10% sulle importazioni di acciaio ed alluminio.¹ Il 19 marzo il Dipartimento del Commercio ha pubblicato le procedure per le imprese USA che vorranno richiedere l’esenzione dei prodotti indispensabili (“*non immediatamente disponibili negli USA*”).² I dazi sono entrati in vigore il 23 marzo. Canada, Messico, Corea del Sud, Brasile, Argentina e Ue sono (temporaneamente, o definitivamente) esentati.³ Il 10 aprile la Cina ha presentato denuncia al WTO contro i dazi USA.

2 fase: “Sezione 301” Proprietà Intellettuale – Cina. A fine marzo gli USA hanno denunciato la Cina al WTO accusandola di forzare le imprese americane nella cessione di *know how*. L’accusa si fonda sulla Sezione 301 del *Trade Act* del 1974. Per compensare il danno, stimato intorno ai 50 miliardi di USD, l’amministrazione americana sarebbe pronta ad applicare ulteriori dazi alle importazioni dalla Cina su circa 1.300 prodotti. L’immediata risposta cinese si è sostanziata nella notifica al WTO di un elenco di 106 prodotti americani sui quali essa sarebbe a sua volta pronta ad adottare dazi compensativi del 15% o del 25%. All’annuncio di tale contromisura, Trump ha dato mandato all’amministrazione di approntare ulteriori misure per un importo di circa 100 miliardi di USD di importazioni cinesi.

Dazi acciaio: impatto atteso e contromisure Ue. Posta l’esenzione, i timori riguardano la *trade deflection* dei prodotti colpiti dalle misure USA che rimbalzerebbero sulla Ue⁴ cumulandosi alla già elevata sovraccapacità produttiva globale. Le contromisure Ue comprendono: i) **Ricorso al WTO**, verosimilmente in coordinamento con altri Paesi, sulla presunzione che non sussistano esigenze di sicurezza nazionale che giustifichino i dazi⁵; ii) **Rebalancing**. Nel caso non si giungesse all’esenzione nelle forme desiderate, conformemente all’ art.8 dell’Accordo WTO sulla salvaguardia, sono state avviate le procedure per l’adozione di dazi compensativi su prodotti USA per un importo di 2,8 miliardi di Euro che potrebbero salire a oltre 6 miliardi dopo tre anni⁶; iii) **Salvaguardia**. Quote all’importazione, oltre le quali scattano dazi, saranno adottate provvisoriamente (9 mesi - estendibili a 4 anni).⁷ L’indagine, avviata in tempi rapidi, ha evidenziato le circostanze necessarie all’adozione delle misure sulla quasi totalità degli stessi prodotti siderurgici sottoposti ai dazi USA. L’entrata in vigore delle misure provvisorie potrebbe avere luogo già nelle prossime settimane con l’obiettivo di sterilizzare lo *stockpiling* in corso.⁸

¹ Le soluzioni proposte sia nel rapporto “acciaio” che in quello “alluminio” erano di 3 tipologie: - dazi all’import *erga omnes* (con aliquota “almeno” del 24% per l’acciaio e del 7,7% per l’alluminio); - dazi mirati per alcuni paesi e contingenti per i restanti (per l’acciaio, il dazio sarebbe di (almeno) il 53% per 12 paesi - Brasile, Cina, Repubblica di Costa Rica, Egitto, India, Malesia, Repubblica di Corea, Russia, Sud Africa, Tailandia, Turchia e Vietnam – con contingente all’import per i restanti paesi pari al 100% del loro export 2017 verso gli USA; per l’alluminio, il dazio sarebbe del 23,6% per Cina, Hong Kong, Russia, Venezuela e Vietnam con contingente per tutti gli altri paesi pari al 100% del loro export 2017 verso gli USA); - quote all’import da tutti i paesi (sui prodotti di acciaio pari al 63% dell’export 2017 di ciascun paese verso gli Stati Uniti; sui prodotti di alluminio, pari ad un massimo dell’86,7% dell’export 2017 negli Stati Uniti).

² <https://www.bis.doc.gov/index.php/232-steel>,

³ Il negoziato per l’esenzione della UE è ancora in corso. Si veda più avanti nella trattazione.

⁴ Eurofer – la Federazione europea dei produttori di acciaio stima che sarebbero tra 10 e 13 milioni di tonnellate.

⁵ Deadline per la notifica di 60 giorni dai proclami presidenziali (8 marzo) più 30 giorni per la consultazione con la controparte.

⁶ L’Ue deve notificare la lista dei prodotti entro 90 giorni dall’8 marzo. Oltre il termine non sarà più possibile adire la procedura.

⁷ Per il settore siderurgico e gli USA sono state utilizzate nel 2002 con l’amministrazione Bush, ma in quell’occasione le misure furono ritirate dagli USA per effetto delle determinazioni WTO che ne stabilì l’incompatibilità. Il caso di salvaguardia UE più importante è nel tessile e risale al termine dell’accordo multilaterale “Multifibre” del 2005.

⁸ Essendo a conoscenza della imminente misura di contingentamento, i principali esportatori mondiali stanno già effettuando le spedizioni per cumulare nei porti di destino ingenti quantità di prodotti che riverseranno sul mercato interno dopo la sua adozione. Pertanto l’efficacia della misura dipende molto dalla rapidità con cui viene adottata.

Dazi acciaio: le condizioni per l'esenzione della Ue sono state inizialmente delimitate da "linee guida" quali l'affidabilità nel campo della sicurezza, il sostegno agli USA nelle denunce al WTO, il contrasto attivo del dumping e della sovraccapacità produttiva presso il forum istituito in sede POCSE. L'esenzione potrebbe consistere nella fissazione di una quota pari al 100% dell'import USA 2017, oltre la quale si applicherebbero i dazi. Ma la *vexata quaestio* più scottante è sulla natura temporanea o definitiva dell'esenzione. Nel quadro rientrano rivendicazioni USA su antichi interessi offensivi come le carni agli ormoni, richieste di accesso al mercato nel settore auto (dove la Ue mantiene un dazio del 10% a fronte del 2,5% USA), chimico (dove il Regolamento REACH⁹ è considerato una barriera tecnica), farmaceutico e agroalimentare. Ma l'elenco delle barriere tecniche europee (sicurezza, conformità, sanitario, fitosanitario, ecc) che gli USA vorrebbero ridurre è lungo.¹⁰

Sezione 301 – IPR China. Gli USA hanno denunciato la Cina al WTO per "cessione forzata di IPR". L'inchiesta, svolta *ex officio* dallo USTR senza esporre imprese americane alle rappresaglie cinesi (circostanza di assai difficile realizzazione per la Ue) e resa pubblica il 22 marzo, attacca diverse norme, prassi e comportamenti cinesi. Quella più critica è l'art 27 del "Regolamento sull'importazione ed esportazione di tecnologia" del 2002: *"Durante il periodo di efficacia del contratto d'importazione di tecnologia, i risultati del miglioramento della tecnologia importata appartengono alla parte che ha effettuato il miglioramento."* La lettera del regolamento viene applicata (assai) estensivamente con il risultato che, forzando il conferimento di tecnologia¹¹ ed apportandovi sedicenti "miglioramenti", il partner cinese della JV si impossessa della proprietà intellettuale di quello straniero. Nella voluminosa rapporto denuncia dello USTR compaiono numerose altre disposizioni e fattispecie che favoriscono tale acquisizione illegittimamente.¹²

Le sensibilità Ue. Le violazioni, più o meno occulte, dei diritti di proprietà intellettuale in Cina sono note. La Ue è da tempo impegnata in "IPR Dialogues" con le autorità cinesi e sono da anni in corso i negoziati per un accordo sulla protezione degli investimenti senza che si registrino avanzamenti significativi diversi da quelli pianificati unilateralmente dalla Cina. A livello nazionale, le "Commissioni miste" Italia-Cina annoverano sistematicamente il tema tra le priorità, ma la risposta è invariabilmente la stessa: i meccanismi di registrazione e di protezione, nonché di opposizione amministrativa e ricorso giudiziario per le violazioni possono essere aditi agevolmente dalle imprese estere. Al di là degli aspetti legalistici, la narrativa in Europa riporta come le aziende che hanno investito in Cina abbiano ottenuto, mediamente, finora, margini di profitto sufficienti a bilanciare le emorragie di IPR. Ora, per varie ragioni, questi margini vanno riducendosi. Inoltre, recenti acquisizioni cinesi in Germania in settori ad alta intensità tecnologica (Kuka) hanno rafforzato il timore che il sorpasso cinese avvenga a scapito di interessi industriali fondamentali. A determinare un più fermo atteggiamento della Ue, si possono leggere l'iniziativa congiunta Italia-Francia-Germania sullo screening degli investimenti esteri e la più recente apertura della Cancelliera Merkel (tradizionalmente prudente nei confronti della Cina) alla richiesta USA di sostenere la loro denuncia.

⁹ Regulation, Evaluation, Authorization, Chemical.

¹⁰ Il *National Estimate Report on Foreign Trade Barriers* 2018 dello USTR - United States Trade Representative - ne elenca molte.

¹¹ Diritti di brevetto, diritti di chiederne la registrazione, licenza per il suo sfruttamento, segreti tecnici, servizi tecnologici, trasferimento di tecnologia per via commerciale, ecc.

¹² Tra esse l'art. 43 "Regolamento applicativo della Legge sulle joint ventures di capitali sino-estere", [...] *I contratti di trasferimento di tecnologia devono essere conformi alle seguenti disposizioni: [...] (4) dopo lo scadere dell'accordo di trasferimento di tecnologia, la parte che acquisisce la tecnologia ha il diritto di continuare a usare tale tecnologia; (5) le condizioni per il mutuo scambio della tecnologia migliorata fra le parti che stipulano l'accordo di trasferimento di tecnologia sono paritarie; [...];* Art. 354 della "Legge sui contratti": *le parti possono, secondo un principio di mutuo beneficio, pattuire nel contratto di trasferimento di tecnologia misure per la condivisione dei risultati tecnologici dei successivi miglioramenti relativi allo sfruttamento del brevetto o all'uso del segreto tecnologico. Ove le parti non abbiano pattuito o la pattuizione non sia chiara, [...] le altre parti non hanno il diritto di godere dei risultati tecnologici dei successivi miglioramenti apportati da una parte.*

Il “sostegno” Ue agli USA. La Ue non potrebbe presentare una analoga denuncia al WTO senza che la Cina adotti rappresaglie alle imprese che denunciassero tali comportamenti, elemento necessario per attivare gli strumenti forniti dalla legislazione vigente. Sul caso “IPR-China” erano da tempo in corso conciliaboli trilaterali USA-Ue-Giappone. Il 10 aprile questi ultimi si sono associati alla denuncia USA chiedendo al WTO di essere coinvolti nelle “consultazioni” evitando così il dilemma di cui sopra. Una tale azione, peraltro, rispondeva positivamente allo *statement* fornito dagli USA a supporto della Ue nell’ambito del contenzioso aperto dalla Cina contro l’Unione europea nel caso MES – *Market Economy Status*.¹³ Pertanto, il richiesto segnale di solidarietà è giunto nei tempi e nelle modalità appropriate.

Scenari e prospettive

Pax Cinese, guerra commerciale o vigilia di un cambiamento ? L’atteso intervento di Xi Jinping al Forum economico asiatico di Boao del 10 aprile non ha deluso le aspettative. Tutti si attendevano le dichiarazioni di *appeasement* che sono puntualmente arrivate. Tra gli annunci più rilevanti la riduzione (ma non si di quanto) dei dazi per l’import di auto, attualmente del 25%, promesse di liberalizzazione dell’azionariato delle case produttrici cinesi e l’immane impegno a “rafforzare” la tutela dei diritti di proprietà intellettuale. Il decongestionamento della crisi è quindi un’opzione aperta, ma è arduo sapere se porterà a risultati concreti e in quali tempi. Data la rigida pianificazione economica, è difficile stabilire un nesso diretto tra l’offensiva americana ed una svolta cinese che vada oltre le strategie programmate ed avviate già da tempo¹⁴. Al riguardo, ad esempio, il Premier Li Keqiang aveva già annunciato l’intenzione di eliminare l’obbligo per gli investitori esteri nel settore auto di stabilire joint ventures con partner locali. Qualora realizzata, sarebbe una apertura lungamente attesa anche dalla Ue, ma non sufficiente a fare della Cina una economia di mercato. Gli USA hanno un surplus con la Cina nei servizi. In particolare quelli finanziari ed assicurativi sono loro forti interessi in ogni negoziato. Tuttavia, da queste induzioni a prefigurare la liberalizzazione del mercato cinese dei servizi il passo è lungo. Si può solo annotare che l’azione USA che inizialmente poteva sembrare erratica sta rivelando un *fil rouge* e potrebbe riservare sviluppi inattesi.

Approccio regionale USA. Guardando alle relazioni economiche con gli altri *major players*, fatta eccezione di Russia e India, defilati per ragioni diverse dalle vicende di cui si tratta, Canada e Messico sono legati agli USA da legami storici, geografici ed economici. Il Canada ha forse minori timori reverenziali, anche in virtù del CETA con la Ue, ma entrambi sono concentrati nella riforma del NAFTA, chiave di volta delle relazioni regionali, da cui dipenderà l’esenzione dei due paesi dall’applicazione dei dazi sull’acciaio.¹⁵ Sullo scacchiere Asia-Pacifico, il ritiro dal TPP ha lasciato gli altri 11¹⁶, tra cui Giappone ed Australia, stretti tra l’esigenza di concludere senza il *dominus* o ricadere ancor più nella sfera d’influenza della Cina. Sulla falsariga di quanto accaduto con il NAFTA, dove i negoziati per l’upgrading dell’accordo sono in corso nonostante le minacce, recenti dichiarazioni dell’amministrazione USA volgono al rientro, ancorché condizionato, degli USA nel “club” transpacifico.¹⁷

¹³ La Cina ha citato la Ue per l’adozione della nuova legislazione antidumping adottata per fare fronte allo spirare di alcune parti della “Sezione 15” del Protocollo di adesione della Cina al WTO che, secondo la Cina, obbligherebbe la Ue a riservarle la medesima metodologia di calcolo utilizzata nelle inchieste riguardanti le importazioni in dumping provenienti da economie di mercato. La disputa è tutt’ora in corso.

¹⁴ “*New Normal*”, “*Made in China 2025*” e soprattutto, per quanto riguarda la Ue, “*Belt and Road Initiative*”.

¹⁵ I dazi potrebbero essere applicati anche a loro se le trattative NAFTA non saranno “soddisfacenti”.

¹⁶ Australia, Brunei, Canada, Cile, Giappone, Malesia, Messico, Nuova Zelanda, Perù, Singapore, Vietnam hanno formalmente siglato, l’8 marzo scorso, un accordo che riprende gran parte delle disposizioni del TPP noto sotto l’acronimo CPTPP. Circa il 40% del commercio oltreoceano degli USA ha luogo con i contraenti (flussi commerciali per circa 1,5 trilioni USD). Gli Usa importano circa 900 miliardi USD in beni (35,% del totale) e ne esportano circa 750 (43,% del totale). Nel 2016, quando gli USA erano ancora attivi nel negoziato, il Peterson Institute stimava che il TPP avrebbe generato benefici economici per gli USA per oltre 70 miliardi USD/anno, con un aumento dell’export di oltre 120 miliardi USD.

¹⁷ Fortemente sostenuta dall’industria nazionale e dalla US Chamber of Commerce in particolare. Già nel febbraio scorso, e da ultimo al B7-Canada di inizi aprile, il suo Presidente Tom Donohue aveva fatto intendere che un ripensamento era più che possibile.

Quale accordo USA-Cina ? Ci si interroga se la politica estera economica USA sia una chiamata alla Ue ad allearsi per arginare la Cina o se, con le sue impennate protezionistiche, non sortisca l'effetto opposto. Una lettura angolare può essere che lo shock che Trump sta somministrando al sistema internazionale con la "scusa" del deficit commerciale¹⁸ sia funzionale ad accelerare alcuni processi. Il WTO è al centro della scena. Il provvedimento dello scorso luglio che autorizza gli USA ad applicare sanzioni extraterritoriali ad imprese che collaborano con la Russia nel settore dell'energia¹⁹ era stata l'avvisaglia che gli orientamenti "trasgressivi" dell'ordinamento multilaterale annunciati in campagna elettorale avrebbero avuto seguito. La Cina ha denunciato gli USA al WTO per i dazi antidumping sui pannelli solari e le lavatrici. Talune parti della riforma fiscale sono altresì, secondo la Ue, di dubbia compatibilità con le norme WTO. Anche con i dazi sull'acciaio, gli USA si discostano, facendone uso strumentale, dalla disciplina multilaterale.²⁰ L'offensiva sull'IPR, invece, li "riavvicina" alla sfera WTO. Anche sotto questa luce, la strategia non sembra improvvisata: Ue e Giappone sono ortodossi nel rispettare gli impegni assunti a Ginevra ed anche la Cina, quando gioca "in difesa", se ne serve ampiamente. Tuttavia, il mancato rinnovo da parte degli USA dei giudici d'appello rende il meccanismo di risoluzione delle dispute un'anatra zoppa. Infine, Trump ha dichiarato, ormai tempo fa, ma la frase non è passata senza suscitare reazioni, di essere pronto – gesto eclatante – ad uscire dall'organizzazione accusandola di non essere "trasparente". Un tale epilogo avrebbe portata dirompente.

Considerazioni non conclusive

L'esenzione dai dazi acciaio/alluminio. La Ue è "costretta" a negoziare e la sua posizione, oltre che inedita, è scomoda. Bruxelles pone come condizione che l'esenzione sia *permanente*. Ma la Sezione 232 non contempla questa nozione, anzi prevede lo "*snap back*", ossia la reintroduzione dei dazi in qualsiasi momento. Delle concessioni unilaterali e dei loro effetti negativi sui negoziati bilaterali si è detto. L'ipotesi tornata in auge è di un "*TTIP lite*": un accordo sui soli beni industriali, cioè la parte del TTIP che sarebbe potuta andare abbastanza agevolmente in porto anche qualche anno fa. Qualora avanzasse, una tale cosmesi lenirebbe in parte l'onta e consentirebbe qualche concessione speculare, ma non certo quelle strategiche, sulle quali la Ue ha sacrificato il TTIP, come l'accesso agli appalti pubblici o il riconoscimento delle Indicazioni Geografiche.²¹ Al centro sarebbe ancora una volta l'auto. La Germania, che produce ed esporta nei segmenti alti e medio-alti, acconsentirebbe a privarsi (più o meno gratis visto che il livello di protezione tariffaria USA è 4 volte inferiore) del dazio al 10%. Francia e Spagna, che competono nelle fasce di Ford e GM, no. Inoltre, ai produttori europei è noto che nel mirino di Trump vi sono le auto tedesche.²² La Francia pone anche una questione di principio (e di sviluppo sostenibile): la Ue ha dichiarato che non negozierà con paesi che non attuano la Convenzione di Parigi sui cambiamenti climatici. Nelle more di questo dialogo, per lo più sotterraneo, gli USA "fanno sapere" alla Ue che secondo loro la web tax sarebbe incompatibile con il WTO e potrebbero denunciare la Ue.

¹⁸ Intorno agli 870 miliardi USD di cui 375 con la Cina, 151 con la UE, 69 con il Giappone e 90 con i partner NAFTA.

¹⁹ Il provvedimento ("sanzioni verso l'Eurasia") contiene varie disposizioni, tra cui una adottata sulla base della medesima "sezione 232" utilizzata per i dazi acciaio (norma risalente al 1962 per la protezione della sicurezza nazionale) che prevede di colpire aziende di qualsiasi nazionalità che collaborino con la Russia in progetti sull'energia – quindi anche quelle europee che operano nel raddoppio del gasdotto *NorthStream* - configurandosi come un embargo unilaterale. Soltanto l'inclusione all'ultima ora della frase "*in cooperation with the US allies*" caparbiamente richiesta dalla UE, ha impedito l'incidente diplomatico, ma le modalità con cui avverrebbe tale coordinamento preventivo non sono ancora state acclamate.

²⁰ Le motivazioni (sicurezza nazionale) sono contestate dallo stesso dipartimento della difesa, che utilizza soltanto il 3% del fabbisogno nazionale di acciaio per infrastrutture strategiche.

²¹ Vale la pena di segnalare che tecnicamente il TTIP è "congelato", ma non è chiuso. Perciò, se Ue e USA aprissero un nuovo negoziato, la farraginoso comitologia Ue dovrebbe riattivarsi perché il "vecchio" TTIP venga ufficialmente rimosso dall'agenda e la Commissione ottenga dal Consiglio un nuovo mandato negoziale.

²² Cfr. "*If the EU doesn't help lower America's trade deficit we will tax Mercedes and BMW*".

Ruolo e opportunità per la Ue. Se vi sarà un riposizionamento complessivo su scala globale, per le imprese sarà fondamentale che la Ue sappia trarne vantaggio come area geo-economica integrata senza più essere limitata dalle fughe in avanti di alcuni Stati membri. Alla Ue conviene massimamente essere unitaria. Ha investito la propria autorevolezza nella difesa del sistema multilaterale, che è quello più vantaggioso per le imprese, corredandola con accordi bilaterali complementari, cioè negoziati nel solco degli impegni assunti a Ginevra. Il *dividi et impera* ventilato da Trump con la prospettiva di offrire “riduzioni di pena” sui dazi acciaio ai singoli Stati membri ha scosso le sue fondamenta. Attore sovranazionale formatosi come unione doganale e sostanzialmente privo di una politica estera (anche economica) realmente comune, senza una solida rete multilaterale corre il rischio di essere marginalizzato. Se gli USA, alimentati da populismi, rigurgiti nazionalistici e decisioni irrazionali come Brexit, avessero incrinato la politica comune Ue per eccellenza, il commercio, il progetto stesso di costruzione europea sarebbe stato colpito in modo irreparabile. Gli eventi in corso suggeriscono anche una riflessione sul saldo commerciale. Complice la ricetta di austerità prescritta con la crisi (sostenuta con particolare determinazione dalla Germania) i conti con l'estero sono migliorati complessivamente ed in particolare per alcuni dei 28, inclusa l'Italia. Indipendentemente dagli strali di Trump contro la Germania, la Commissione Ue prescrive di contenere il surplus commerciale entro il 6% del PIL. Lo scorso anno quello tedesco era l'8%; quello olandese l'8,5%. *La to do list* di Bruxelles a valle di questa epopea potrebbe utilmente contemplare questo tema.

Quella in corso può essere definita una “guerra commerciale” ? La situazione potrebbe evocare la vigilia del famigerato Smoot-Hawley Act del 1930, quando gli Stati Uniti imposero dazi di circa il 60% su quasi 20.000 prodotti causando un crollo dei flussi commerciali di quasi il 75%. Tuttavia, il parallelismo appare improprio o quantomeno prematuro. Al momento, oltre ai dazi su acciaio ed alluminio - applicati con abbondanti esenzioni - si parla di proposte e di “mandati”. Nessun dazio è stato finora riscosso e il ruolino di marcia del WTO fornisce tutto il tempo per fermarsi. Ma per fare che cosa ?

Rivedere le regole. Accogliere la richiesta USA di rendere più stringenti le misure antidumping e antisovvenzioni sarebbe una *landing zone* utile per l'Europa e per le nostre imprese. Per renderla ancora più remunerativa, la Ue dovrebbe fornire il proprio sostegno agli USA (ed al Giappone, che lo richiede con uguale determinazione) per irrobustire la regolamentazione multilaterale sulla concorrenza, in particolare sulle SOEs (*State Owned Enterprises*). Molto dipenderà, tuttavia, dalle condizioni in cui si giungerà a questa ridefinizione. Al riguardo la posizione degli USA è cruciale. Da un lato, hanno affermato a più riprese che il WTO non è competente a dirimere controversie sulla sicurezza nazionale, tuttavia i dazi sull'acciaio sono stati adottati invocando questa motivazione. Per farlo gli USA hanno fatto ricorso all'art. XXI GATT 1947 – autentica *land of last resources* - che nelle more di circostanze realmente eccezionali (non era questo il caso), autorizza le parti contraenti a stringere le maglie del commercio. Nel caso IPR, invece, l'approccio appare più rispettoso del mandato dell'Organizzazione (la Sezione 301 annovera tra i motivi per la sua attivazione il mancato rispetto di accordi internazionali). Il tenere in ostaggio il rinnovo dei giudici d'appello, come si è detto, potrebbe risultare un *chip* fondamentale nella partita da giocare per la riforma del WTO.

Il WTO resta imprescindibile. Per quante alleanze bilaterali o regionali si possano instaurare, esse non possono fare a meno di un *locus* al quale ricondurre la disciplina di mercato per la semplice ragione che l'efficienza delle GVC dipende da fattori che vanno ben oltre i confini geografici ed i flussi commerciali interni ai singoli accordi.²³ In particolare, il commercio non può fare a meno dei meccanismi di arbitrato comuni per ricomporre le dispute.²⁴

²³ Ed interessano una pluralità di aspetti oltre a quelli tariffari, come standard e regolamentazione tecnica, sicurezza, ambiente, lavoro, sanitario, concorrenza, servizi, appalti, energia, ecc.

²⁴ Già con il GATT, ma soprattutto dopo il 1995, con il WTO, la risoluzione dei contenziosi è il cuore del sistema multilaterale. Oggi i membri sono 164 e rappresentano il 95% del commercio mondiale. Finora sono stati risolti oltre 520 litigi, talvolta su questioni di enorme importanza per le economie e le società dei Paesi aderenti, che hanno determinato la sopravvivenza di interi settori industriali e di milioni di posti di lavoro. Gli USA hanno promosso 115 cause e sono stati citati come inadempienti

Anche soltanto per questo, il tracollo del WTO avrebbe conseguenze incalcolabili. L'organizzazione è lenta ed inefficiente nella liberalizzazione dei mercati e la sua riforma è tanto urgente quanto inevitabile, ma il suo logoramento senza un progetto di ammodernamento condiviso porrebbe il commercio mondiale in balia di meccanismi ben più inefficienti. Economie trasformatrici/esportatrici sarebbero particolarmente esposte ai desiderata dei produttori di materie prime e commodities alimentari e industriali. L'intero dispositivo di difesa commerciale sarebbe allo sbando: tutta la politica commerciale Ue, dall'antidumping all'anti-sovvenzioni, alle regole di origine, alle preferenze generalizzate, fino alla stessa salvaguardia che la Ue dovrà adottare per fronteggiare la *trade deflection* dei dazi USA, si regge su fonti primarie WTO.

Un cambio di paradigma non sarà comunque immediato. La Cina sta investendo massicciamente in produzioni e servizi *knowledge-based*, infrastrutture (nazionali e globali) e fonti rinnovabili. Dazi e ritorsioni potrebbero, forse, rallentarla, ma anche se il confronto si facesse più duro, l'epilogo non sarà quello consegnato agli anni '50 dalla "vera" guerra commerciale combattuta nel secolo scorso, con gli USA potenza globale ed il resto del mondo ad inseguirli. L'esempio ormai didascalico del processo produttivo degli iPhone illustra bene il perché. Al riguardo, è utile un'ultima annotazione: in base alle regole di origine che disciplinano gli scambi tra USA e Cina, soia e maiali, ad esempio, sui quali si accanirebbe la Cina sono "interamente americani", mentre larghissima parte dei prodotti *Made in China* su cui pende la minaccia di dazio USA sono il frutto di interconnessioni transazionali che originano da, o vedono un'alta partecipazione di, produzioni americane, per lo più domiciliate fiscalmente negli stessi Stati Uniti.

Segnali sostanzialmente positivi. Gli USA hanno concordato di avviare le consultazioni con la Cina al WTO sulle due azioni che hanno accresciuto le tensioni economiche tra i due paesi. Tuttavia, essi sostengono che in base alle regole WTO la Cina non aveva motivi per chiedere le consultazioni per la Sezione 301 sulla IPR perché i dazi minacciati sarebbero giustificati dal WTO (come spiegato più sopra dall'art. XXI GATT) e possono quindi essere adottate al di fuori del contesto delle controversie suscettibili di risoluzione interna al WTO. Inoltre, le misure non sono ancora in vigore, ma solamente "proposte". Anche per i dazi acciaio/alluminio gli USA hanno accettato il dialogo (consultazioni) pur sostenendo che, essendo queste misure previste dall'accordo WTO sulla salvaguardia, la Cina è stata fuorviata: i dazi sono stati apposti per proteggere la sicurezza nazionale, quindi anch'essi non sarebbero suscettibili di revisione attraverso l'arbitrato WTO.

Anche dal lato cinese giungono segnali di allentamento (ma sempre accompagnati da deterrenti). La "Commissione Nazionale per lo Sviluppo e la Riforma (NDRC) ha annunciato oggi (18.04) una roadmap per l'abolizione dei limiti di proprietà per costruttori stranieri di auto, navi e aerei, come risposta alla crescente pressione di USA e Ue. I limiti per i costruttori navali ed produttori di aeromobili sarebbero revocati già nel corso del 2018. Le restrizioni per i costruttori di automobili invece saranno eliminate progressivamente, con i limiti per i veicoli ibridi elettrici e plug-in rimossi nel 2018, quelli per i veicoli commerciali nel 2020 e tutte le restanti restrizioni entro il 2022. L'apposizione di un dazio del 178% sulle importazioni di sorgo (cereali) dagli USA attiene ad una indagine antidumping che la Cina aveva aperto nei confronti degli USA da tempo, quindi – almeno formalmente - sarebbero estranee alle vicende in corso. Tuttavia, il timing appare manifestamente strumentale. Le misure sono applicate in via "provvisoria", perciò potrebbero essere rimosse entro tempi brevi (9-12 mesi) se le autorità di Pechino riterranno che non sussistano più le condizioni di dumping. Il messaggio sembra chiaro: le stesse regole possono essere adottate da ambo le parti; le medesime misure compensative possono essere modulate, fino ad essere rimosse, a fronte di una prova di "buona volontà" del partner.

in 130 casi. Hanno vinto nel 91% dei casi e perso nell'89%, percentuali in media con lo *score* degli altri membri, che testimonia come il ricorso all'arbitrato sia più che sostanzialmente fondato.

**ALLEGATO - DAZI ACCIAIO: PRINCIPALI ESPORTATORI NEGLI USA DI PRODOTTI
SIDERURGICI DI PRIMA TRASFORMAZIONE
(semi-piani, piani, lunghi, tubi e altre categorie oggetto dei dazi USA)**

Paese	Tonnellate	Quota
Canada	5.794.325	16,7%
UE(28)	4.953.467	14,3%
Brasile	4.674.207	13,5%
Corea del sud	3.401.097	9,8%
Messico	3.227.654	9,3%
Russia	2.866.704	8,3%
Turchia	1.987.675	5,7%
Giappone	1.729.682	5,0%
Taiwan	1.133.705	3,3%
Cina	764.913	2,2%
India	752.657	2,2%
Vietnam	695.013	2,0%
Thailandia	410.275	1,2%
Sudafrica	331.049	1,0%
Australia	275.934	0,8%
Emirati Arabi Uniti	273.694	0,8%
Ucraina	241.285	0,7%
Argentina	210.012	0,6%

Come ha efficacemente sottolineato il CSC²⁵ l'adozione dei dazi siderurgici (ma analoga considerazione vale anche per i metallurgici) mal si presta a risolvere i problemi del deficit commerciale USA e della sovraccapacità produttiva cinese.

La Germania è il 1° esportatore UE con oltre 1,3 milioni di tonnellate, la 2° è l'Italia con circa 500.000 tonnellate. La Germania esporta quasi il doppio della Cina, che a sua volta esporta negli USA poco più dell'Italia per una quota del solo 2,2% a causa degli alti dazi antidumping già in vigore. Le esclusioni adottate dagli USA riguardano i primi 5 esportatori ed ammontano al 64,2% del suo import. Il deficit USA è stimato intorno agli 870 miliardi USD, di cui 375 con la Cina, 151 con la UE, 69 con il Giappone e 90 con i partner NAFTA.

Partendo dal presupposto che il deficit commerciale sia la ragione delle misure protezionistiche degli USA, nel caso dell'acciaio, non sembra esservi coerenza. Inoltre, al netto delle promesse fatte alla siderurgia domestica e della prova muscolare in vista delle *mid-term*, se il bersaglio era la sovraccapacità produttiva cinese, il colpo è stato sparato a salve. Il solo effetto di rilievo, ottenuto peraltro indirettamente, è che si ergano, come nella Ue, misure di salvaguardia nei suoi confronti. Ma, come si è cercato di argomentare, questo forse era concepito soltanto come un "passaggio intermedio".

²⁵ Nota dal CSC - 11.04.2018, N. 18-01 "Dazi USA: danni per tutti e rischi di guerra commerciale".