Quaderni AISDUE - Rivista quadrimestrale
ISSN 2975-2698 - Fascicolo n. 3/2026

BlogDUE

L'attuazione dell'intesa sui dazi con gli Stati Uniti e i limiti dell'unilateralismo

Nicola Bergamaschi (Collaboratore di ricerca post-doc in Diritto dell'Unione europea, Università di Parma) – 3 novembre 2026

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I regolamenti di attuazione dell'intesa sui dazi. – 3. L'eccezionalità e l'unilateralismo delle misure previste dai regolamenti. – 4. Affinità e divergenze tra l'attuazione della dichiarazione comune e la svolta unilaterale della politica commerciale dell'UE. – 5. Conclusioni.

1. Il 25 giugno 2026, circa dieci mesi la dichiarazione comune su un Accordo quadro sul commercio reciproco, equo ed equilibrato del 21 agosto 2025 (*Joint Statement on a United States-European Union framework on an agreement on reciprocal, fair and balanced trade*, d'ora in poi "dichiarazione comune", riguardante l'intesa sui dazi raggiunta dall'UE e dagli Stati Uniti (USA) per porre fine alla guerra commerciale innescata dalla campagna tariffaria statunitense lanciata con le "reciprocal tariffs" del c.d. *Liberation Day* del 2 aprile 2025), il legislatore dell'Unione ha dato attuazione agli impegni in materia di dazi dell'UE previsti nella dichiarazione comune tramite due regolamenti: il regolamento 2026/1461 e il regolamento 2026/1455 (N. DE SADELEER, *"Tariffs Without a Treaty: The EU's Belated Implementation of the Turnberry Agreement"*, in *EU Law Live*, 30 June 2026).

Questi sviluppi permettono di tornare sul tema dell'intesa sui dazi (per un commento alla dichiarazione comune e per i riferimenti bibliografici sull'argomento, si rimanda a N. BERGAMASCHI, *L'Unione europea dinanzi all'aggressività commerciale statunitense: le implicazioni giuridiche dell'Accordo quadro del 21 agosto 2025*, in questa *Rivista*, 2025, p. 801 ss., e ai contributi *ivi* citati; si veda inoltre C. M. CANTORE, *The European Union, the WTO, and the "Rhetoric of Reaction"*, in *Laws*, 2026, p. 96 ss.; P. MANZINI, *Più simpatica che affidabile? Dialogo con l'AI di Google sui profili giuridici dell'accordo sulle relazioni commerciali tra UE e USA*, in questa *Rivista*, 2026, p. 243 ss.), per illustrare il contenuto dei regolamenti attuativi della dichiarazione comune e fare il punto della situazione sui rapporti commerciali attualmente intercorrenti tra l'UE e gli USA (sezione 2). Inoltre, è interessante soffermarsi sui meccanismi di difesa commerciale di natura

unilaterale previsti dai due regolamenti ed evidenziarne il carattere di eccezione rispetto agli strumenti già previsti nell'ordinamento dell'UE (sezione 3). Da qui è possibile riflettere sul rapporto tra le misure previste dai due regolamenti e la "svolta unilaterale" della politica commerciale dell'UE, alla luce della dottrina dell'autonomia strategica aperta, di cui la prassi in esame evidenzia alcuni limiti (sezione 4). Infine, si traggono brevi conclusioni critiche sull'unilateralismo in questo frangente (sezione 5).

2. Con la dichiarazione comune di agosto 2025, l'UE e gli USA annunciavano i termini dell'intesa raggiunta per scongiurare l'*escalation* tariffaria iniziata nell'aprile precedente. Il contenuto dell'intesa richiedeva di essere attuato tramite le rispettive misure interne delle parti coinvolte, cioè, per l'UE, mediante atti legislativi (regolamenti *ex* art. 207, par. 2, TFUE) che modificassero il regime tariffario dei beni statunitensi, come convenuto.

Gli USA si sono adeguati per primi agli impegni assunti. Nel caso dell'Unione, invece, il processo di attuazione si è rivelato piuttosto lungo e politicamente tormentato, concludendosi quasi dieci mesi dopo le proposte della Commissione (COM (2025) 471 e COM (2025) 472, del 28 agosto 2025; M. BUCCARELLA, *Gli effetti della pronuncia del 20 febbraio 2026 della Corte Suprema USA sulle relazioni commerciali internazionali: una possibile reviviscenza del multilateralismo?*, in *DCPE online*, 2026, p. 23 ss.). Le difficoltà riscontrate nella procedura legislativa si riconducono principalmente a due questioni. La prima consiste nella dichiarazione di illegittimità delle *reciprocal tariffs* da parte della Corte Suprema del 20 febbraio 2026 e nell'incertezza conseguente riguardo ai regimi tariffari che gli USA avrebbero applicato (H. DE WAELE, N. ZAMANI, *"Mr. Trump's Tariffs, Continued Mob Rule, and the EU Response – Speak Softly, but Carry a Big Stick?"*, in *EU Law Live*, 16 March 2026). La seconda riguarda invece le tensioni diplomatiche tra UE e USA, dovute alle pretese di questi ultimi sulla Groenlandia e alle relative minacce di natura (anche) commerciale, nonché alle tensioni intercorse con altri Stati membri, come nel caso della minaccia di embargo alla Spagna. Sono quindi le turbolente vicende politiche statunitensi ad aver frenato il legislatore dell'Unione (soprattutto il Parlamento), il quale riteneva necessario accertarsi, da un lato, che sussistesse ancora la necessità dell'intesa, cioè che l'amministrazione statunitense perseverasse nella propria politica daziaria aggressiva (i dazi sono stati prontamente reintrodotti – seppur minori – con altra base giuridica: i dazi "Sez. 122") e, al contempo, che gli USA non re-imponessero nei confronti dell'UE dazi maggiori a quelli convenuti. Dall'altro lato, che non vi fossero ulteriori pressioni indebite da parte degli USA sull'Unione o sui suoi Stati membri.

Venendo al contenuto dei due regolamenti, entrambi adeguano il regime tariffario sui beni statunitensi a quanto concordato, con alcune differenze tra loro. Il regolamento 2026/1461 riguarda la liberalizzazione totale (dazi allo zero per cento) ed *erga omnes* delle importazioni di una sola e specifica categoria di beni (determinati crostacei). Ad essa è stato dedicato un atto

specifico, perché la liberalizzazione si pone in continuità con il regime già stabilito per queste merci dal regolamento 2020/2131, in scadenza. In sostanza, il nuovo regolamento non fa che rinnovare la disciplina precedente, anch'essa frutto di un'intesa raggiunta a suo tempo con gli USA (la "dichiarazione comune su un accordo tariffario" del 21 agosto 2020).

Il regime disposto dal regolamento 2026/1455, invece, è di portata ben più ampia e inedito, in quanto appositamente volto ad adempiere agli impegni assunti nella dichiarazione comune del 2025. In linea con quest'ultima, il regolamento azzera i dazi su un'ampia gamma di beni statunitensi (la maggior parte dei beni industriali e molti beni alimentari, elencati nell'allegato I) e riduce i dazi, anche mediante la creazione di contingenti tariffari, su ulteriori prodotti alimentari statunitensi (allegati II e III).

Oltre a determinare i regimi tariffari per le citate categorie di merci, i regolamenti contengono disposizioni che attribuiscono alla Commissione poteri di esecuzione. In particolare, entrambi prevedono un meccanismo di sospensione delle misure di liberalizzazione nei confronti dei prodotti statunitensi per una serie di motivi riconducibili al mancato rispetto, da parte degli USA, di quanto stabilito nella dichiarazione comune (art. 2 del regolamento 2026/1461 e art. 3 del regolamento 2026/1455). Tali clausole riflettono le preoccupazioni dell'UE riguardo all'inaffidabilità della politica commerciale statunitense attuale. Nello specifico, la Commissione ha il potere di sospendere, in tutto o in parte, le concessioni tariffarie previste dai rispettivi regolamenti qualora gli USA non attuino la dichiarazione comune (si veda il caso esemplificativo all'art. 3, par. 1, lett. a), del regolamento 2026/1455). Inoltre, la sospensione è possibile anche, più generalmente, se gli USA "compromettano […] gli obiettivi di miglioramento delle relazioni commerciali […] e gli obiettivi perseguiti dalla dichiarazione comune di promuovere un commercio reciproco, equo ed equilibrato, o compromettano l'accesso degli operatori economici dell'Unione al mercato degli Stati Uniti, discriminino o prendano di mira gli operatori economici dell'Unione che intendono operare o che già operano negli Stati Uniti, o perturbino in altro modo le relazioni commerciali e di investimento tra l'Unione e gli Stati Uniti" (art. 3, par. 1, lett. b), del regolamento 2026/1455).

Alla Commissione è quindi dato un ampio mandato per rispondere a eventuali intemperanze da parte degli USA, tanto che la sospensione è possibile anche quando simili comportamenti degli USA siano prevedibili in futuro (art. 2, par. 1, lett. b), del regolamento 2026/1461 e art. 3, par. 1, lett. c), del regolamento 2026/1455) e "qualora si sia verificato un cambiamento di circostanze oggettive rispetto a quelle esistenti alla data della dichiarazione comune" (art. 2, par. 1, lett. c), del regolamento 2026/1461 e art. 3, par. 1, lett. d), del regolamento 2026/1455).

Da ultimo, si consente la sospensione della misura che fissa a zero i dazi sui prodotti statunitensi in acciaio, alluminio, ferro e ghisa, qualora gli USA continuino ad applicare un'aliquota superiore al 15 per cento sui prodotti in acciaio e in alluminio provenienti dall'UE (tale aliquota è attualmente fissata al 50 per cento *erga omnes*, con la sola eccezione del Regno Unito, in virtù

dello "*US-UK Economic Prosperity Deal*") dopo il 31 dicembre 2027 (art. 3, par. 2, del regolamento 2026/1455). Tale clausola, inserita su impulso del Parlamento (che aveva originariamente proposto anche una c.d. "*sunrise clause*" legata a tale condizione), è di particolare interesse poiché la dichiarazione comune non prevedeva un simile impegno a carico degli USA (a differenza di quanto previsto nell'intesa tra gli USA e il Regno Unito). Infatti, se è vero che la dichiarazione fissava come limite un'aliquota del 15 per cento sui beni di origine dell'UE, senza fare esplicita eccezione per i prodotti in acciaio e in alluminio, bisogna però considerare che, con riguardo a tali beni, la stessa dichiarazione si limita a enunciare che le parti valuteranno una cooperazione per tutelare le rispettive industrie nazionali dai rischi di sovrapproduzione globale. A questi prodotti sarebbe quindi riservato un trattamento speciale rispetto a quello previsto per la generalità dei beni dell'UE, tanto che il considerando n. 12 del regolamento 2026/1455 afferma chiaramente che "[l]a dichiarazione comune non prevede l'applicazione del tetto tariffario del 15 % sull'acciaio e sull'alluminio" (ciò emergeva già dai siti istituzionali dell'UE in occasione della dichiarazione comune, anche se la Commissione sembrerebbe essere di diverso avviso). La clausola in questione mostra, pertanto, un tentativo di forzare la mano agli USA sulla questione e di ottenere un trattamento di favore che vada oltre quanto pattuito.

Oltre a quello di sospensione, il regolamento 2026/1455 contiene anche un meccanismo che attribuisce alla Commissione il potere di adottare misure di salvaguardia che sospendano, in tutto o in parte, le liberalizzazioni previste dal regolamento qualora una merce statunitense sia importata nell'UE "in quantità talmente elevate […] e a condizioni tali da arrecare o minacciare di arrecare un grave pregiudizio all'industria dell'Unione" (art. 4, par. 1, del regolamento 2026/1455). La Commissione deve agire a seguito di un'indagine avviata d'iniziativa propria o su richiesta di un portatore di interessi privato dell'UE, in presenza di *fumus* di grave pregiudizio o di minaccia di grave pregiudizio all'industria dell'UE (art. 4, par. 2, del regolamento 2026/1455). Siffatto meccanismo, che a prima vista sembra richiamare le misure di salvaguardia di cui al regolamento 2015/478 (si ritornerà sul punto nella sezione 3), si riferisce in realtà a un ulteriore motivo di sospensione (così era qualificato nella proposta della Commissione). Lo spostamento in un articolo apposito, rubricato come "misure di salvaguardia", è avvenuto su emendamento del Parlamento, probabilmente al fine di istituire una procedura apposita che consentisse la partecipazione dei soggetti privati e, più in generale, di rimarcare l'esistenza di un simile rimedio.

Ancora al Parlamento, infine, si devono la previsione di obblighi informativi per la Commissione (art. 7 del regolamento 2026/1455) e la clausola di cessazione, fissata al 31 dicembre 2029 (c.d. "sunset clause", di cui all'art. 8 del medesimo regolamento). La Commissione è quindi tenuta a monitorare periodicamente l'andamento delle importazioni dagli USA e a informare il Parlamento e il Consiglio, nonché a presentare una valutazione globale entro il 30 giugno 2029 sui flussi commerciali tra UE e USA e sul loro impatto sull'UE (incluso quello sulle piccole e medie imprese). Tale

valutazione mira a consentire al legislatore di decidere in merito all'eventuale proroga dell'applicazione del regolamento oltre la suddetta data di cessazione.

Quanto al futuro delle relazioni commerciali tra l'UE e gli USA, è difficile formulare previsioni sulla base del contenuto e del tenore complessivo dei regolamenti esaminati. Anzi, l'Unione sembrerebbe prepararsi a tutti gli scenari possibili. Come si apprende dai rispettivi preamboli e in linea con la dichiarazione comune a cui danno attuazione, i regolamenti sono intesi a evitare perturbazioni nelle relazioni commerciali tra le due parti e a migliorarle, considerando la dichiarazione comune un primo passo verso aperture reciproche e futuri accordi ancora più estesi e vantaggiosi (si veda, per esempio, il considerando n. 7 del regolamento 2026/1455).

D'altro canto, si è osservato che i due atti contengono diversi strumenti volti a tutelare l'UE qualora gli USA agissero in modo contrario a tale aspirazione. Inoltre, la clausola di sospensione per mutamento delle circostanze consente all'UE di rispondere prontamente qualora le relazioni con la controparte subissero variazioni significative. Per esempio, se le tensioni legate a uno dei vari *dossier* diplomaticamente sensibili dovessero inasprirsi, oppure, viceversa, se un cambio radicale nella politica degli USA portasse l'amministrazione statunitense a posizioni favorevoli a una *partnership* commerciale più equilibrata con l'Unione.

Se l'Unione dovesse sospendere l'applicazione dei regolamenti per uno dei motivi sopra illustrati, si tornerebbe ai regimi tariffari applicati dall'UE prima dell'inizio della guerra commerciale del 2025 (salvo regimi speciali per talune categorie di prodotti introdotti successivamente, come nel caso dei prodotti siderurgici di cui si dirà di seguito). Tuttavia, è verosimile che, in un simile scenario, l'Unione scelga contestualmente di riattivare i dazi sui prodotti statunitensi introdotti con il regolamento di esecuzione 2025/1564 al culmine della guerra commerciale (sospesi a seguito dell'intesa dal regolamento di esecuzione 2025/1727 e attualmente ancora sospesi dal regolamento di esecuzione 2026/1893), riaccendendo l'*escalation* interrotta ad agosto 2025. Recentemente, l'esecutivo statunitense si era mostrato impaziente che l'UE attuasse la dichiarazione comune (Trump aveva minacciato ritorsioni in caso contrario) e l'ultima tornata di dazi imposti (i dazi "Sez. 301", sostitutivi dei dazi "Sez. 122" in scadenza) ha mantenuto l'aliquota sulle importazioni dall'Unione al di sotto della soglia del 15 per cento pattuita nella dichiarazione. Per ora, dunque, il compromesso sembra reggere.

Nel breve periodo, la questione irrisolta più spinosa sembrerebbe essere quella dei dazi sui prodotti siderurgici, in merito ai quali il regolamento 2026/1455 pone agli USA l'*ultimatum* sopra menzionato. Il tema, lo si ricorda, era già stato al centro delle prime tensioni commerciali tra l'UE e gli USA ai tempi della prima amministrazione Trump (per una breve ricostruzione, si rimanda a N. BERGAMASCHI, *op. cit.*, pp. 802 e 803 e agli Autori *ivi* citati). Inoltre, così come gli USA, anche l'Unione è attualmente impegnata nel tentativo di tutelare la propria competitività e i propri approvvigionamenti di fronte alla sovracapacità globale nel mercato siderurgico (M. BUNGENBERG,

P. REINHOLD, *Between Protectionism and Partnership: History and Prospects of the European Union's International Steel Relations With the United States*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2026, p. 91 ss.; S. FRANZONE, *A New EU Measure Addressing the Trade Effects of Global Steel Overcapacity*, *ivi*, 2026, p. 123 ss.). Proprio a questo fine, l'UE ha recentemente adottato il regolamento 2026/1384, con cui ha inteso dotarsi di un rimedio strutturale basato su una combinazione di contingenti tariffari e dazi fuori contingente, in sostituzione delle misure di salvaguardia finora adottate (rimedi, per loro natura, temporanei ed emergenziali). Nei rapporti bilaterali con gli USA, però, si applicano le disposizioni del regolamento 2026/1455, che azzerano i dazi su tali prodotti, senza limiti quantitativi. Per il futuro, la prospettiva forse più auspicata dall'UE – ma di difficile realizzazione – è quella di riprendere la via della cooperazione bilaterale intrapresa e poi interrotta nel 2021 con il "*Joint US-EU Statement on Trade in Steel and Aluminum*", che prefigurava il lancio del c.d. "Global Arrangement on Sustainable Steel and Aluminium", mai realizzato. Resta da capire se sia possibile addivenire a un compromesso anche in questo campo, e in tempo utile, così da evitare l'attivazione della clausola di sospensione, oppure se l'attivazione di quest'ultima avrà l'effetto di riaccendere lo scontro.

3. Visti nel panorama più ampio degli strumenti della politica commerciale dell'UE, i due regolamenti in esame si caratterizzano per un certo grado di eccezionalità. Questo è conseguenza delle peculiarità dell'"accordo quadro" oggetto della dichiarazione comune e, in ultima istanza, dell'unilateralismo dell'azione statunitense a monte dello stesso.

Innanzitutto, come già sottolineato dai primi commentatori, l'accordo è stato raggiunto al di fuori del contesto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) e presenta profili di incompatibilità con esso. Infatti, è il frutto dell'intenzione statunitense di gestire le proprie relazioni commerciali al di fuori delle regole e dei canali multilaterali esistenti. Ciò si riflette nei contenuti dei regolamenti attuativi della decisione comune. Nel preambolo del regolamento 2026/1455 (considerando n. 2), il legislatore dell'Unione ha voluto riaffermare con enfasi il "fermo impegno" dell'Unione a favore del sistema commerciale multilaterale, da preservare e rilanciare, fondato sulle regole dell'OMC, considerata la "pietra angolare" dell'ordine commerciale globale. Eppure, già in occasione della dichiarazione comune, era stato rilevato che gli impegni da essa previsti sono in contrasto con il principio della nazione più favorita (*inter alia*, M. BUCCARELLA, *op. cit.*, pp. 45 e 46). Evidentemente, lo stesso vale per le misure di attuazione di tali impegni. Nel caso dei regolamenti adottati dall'Unione, si prevedono concessioni tariffarie a favore esclusivamente degli USA, in palese violazione del principio di non discriminazione in base all'origine dei prodotti. Pertanto, quelle contenute nel preambolo del regolamento 2026/1455 rimangono affermazioni generiche, coerenti con il tradizionale posizionamento dell'Unione a favore del multilateralismo e dell'OMC (in linea con gli obiettivi e i principi che guidano l'azione esterna dell'Unione di cui agli artt. 3, par. 5, e 21 del TUE), ma che

equivalgono a una petizione di principio e non possono certo sanare l'incompatibilità tra i regimi tariffari previsti dai regolamenti e il diritto dell'OMC.

Inoltre, l'approccio dell'Unione nei confronti del sistema normativo multilaterale è mutato rispetto a quello adottato finora nella risposta alle *reciprocal tariffs*. Fin dalle misure di difesa commerciale adottate per contrastare i primi aumenti tariffari statunitensi sui prodotti siderurgici (regolamento di esecuzione 2018/886), arrivando all'ultimo atto della guerra tariffaria, cioè il regolamento di esecuzione 2025/1564, l'UE ha trattato i dazi statunitensi come forme illegittime di misure di salvaguardia ai sensi del diritto dell'OMC (considerando nn. 8-14 del regolamento di esecuzione 2025/1564), e ha risposto con misure compensative *ex* artt. 3, lett. c) e 4, par. 1, del regolamento 654/2014, in linea con l'art. 19 dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio del 1994 e l'art. 8 dell'Accordo sulle misure di salvaguardia. In realtà, in alcuni procedimenti nell'ambito dell'Organo di risoluzione delle controversie dell'OMC, i *panel* avevano escluso la qualificazione delle misure statunitensi come misure di salvaguardia (WT/DS564/R; WT/DS556/R; WT/DS544/R; WT/DS552/R), posto che gli USA giustificavano le proprie misure come dovute a esigenze di sicurezza nazionale (a torto, secondo gli stessi *panel*). La posizione dell'Unione non era quindi pacifica sul piano multilaterale. Probabilmente era funzionale all'adozione di misure di risposta immediate, senza passare dal procedimento di risoluzione delle controversie dell'OMC come previsto dall'art. 23 del *Dispute Settlement Understanding*. Tuttavia, tale approccio aveva il pregio di mantenere lo scontro tariffario formalmente entro i confini normativi dell'OMC.

Nei due regolamenti in esame, al contrario, i dazi statunitensi non vengono mai qualificati come misure di salvaguardia e, oltre ai riferimenti generici di cui si è già dato conto, non si fa alcun cenno a norme multilaterali di riferimento (sul punto anche M. BUCCARELLA, *op. cit.*, pp. 46-47). Come già l'accordo di cui alla dichiarazione comune, dunque, anche i regolamenti attuativi si pongono su un piano a parte rispetto a quello dell'OMC, estraneo e parallelo a esso.

Al contempo, tale accordo presenta una natura del tutto peculiare. Anche se negoziato tra le parti, esso mira, in sostanza, a dettare le condizioni secondo le quali gli USA sono disposti a limitare le proprie misure tariffarie, unilateralmente imposte in violazione degli impegni internazionali vigenti. Decidendo di accogliere queste condizioni, in cambio di un aumento tariffario meno oneroso di quello minacciato, l'UE ha trovato una soluzione condivisa e, quindi, in questo senso, bilaterale. Tuttavia, l'accordo non costituisce, almeno formalmente, un trattato internazionale. Sebbene sia evidente il carattere di sinallagmaticità degli impegni previsti (confermato dal fatto che il mantenimento delle misure da questi previste è espressamente condizionato al rispetto dei propri impegni da parte degli USA), esso viene invece identificato come atto non giuridicamente vincolante (*ex multis*, N. DE SADELEER, *op. cit.*; diversamente, N. BERGAMASCHI, *op. cit.*, pp. 806 e 807).

L'Unione stessa, coerentemente con il carattere informale della dichiarazione comune, lo qualifica ufficialmente come un accordo prettamente politico (considerando n. 5 del regolamento 2026/1455). Sicché, nel caso in cui gli USA disattendessero i termini dell'accordo, non vi sarebbero conseguenze giuridiche in materia di responsabilità internazionale. D'altra parte, data l'effettiva reciprocità sottesa all'intesa, l'UE avrebbe un interesse materiale a reagire a un'eventuale violazione (*de facto* se non *de jure*) da parte degli USA. A differenza degli accordi commerciali formali dell'UE, la dichiarazione non prevede alcun meccanismo di risoluzione delle controversie tra le parti. Di conseguenza, i due regolamenti stabiliscono un regime normativo *ad hoc* che disciplina tale evenienza e che, inevitabilmente, si fonda su strumenti di natura unilaterale.

Il riferimento riguarda gli strumenti di difesa commerciale previsti dai regolamenti, ossia il meccanismo di sospensione e le misure di salvaguardia. Il meccanismo di sospensione ricorda parzialmente i meccanismi di *enforcement* previsti dagli accordi commerciali bilaterali, nella misura in cui consente la sospensione delle concessioni a favore dello Stato terzo qualora quest'ultimo non adempia ai propri impegni (vincolanti o meno). Tuttavia, diversamente da questa seconda tipologia di meccanismi, quello dei due regolamenti non si fonda sul consenso dello Stato terzo. Inoltre, nell'ambito dei meccanismi di risoluzione delle controversie previsti dagli accordi commerciali dell'UE, l'adozione di contromisure è solitamente permessa solo in *extremis*, come ultimo ed eventuale esito della procedura, nel caso in cui la controparte non si adegui alla relazione del collegio arbitrale (per esempio, art. 29.14 dell'Accordo economico e commerciale globale UE-Canada). I meccanismi previsti dai due regolamenti, invece, consentono alla Commissione di sospendere unilateralmente le concessioni, *inaudita altera parte* e senza l'intervento di organi terzi a dirimere la controversia. Pertanto, mentre i meccanismi bilaterali degli accordi permettono alle parti di giungere a una soluzione condivisa o, quantomeno, imparziale, l'attivazione del meccanismo dei regolamenti difficilmente verrebbe accettata dagli USA, il che probabilmente decreterebbe la fine dell'intesa tra l'UE e gli USA. Infine, si può notare che è proprio l'assenza di un accordo commerciale riconosciuto come tale a richiedere e giustificare l'esistenza del meccanismo di sospensione dei regolamenti. Infatti, le contromisure commerciali sono solitamente adottate internamente sulla base del regolamento 654/2014, in attuazione (almeno nominale) dei vincoli del diritto pattizio dell'UE. Questo regolamento non copre, invece, casi come quello in esame.

Considerazioni analoghe si applicano anche alle misure di salvaguardia previste dal regolamento 2026/1455. Queste misure si distinguono da quelle di cui al regolamento 2015/478, che disciplina l'adozione delle misure di salvaguardia generali secondo quanto previsto dalla disciplina dell'OMC, nonché dai meccanismi di misure di salvaguardia bilaterali contenuti in vari accordi commerciali dell'UE (ad esempio, artt. 3.9-3.13 dell'Accordo di libero scambio tra UE e Singapore). Lo strumento del regolamento 2026/1455 condivide con essi finalità e portata applicativa, essendo volto a evitare

pregiudizi al mercato interno derivanti da un'impennata delle importazioni di un determinato prodotto. Tuttavia, diversamente da quelle di cui al regolamento 2015/478, le misure di salvaguardia del regolamento 2026/1455 non sono *erga omnes*, ma riguardano solo i prodotti statunitensi. Ciò le renderebbe più simili alle misure bilaterali previste dagli accordi commerciali, se non fosse che, innanzitutto, non sono fondate sul consenso tra le parti. Inoltre, a differenza di questi ultimi, il regolamento 2026/1455 non esclude la doppia applicazione, sui prodotti statunitensi, delle proprie misure di salvaguardia e di quelle generali del regolamento 2015/478, non prevede la possibilità per gli USA di adottare misure compensative, né, tantomeno, prevede alcuna procedura di consultazione con la controparte. Infine, distinguendosi sia dalle misure di salvaguardia generali sia da quelle bilaterali, quelle del regolamento 2026/1455 non devono necessariamente essere temporanee. Si tratta, dunque, di un regime speciale, di natura unilaterale, esistente solo nell'ambito del regolamento 2026/1455.

4. Come risulta dall'analisi sopra svolta, sia il meccanismo di sospensione sia le misure di salvaguardia del regolamento 2026/1455 rappresentano strumenti unilaterali e a sé stanti, diversi dagli strumenti di difesa commerciale stabiliti in via bilaterale ed esterni al quadro normativo attuativo del diritto dell'OMC nell'ordinamento dell'UE. Da questo punto di vista, sembrerebbero esserci alcune corrispondenze tra l'approccio sotteso a queste misure e la più generale "svolta unilaterale" che caratterizza la recente politica commerciale comune dell'Unione (F. DE VILLE ET AL., *The Unilateral Turn in EU Trade Policy? The Origins and Characteristics of the EU's New Trade Instruments'*, in *European Foreign Affairs Review*, 2023, p. 15 ss.; T. VERELLEN, A. HOFER, *The Unilateral Turn in EU Trade and Investment Policy*, *ivi*, 2023, p. 1 ss.).

Negli ultimi anni, infatti, l'UE si è dotata di una serie di nuovi strumenti in ambito commerciale (S. BOHNERT, *The Shift to Unilateralism in the European Union's Trade Policy: An Exercise in Taxonomy*, in *CMLR*, 2025, p. 1057 ss.), accomunati da una marcata connotazione unilaterale, tanto che, da più parti, ne è stata messa in discussione la piena compatibilità con il diritto OMC (si rimanda alla dottrina citata di seguito). Questa tendenza si spiega con la ricerca di autonomia strategica da parte dell'Unione (C. BEAUCILLON, *Strategic Autonomy: A New Identity for the EU as a Global Actor*, in *europeanpapers.eu*, 2023, p. 417 ss.; P. DE PASQUALE, F. FERRARO, *L'autonomia strategica dell'Unione europea: dalla difesa… alla politica commerciale c'è ancora tanta strada da fare*, in *DPCE*, 2023, p. 5 ss.; F. HOFFMEISTER, *Strategic Autonomy in the European Union's External Relations Law*, in *CMLR*, 2023, p. 667 ss.; A. STEINBACH, *The EU's Turn to 'Strategic Autonomy': Leeway for Policy Action and Points of Conflict*, in *The European Journal of International Law*, 2023, p. 973 ss.), a fronte delle crescenti tensioni commerciali e politiche a livello globale e della crisi che il sistema multilaterale dell'OMC sta attraversando.

In ambito commerciale, in particolare, l'UE ha abbracciato la dottrina dell'"autonomia strategica aperta" (W. WEIß, C. FURCULITA, *Open Strategic*

Autonomy in EU Trade Policy: Assessing the Turn to Stronger Enforcement and More Robust Interest Representation, Cambridge, 2024; G. KÜBEK, I. MANCINI, *EU Trade Policy between Constitutional Openness and Strategic Autonomy*, in *European Constitutional Law Review*, 2023, p. 518 ss.; L. RUBINI, *I segni dei tempi: unilateralismo o cooperazione? Riflessioni su alcuni recenti sviluppi nella politica commerciale dell'Unione europea*, in *rivista.eurojus.it*, 2020, p. 121 ss.). Secondo tale dottrina, l'UE ricorre a strumenti unilaterali laddove non sia possibile agire in conformità ai propri interessi e valori d'intesa con gli altri attori della comunità internazionale, per mancanza di consenso a livello bilaterale e/o a causa della situazione di "*regime failure*" del sistema normativo commerciale multilaterale (G. ADINOLFI, *Regime Failure e contromisure unilaterali: la modifica dell'Enforcement Regulation dell'Unione Europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2021, p. 319 ss.). Un esempio paradigmatico è quello del già menzionato regolamento 654/2014, rinnovato nel 2021 per includere nuovi motivi di applicazione, tra cui il caso in cui non si potesse giungere a una decisione dell'organismo di risoluzione delle controversie dell'OMC a causa della paralisi di quest'ultimo (G. ADINOLFI, *op. cit.*). Un altro esempio, tra i più rappresentativi della dottrina dell'autonomia strategica aperta, è quello dello strumento anti-coercizione (regolamento 2023/2675; F. CECI, *Una prima lettura del Regolamento (UE) 2023/2675 sulla coercizione economica da parte di Paesi terzi*, in questa *Rivista*, 2024, p. 74 ss.; K. OLSTHOORN, *The EU's Anti-coercion Instrument: A Return of Unlawful Unilateral Trade Countermeasures in Disguise?*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2024, p. 47 ss.; S. SILINGARDI, *Il nuovo strumento anti-coercizione europeo e il futuro assetto dei rapporti tra l'Unione europea e l'Organizzazione mondiale del commercio*, in *Rivista del commercio internazionale*, 2024, p. 653 ss.). Come noto, esso consente l'adozione di un'ampia gamma di misure commerciali (non solo tariffarie) di risposta a forme di coercizione economica da parte di Stati terzi (la definizione è prevista all'art. 2 del regolamento 2023/2675; l'elenco delle misure di risposta adottabili si trova nell'Allegato I), secondo i criteri e la procedura previsti dal regolamento stesso (la Commissione svolge il ruolo principale nella conduzione della procedura, posto che la qualificazione della condotta come coercizione economica secondo l'art. 1 è prerogativa del Consiglio a maggioranza qualificata, *ex* art. 5 del regolamento 2023/2675), senza passare per i meccanismi del diritto dell'OMC. Obiettivo ultimo è impedire interferenze nelle scelte sovrane di Unione e Stati membri (art. 2 del regolamento 2023/2675).

L'unilateralismo sotteso ai meccanismi di difesa commerciale previsti dai due regolamenti, dovuto all'indisponibilità degli USA a ricorrere a soluzioni di diritto pattizio bilaterale o multilaterale, mira a consentire all'UE di divincolarsi dalle condizioni a cui ha accettato di sottoporsi con la dichiarazione comune, restituendole margini di autonomia d'azione e di assertività. Lo stesso vale per l'*ultimatum* sui prodotti siderurgici sopra illustrato. In questo senso, i regolamenti attuativi rispecchiano l'approccio della svolta unilaterale.

Tuttavia, vi è una differenza di fondo tra i due regolamenti attuativi della dichiarazione comune e il pacchetto di misure adottato nell'ambito della dottrina dell'autonomia strategica aperta. Questi secondi rappresentano il tentativo dell'Unione di dotarsi di strumenti giuridici efficaci per navigare autonomamente nella crisi del diritto internazionale del commercio, secondo un approccio improntato sia all'apertura sia all'assertività. I due regolamenti, invece, deviano dalla disciplina generale esistente per assecondare le esigenze specifiche dell'attuazione della dichiarazione comune, che è a sua volta l'esito di una scelta forzata (cioè la meno conveniente) di fronte alla condotta degli USA.

Da questo punto di vista, l'attuazione della dichiarazione comune non solo si distingue dall'approccio previsto dalla dottrina dell'autonomia strategica aperta, ma ne disvela anche i limiti.

Da un lato, infatti, la previsione di meccanismi unilaterali *ad hoc* nei due regolamenti si è resa necessaria proprio a causa dell'inidoneità degli strumenti previgenti, tra cui quelli di cui l'UE si è dotata nell'ambito della svolta unilaterale (in particolare il riformato regolamento 654/2014), a far fronte alle suddette esigenze.

Dall'altro lato, le concessioni "ampie ed eccezionali" (considerando n. 15 del regolamento 2026/1455) a favore degli USA previste dalla dichiarazione comune sono dovute alle pressioni esercitate dalla politica tariffaria e dall'atteggiamento ricattatorio statunitense. Prova tangibile di queste pressioni è la lettera in cui Trump ha esplicitamente minacciato l'UE di aumentare i dazi del 30 per cento a meno che quest'ultima non eliminasse i propri dazi e le proprie barriere sui prodotti statunitensi. Ebbene, è ragionevole sostenere che tali circostanze avrebbero integrato la fattispecie di "coercizione economica" ai sensi dello strumento anti-coercizione, con cui l'Unione avrebbe potuto reagire alla coercizione subita mediante restrizioni commerciali nei confronti degli USA, adottando misure commerciali ulteriori e diverse rispetto agli aumenti tariffari già imposti ed esercitando quella postura assertiva di cui alla dottrina dell'autonomia strategica aperta. Questo, però, vale solo sul piano teorico.

Nonostante ve ne fossero i presupposti, infatti, lo strumento non è mai stato formalmente azionato, né l'UE ha qualificato le azioni statunitensi come forme di coercizione economica, tant'è che, anche dopo la lettera minatoria di Trump (regolamento di esecuzione 2025/1564), l'UE ha continuato a definire quelle degli USA come misure di salvaguardia (il che si pone in contraddizione con l'elemento teleologico che qualifica la fattispecie di coercizione *ex* art. 2, par. 1, del regolamento 2023/2675).

D'altra parte, è plausibile ritenere che l'utilizzo di tale strumento non avrebbe potuto produrre un esito diverso, alla luce delle circostanze fattuali. Una volta accertata l'esistenza della coercizione economica, la procedura richiede alla Commissione di impegnarsi in consultazioni con il Paese terzo e, se possibile, di avviare negoziati per ottenere la cessazione della condotta coercitiva (art. 6 del regolamento 2023/2675). Di fatto, ciò corrisponde a quanto effettivamente avvenuto nell'estate del 2025.

Vista l'informalità delle consultazioni svoltesi (leggasi segretezza, con evidenti ripercussioni sulla trasparenza), non è dato sapere se la possibilità di ricorso allo strumento anti-coercizione (in effetti, paventata da alcuni Stati membri) abbia avuto peso negoziale.

Ciò che è certo è che la Commissione ha ritenuto preferibili le condizioni della dichiarazione comune, pur sfavorevoli, alla continuazione della guerra tariffaria e al suo inasprimento, e così poi il Parlamento e il Consiglio. Questo si sarebbe verosimilmente verificato anche nell'ambito della procedura prevista dallo strumento anti-coercizione, secondo cui la Commissione può adottare misure di risposta solo dopo aver valutato che tali misure siano in linea con gli interessi dell'Unione (art. 8, par. 1, del regolamento 2023/2675). Ancora a causa della scarsa trasparenza sulle negoziazioni, non è possibile sapere con esattezza a quali interessi la Commissione abbia dato priorità. Probabilmente è stata data priorità agli interessi dei produttori ed esportatori dell'UE, vista la rilevanza del mercato statunitense per l'*export* dell'Unione. Infatti, i regolamenti attuativi della dichiarazione comune confermano che lo scopo primario dell'intesa raggiunta è garantire la stabilità degli scambi commerciali (considerando n. 5 del regolamento 2026/1455). In aggiunta, sembrano avere avuto un peso (almeno in sede di adozione dei regolamenti attuativi) anche considerazioni più ampie sull'opportunità di un saldo legame tra le due sponde nordatlantiche, definito come "un imperativo strategico, in particolare in un momento in cui la guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina minaccia gli interessi essenziali dell'Unione in materia di sicurezza", nel primo considerando del regolamento 2026/1455 (considerando aggiunto da una emendamento del Parlamento; sul punto, si veda il discorso di Mario Draghi del 16 settembre 2025 presso la Commissione).

Quanto detto solleva alcune perplessità sulla reale efficacia dello strumento anti-coercizione, nel frangente in esame e in generale. Infatti, bisogna notare che lo strumento anti-coercizione svolge una funzione non solo di reazione ai casi di coercizione, ma, ancor prima (o forse principalmente), di deterrenza (art. 1, par. 2, del regolamento 2023/2675). La sola possibilità che l'UE ricorra a tale strumento dovrebbe disincentivare gli Stati terzi dall'avviare o proseguire atti coercitivi nei suoi confronti. Anche se, come anticipato, non è possibile conoscere il ruolo svolto dallo strumento nelle negoziazioni con gli USA, è evidente che l'effetto di deterrenza da esso esercitato non abbia impedito il raggiungimento di un compromesso sbilanciato a sfavore dell'UE, mentre gli USA hanno ottenuto quanto richiesto nella lettera di Trump. Inoltre, lo strumento anti-coercizione è volto a tutelare gli interessi commerciali ed economici dell'Unione, unitamente a quelli di sicurezza e difesa (sul nesso tra commercio e sicurezza in questo ambito, *inter alia*, L. SCHAUPP, *Decoding the Intersection of Trade and Security in the EU's Anti-Coercion Instrument*, in *European Foreign Affairs Review*, 2024, p. 133 ss.). Ebbene, si è osservato che, verosimilmente, sono proprio valutazioni inerenti alla tutela di tali interessi ad aver spinto l'UE ad accettare siffatto

compromesso al ribasso, invece di reagire alla coercizione con misure di risposta basate sullo strumento anti-coercizione.

Se ne ricava che questo strumento rischia di risultare poco o del tutto inefficace qualora l'Unione sia esposta a determinate dipendenze nei confronti di chi esercita la coercizione, tali da rendere sconveniente l'adozione di misure di risposta. Queste dipendenze possono essere di natura economica e commerciale o inerenti al settore della difesa, come nel caso in esame, relativo al rapporto con gli USA. Ma possono riguardare anche, per esempio, l'approvvigionamento di materie prime critiche, attualmente dipendente dalla Cina (si veda il *Discorso sullo Stato dell'Unione 2026*).

5. La dichiarazione comune è il portato della crisi del sistema commerciale multilaterale e della postura fortemente unilateralista statunitense. Nel darvi attuazione, l'UE cerca di preservare un margine di autonomia d'azione, predisponendo misure anch'esse di natura unilaterale. Queste, però, mettono in luce i limiti degli strumenti di cui l'UE si è dotata proprio per reagire a quella crisi e, più in generale, dell'unilateralismo stesso.

Gli strumenti unilaterali a disposizione dell'Unione, infatti, si sono rivelati inadatti a evitare le condizioni sfavorevoli della dichiarazione comune, così come a gestire le esigenze della sua attuazione, che hanno richiesto il ricorso a misure apposite. Inoltre, l'applicazione pratica di tali misure potrebbe innescare una nuova *escalation*, riportando la situazione al punto di partenza.

In generale, la vicenda mette davanti all'evidenza che, qualora si intenda aggirare il malfunzionamento dei meccanismi multilaterali o l'assenza di soluzioni concordate tramite misure unilaterali, bisogna comunque fare i conti con l'esistenza di dipendenze effettive e, in ultima istanza, con i rapporti di forza materiali. In un contesto di crescente politicizzazione e strumentalizzazione del commercio, disporre di strumenti giuridici di difesa adeguati potrebbe non bastare a garantire l'effettività dell'autonomia dell'Unione nel perseguimento dei propri interessi e valori. Ciò rafforza la convinzione che la priorità dell'Unione debba essere la preservazione di un sistema di relazioni internazionali basato sul diritto, a cominciare dagli istituti multilaterali, proprio al fine di salvaguardare la propria autonomia strategica e, così, i propri interessi e i propri valori.

ABSTRACT (ITA)

Il contributo analizza gli strumenti adottati dall'UE per attuare l'intesa sui dazi con gli USA raggiunta ad agosto 2025. Innanzitutto, vengono illustrati i contenuti dei due regolamenti attuativi (il regolamento 2026/1461 e il regolamento 2026/1455) e si esaminano i possibili sviluppi futuri del rapporto commerciale tra UE e USA. Successivamente, ci si sofferma sugli strumenti di difesa commerciale *ad hoc* previsti dai due regolamenti, evidenziandone le peculiarità rispetto agli strumenti commerciali già previsti nell'ordinamento dell'UE, nonché il loro carattere unilaterale. Questo porta a riflettere sulle corrispondenze e, soprattutto, sulle differenze tra gli strumenti attuativi dell'intesa e la più generale svolta unilaterale della politica commerciale dell'UE, intrapresa nel solco della dottrina dell'autonomia strategica aperta, di cui la prassi in esame svela i limiti.

ABSTRACT (ENG)

This paper analyses the measures the EU adopted to implement the deal on tariffs with the US reached in August 2025. Firstly, it illustrates the content of the two implementing regulations (Regulation 2026/1461 and Regulation 2026/1455) and examines possible future developments in the trade relationship between the EU and the US. It then focuses on the *ad hoc* trade defence instruments provided for in the two regulations, highlighting their distinctive features compared with the trade instruments already provided for in EU law, as well as their unilateral nature. This leads to a reflection on the similarities and, above all, the differences between the instruments implementing the deal and the broader unilateral turn in EU trade policy, undertaken in line with the doctrine of open strategic autonomy, whose limitations are ultimately revealed by the practice under consideration.