

EFFETTO TRUMP? GLI STATI UNITI NEL SISTEMA INTERNAZIONALE FRA CONTINUITÀ E MUTAMENTO

A CURA DI
MASSIMO DE LEONARDIS



EFFETTO TRUMP? GLI STATI UNITI NEL SISTEMA INTERNAZIONALE FRA CONTINUITÀ E MUTAMENTO

a cura di
MASSIMO DE LEONARDIS



Milano 2017

Questo volume costituisce il numero 12 dei *Quaderni di Scienze Politiche*,
nuova denominazione dei precedenti *Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche*

Quaderni

di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

Anno VII - 12/2017

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.06.2011

Direttore responsabile: Massimo de Leonardis

Comitato editoriale: Romeo Astorri, Paolo Colombo, Massimo de Leonardis, Ugo Draetta,
Vittorio Emanuele Parsi, Damiano Palano, Valeria Piacentini Fiorani, Riccardo Redaelli

Comitato di redazione: Mireno Berrettini, Cristina Bon, Luca G. Castellin, Andrea Locatelli

Segretario di redazione: Davide Borsani

I *Quaderni* possono essere ordinati in versione cartacea all'indirizzo www.educatt.it/libri; tramite fax
allo 02.80.53.215 o via e-mail all'indirizzo librario.dsu@educatt.it (una copia € 15; abbonamento a
quattro numeri € 40).

Modalità di pagamento:

- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso
Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo - IBAN: IT 08 R 03069 03390 211609500166;
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso
Monte dei Paschi di Siena - IBAN: IT 08 D 01030 01637 0000001901668;
- bollettino postale intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica su cc.
17710203

© 2017 EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica

Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215

e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (*produzione*); librario.dsu@educatt.it (*distribuzione*)

web: www.quaderniscienze politiche.it

Associato all'AIE - Associazione Italiana Editori

ISBN: 978-88-9335-187-4

ISBN EDIZIONE DIGITALE: 978-88-9335-190-4

ISSN: 2239-7302

ISSN EDIZIONE ONLINE: 2532-4462

Copertina: progetto grafico Studio Editoriale EDUCatt; fotografia: l'immagine di copertina è tratta da un servizio fotografico di Martin Shoeller per TIME,
pubblicato nell'agosto 2015 contestualmente all'articolo di Michael Scherer dal titolo *The Donald has landed. Deal with it.*

L'editore è disponibile ad assolvere agli obblighi di copyright per i materiali eventualmente utilizzati all'interno della pubblicazione per i quali non sia stato
possibile rintracciare i beneficiari.

Sommario

Introduzione.....	5
di MASSIMO DE LEONARDIS	
La fine dell'ordine occidentale? Liberalismo e multilateralismo alla prova del "terremoto" Trump	13
di ENRICO FASSI	
Dividere il fardello: Stati Uniti ed Europa da Barack Obama a Donald Trump.....	37
di GIANLUCA PASTORI	
Ritorno all'Anglosfera? Una prospettiva storica sui rapporti tra Gran Bretagna e Stati Uniti al tempo di Trump	59
di DAVIDE BORSANI	
<i>Royal greeting</i> : i rapporti anglo-americani attraverso l'analisi degli incontri ufficiali tra Presidente e Monarca	83
di VALENTINA VILLA	
Quel che resta del partenariato strategico: prospettive frustrate e tensioni riemergenti nei rapporti fra Unione Europea e Stati Uniti all'ombra della paralisi del TTIP.....	103
di ANTONIO ZOTTI	
<i>American (next) Pacific Century?</i> Gli Stati Uniti di Donald Trump alla fine della «Great Divergence»	129
di MIRENO BERRETTINI	
Trump, la Russia e le sfide regionali: il fallimento della strategia del <i>conngagement</i>	159
di CARLO FRAPPI	
Stati Uniti e Siraq tra <i>disengagement</i> , frammentazione e agende contrapposte	185
di ANDREA PLEBANI	

*Presidential legacies: l'eredità storica dello spazio di potere
amministrativo da Reagan a Trump* 203
di CRISTINA BON

Gli Autori..... 227

Quel che resta del partenariato strategico: prospettive frustrate e tensioni riemergenti nei rapporti fra Unione Europea e Stati Uniti all'ombra della paralisi del TTIP

di ANTONIO ZOTTI

***Abstract** – Transatlantic relations have long been serving as the ultimate “supply” of strategic contents in the EU’s external action, if not the EU politics as such. The Strategic Partnership (SP) may be regarded as one of the latest expressions of this aspect of the EU-US connection. The instrument, aimed at boosting the EU’s actorness and attuning it to the current configuration of the international system, has largely been dismissed as ineffective and inconsistent when applied to bilateral relations with (emerging) powers – with the significant exception of its transatlantic realization, embodied in the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Unlike others, this partnership hinged on some of the EU’s “strongest suits”, emphasizing its identity and agenda as a “market power” – both in a “material” and a “normative” perspective. In doing so, the TTIP reaffirmed and further articulated the tenet of economic openness as a pivotal element of the international order endorsed by the two parties. That being so, the uncertain fate looming over the SP since the current US administration took office, far from being just another fiasco of the EU’s wishful foreign policy, may well be the harbinger of much more momentous changes in the transatlantic and international orders.*

Il problema delle permanenze e delle discontinuità nelle relazioni UE-USA

Numerose analisi dei rapporti fra Stati Uniti e Unione Europea (UE) sono concordi nel rilevare una discontinuità cruciale provocata dall'avvento della nuova amministrazione americana. L'eccezionalità dell'attuale configurazione delle relazioni USA-UE è solitamente dedotta da fattori che comprendono il profilo personale e ideologico di Donald Trump e dei componenti del suo *entourage*, la piattaforma politica e l'agenda di governo della nuova amministrazione, o ancora la relativa mancanza d'esperienza e di credenziali di quest'ultima soprattutto in

ambito di politica estera¹. D'altro canto, questa percezione di discontinuità si combina ed è rafforzata dalle ancor più abbondanti analisi delle molteplici "crisi" (dei debiti sovrani, di legittimità, addirittura esistenziale) del processo d'integrazione europea – ormai diventate un elemento paradossalmente costante della riflessione sulla politica europea². Questo orientamento diffuso non esclude l'esistenza di posizioni che si concentrano invece su continuità e fattori inerziali in grado di contenere o mitigare le trasformazioni innescate dal nuovo corso della politica americana o dalle difficoltà dell'Unione³. Molte analisi si basano infatti sull'assunto istituzionalista secondo cui processi, identità e valori sono in grado di esercitare un'influenza cruciale sul comportamento degli attori, a prescindere da quali e quanto marcate siano le caratteristiche soggettive di questi ultimi⁴.

In questo senso, pare opportuno interrogarsi su quale possa essere la risultante dell'interazione di queste tendenze opposte (continuità/discontinuità) con riferimento non solo ai singoli sistemi politici degli Stati Uniti e dell'UE, ma anche ai loro rapporti bilaterali in quanto

¹ C.S. Chivvis - J. Puglierin, *Transatlantic Relations after Obama*, "The Rand blog", Rand Corporation, <http://www.rand.org/blog/2016/10/transatlantic-relations-after-obama.html>; N. Bouchet, *The 2016 elections in the United States: Effects on the EU-US relationship*, European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578030/EXPO_IDA\(2017\)578030_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578030/EXPO_IDA(2017)578030_EN.pdf).

² Una relazione può essere intesa come "strutturale" quando è finalizzata non solo a influenzare l'atteggiamento o il comportamento dell'altro attore e le sue relazioni con attori terzi (dimensione relazionale), ma anche a influenzare o modellare in maniera stabile le strutture politiche, legali, economiche, sociali, di sicurezza o di altro tipo all'interno di un determinato spazio. Si veda S. Keukeleire, *The European Union as a diplomatic actor: internal, traditional and structural diplomacy*, "Diplomacy and Statecraft", vol. 14 (2003), n. 3, pp. 31-56.

³ E.A. Cohen, *A Clarifying Moment in American History*, "The Atlantic", 29.01.2017, <http://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/01/a-clarifying-moment-in-american-history/514868>.

⁴ B.G. Peters, *Institutional Theory in Political Science. The "New Institutionalism"*, Londra-New York, 1999; V. Lownders - M. Roberts, *Why Institutions Matter. The New Institutionalism in Political Science*, Basingstoke, 2013. Estremamente interessante è anche la tesi sostenuta da Corey Robin secondo cui le "resilienti" istituzioni americane non fungerebbero da argine rispetto agli eccessi dell'amministrazione Trump, ma più probabilmente potranno diventare a strumenti funzionali alla realizzazione di obiettivi potenzialmente allarmanti (C. Robin, *American institutions won't keep us safe from Donald Trump's excesses*, "The Guardian", 02.02.2017, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2017/feb/02/american-institutions-wont-keep-you-safe-trumps-excesses>).

tali. Come si cercherà infatti di mostrare, la natura *strutturale* e non (solo) *relazionale* del rapporto USA-UE consiglia di considerare questa componente essenziale delle relazioni transatlantiche non come il semplice riflesso delle condizioni interne ai due soggetti, bensì una struttura talmente articolata e connessa con il più ampio ordine internazionale da rendere ragionevole l'ipotesi che essa abbia una tendenza a resistere oppure ad aprirsi al cambiamento almeno in una certa misura autonoma rispetto all'evoluzione delle condizioni interne ai due sistemi politici. Detto altrimenti, le relazioni fra Stati Uniti e UE non paiono pienamente comprensibili se intese come semplici "conseguenze" della tensione fra i caratteri peculiari della nuova amministrazione americana e la capacità "normalizzatrice" delle istituzioni statunitensi, né dalla dinamica interna all'Unione fra forze disgregatrici e la resilienza dei suoi processi politici e delle sue strutture istituzionali⁵.

È sulla base di questo assunto che il presente lavoro si focalizza su uno degli aspetti fondamentali della relazione USA-UE: i rapporti commerciali. L'obiettivo è di mettere in evidenza come anche un ambito nel quale sarebbe ragionevole attendersi che a contare siano esclusivamente gli interessi materiali degli attori coinvolti e gli orientamenti delle autorità competenti vi sia invece stata una strutturazione dei rapporti che ha risposto anche a logiche *strategiche*, in senso peraltro più ampio rispetto al solo accesso ai mercati, come pure di tipo normativo (come si vedrà in riferimento ai regimi di regolazione). A tal fine, il lavoro si concentrerà sul *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) in quanto concretizzazione istituzionale del partenariato strategico fra UE e Stati Uniti. Nel presentarne le caratteristiche, e soprattutto il percorso politico-istituzionale che ha portato alla sua formazione e al suo attuale stallo, si mostrerà perché la forma

⁵ Vale la pena notare come anche il più generale discorso pubblico statunitense sia animato da considerazioni sulle "permanenze" del sistema politico. Significativo da questo punto di vista è il dibattito sull'azione del cosiddetto *deep State*, ovvero sulla capacità della pubblica amministrazione di ostacolare o manipolare le iniziative dei decisori politici democraticamente eletti – dibattito peraltro alimentato proprio dalle denunce da parte dell'amministrazione Trump non solo della minaccia intrinseca posta da una élite burocratica opaca e politicamente irresponsabile, ma anche dei presunti sabotaggi perpetrati dalla presidenza Obama attraverso l'indirizzo indebito dell'attività della pubblica amministrazione. Si veda M. Lofgren, *The Deep State: The Fall of the Constitution and the rise of a Shadow Government*, New York, 2016; F. Lodge, *What is the "Deep State"?*, "The Cipher Brief", 22.03.2017, <http://www.thecipherbrief.com/article/what-is-deep-state-1091>.

più avanzata di collaborazione transatlantica in ambito commerciale sia stata intesa – coerentemente anche se inefficacemente – come una vera e propria forma di partenariato strategico. Alla luce di questa analisi si cercherà quindi d’individuare i fattori contingenti e quelli strutturali che hanno comportato il sostanziale fallimento del partenariato e l’alterazione dell’equilibrio fra interdipendenza e competizione che aveva caratterizzato fin dal principio le relazioni fra gli Stati Uniti e l’UE. Infine, il nesso fra l’ordine liberale internazionale e l’UE – reso evidente dal mutamento delle relazioni transatlantiche – verrà esaminato attraverso il concetto di Europa “potenza di mercato” così da permettere qualche considerazione finale sullo stato e le prospettive di questo aspetto fondamentale delle relazioni transatlantiche.

TTIP: struttura, contenuti e fattori chiave nella sua creazione

Anche nel suo attuale stato di impasse, il TTIP rimane un segno della centralità della comunità transatlantica all’interno dell’economia mondiale. Europa e Stati Uniti sono l’uno il più importante mercato di riferimento dell’altro, per dimensioni e livello d’integrazione. L’economia transatlantica genera scambi commerciali per un valore di circa 5.500 miliardi di dollari, e impiega fino a 15 milioni di lavoratori residenti nei rispettivi mercati. Combinati, Europa e Stati Uniti costituiscono tuttora il più grande e più ricco mercato del mondo, il cui prodotto interno lordo ammonta al 35% di quello mondiale in termini di potere d’acquisto. I legami più rilevanti della comunità economica transatlantica sono costituiti dai reciproci investimenti diretti all’estero (in un rapporto di 3 a 1 rispetto al pur relevantissimo scambio di merci e servizi) e scambi finanziari di vario tipo, oltre alla cooperazione nel campo della proprietà intellettuale, lo scambio tecnologico e la vendita di servizi ad alta concentrazione di conoscenza. Gli investimenti reciproci all’interno dello spazio economico del Nord Atlantico sono diventati una fonte di impiego e di ricchezza indispensabile per entrambe le parti, mentre nei rapporti col resto del mondo gli investimenti diretti all’estero di Stati Uniti ed Europa ammontano insieme al 70% di quelli in uscita e al 60% di quelli in entrata rispetto al valore totale a livello globale. Il livello di integrazione delle economie è anche deducibile dal fatto che il 60% delle importazioni USA dall’UE è dato dallo scambio di beni e servizi tra reparti di aziende o imprese appartenenti allo stesso gruppo societario di nazionalità statunitense

(70% nel caso della Germania e 90% in quello dell'Irlanda). Lo stesso tipo di scambi all'interno di imprese europee costituisce un terzo delle esportazioni americane verso l'UE. Il dato è peraltro ancor più interessante se combinato a quelli che mostrano come la maggior parte dei lavoratori europei o statunitensi all'estero siano tutt'ora impiegati in Europa o negli Stati Uniti (8,3 milioni di persone, al netto dell'indotto). Una certa complementarità è invece rilevabile nella bilancia degli scambi di merci e in quella dei servizi: mentre la prima vede l'Unione in netto attivo, nella seconda gli Stati Uniti confermano la propria posizione di preminenza nel settore anche a livello globale⁶.

Questo pochi dati relativi all'entità economica del mercato transatlantico devono ovviamente essere considerati in rapporto a un contesto globale caratterizzato dalla "ascesa del resto del mondo" e dunque dalla trasformazione delle gerarchie tradizionali. L'Europa e gli Stati Uniti sono consapevoli della crescente importanza di mercati non occidentali con tassi di crescita più alti della media globale, popolati da una quantità crescente di giovani consumatori e fornitori di manodopera sempre più qualificata e tecnologicamente competente. Nondimeno, nell'ultimo anno o poco più si è presa sempre maggior consapevolezza che anche le potenze *in fieri* possono, per ragioni sia cicliche sia strutturali, rallentare o addirittura entrare in recessione. Ciò conferma che la pur costante ascesa di nuovi soggetti non comporta un automatico cambio di guardia alla guida del sistema economico mondiale – ammesso che un tale ruolo sia ancora possibile in termini paragonabili a quelli tradizionali – né l'affermazione di un modello alternativo di sviluppo sostenibile. Se questo è vero, il congelamento del TTIP, per quanto grave, non elimina il problema della funzione strategica del nesso economico-commerciale fra UE e Stati Uniti. L'analisi del progetto di partenariato è quindi giustificata dal fatto che buona parte delle questioni che ne hanno motivato la creazione persistono, e anzi le ragioni del suo fallimento appaiono paradossalmente indicative proprio di questa persistente importanza.

Pelkman e Hamilton individuano tre fattori chiavi alla base della creazione del TTIP, che nasce dalla convinzione dei vertici politici americani e dell'UE della necessità di imprimere un nuovo impulso

⁶ Dati forniti in D.S. Hamilton - J.P. Quinlan, *The Transatlantic Economy 2016. Annual Survey on Jobs, Trade and Investment between the United States and Europe*, Washington, DC, 2016.

all'apertura dei mercati transatlantici⁷. Il nuovo strumento sarebbe stato funzionale al mantenimento dei livelli di tutela dei lavoratori, dei consumatori, della salute, della sicurezza e dell'ambiente distintivi della comunità transatlantica nonostante le profonde differenze fra i singoli sistemi nazionali. A questo obiettivo si collegava la volontà di preservare con mezzi più adeguati un ordine liberale governato da regole – volontà che implicava che i principali produttori e promotori di tali regole sarebbero rimasti europei e americani, pur consapevoli della necessità di nuove norme più adeguate alle mutate circostanze. Il rifiuto della prospettiva di una comunità atlantica semplice fruitrice di regole prodotte altrove si combinava con la consapevolezza del valore “extra-area” della riorganizzazione del mercato transatlantico attraverso il TTIP. Al di là degli inevitabili effetti sistemici prodotti dalle enormi dimensioni del mercato transatlantico, il partenariato strategico mirava al rafforzamento deliberato di regole multilaterali e all'innalzamento degli standard internazionali. In questo senso, la naturale tendenza delle regole europee e statunitensi a diventare punti di riferimento a livello globale avrebbe dovuto essere accompagnata dall'impegno attivo delle parti a evitare la diffusione di standard alternativi, passibili di essere utilizzati dalle autorità nazionali a fini protezionistici o a detrimento delle tutele dei lavoratori, dei consumatori e dell'ambiente.

Il secondo fattore chiave alla base del TTIP consisteva nella trasformazione della natura e della portata dei negoziati commerciali globali. La manifestazione più evidente di questo fenomeno è l'impatto in cui dal 1993 versa il *Doha Round*, che segna appunto la crisi dei tradizionali meccanismi di liberalizzazione multilaterale, a favore degli accordi commerciali preferenziali. Questi ultimi stanno sempre più affermandosi come il formato più diffuso ed efficace, e, a meno di repentine inversioni di tendenza, probabilmente diventeranno la modalità normale di formalizzazione delle connessioni commerciali all'interno dell'Occidente e a livello globale. In particolare, al momento della sua creazione il TTIP rappresentava un classico esempio di *mega regional trade agreement* (simile all'ormai denunciato *Trans-Pacific Partnership* o alla *Regional Comprehensive Economic Partnership*)⁸. Tali accordi

⁷ J. Pelkmans - D.S. Hamilton (eds) *Rule-Makers or Rule Takers? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, Brussels, 2015.

⁸ C.P. Brown, *Mega Regional Trade Agreements and the future of the WTO*, Council on Foreign Relations Discussion Paper Series on Global and Regional Governance,

sono (erano) caratterizzati non solo dalla loro vasta scala geografica, ma anche dall'ampiezza degli ambiti da essi regolati, che comprendono, oltre alle questioni strettamente tariffarie, anche misure equivalenti, regimi relativi alla circolazione dei capitali e alla concorrenza, la tutela di diritti. Il TTIP avrebbe quindi allineato, con le particolarità che si vedranno più avanti, le relazioni economiche transatlantiche al formato oggi più diffuso. Oltre a ciò, le aspettative dei contraenti erano che una nuova relazione avrebbe stimolato la riattivazione dei forum multilaterali, dato che la vastità delle materie trattate rende gli accordi preferenziali potenzialmente complementari e non alternativi a questi ultimi, producendo un effetto analogo a quello esercitato dal *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) sull'*Uruguay Round*.

Infine, il terzo fattore è dato dalla trasformazione della struttura e delle pratiche relative al commercio internazionale per effetto dello sviluppo delle cosiddette *global value chain*¹⁰. Queste ultime indicano la condizione in cui una percentuale significativa delle esportazioni di ciascun sistema economico è in realtà il prodotto della combinazione di diversi beni strumentali provenienti da una quantità di Paesi d'origine. Ne deriva che l'entità delle esportazioni va calcolata sommando non solo il valore dei prodotti finiti indirizzati verso un dato Paese, ma anche il valore aggiunto apportato dai singoli fattori impiegati da imprese straniere nella creazione di beni e servizi "finali" esportati. Ciò muta non solo l'importanza relativa degli interlocutori commerciali e i rapporti fra i singoli operatori economici, ma anche le priorità dei negoziatori politici, e addirittura il concetto stesso di commercio internazionale. Questo terzo fattore giustifica l'impegno profuso da USA e UE nell'abbassamento di un sistema tariffario, che altrimenti sarebbe solo marginalmente utile date le condizioni già particolarmente favorevoli agli scambi (mediamente le tariffe non superano il 3-4%). Se si tiene conto di tutte le importazioni di beni e servizi intermedi o degli scambi fra aziende affiliate alla stessa impresa multinazionale,

New York, 2016.

⁹ P. Garcia-Durant - M. Millet, *Efficient multilateralism or bilateralism? The TTIP from an EU Trade Policy perspective*, "Universitat de Barcellona Economics Working Papers", n. 321 (2015), p. 8.

¹⁰ D.K. Elms - P. Low (eds), *Global value chains in a changing world*, Ginevra, 2013.

anche imposte molto basse possono creare disincentivi alla produzione o distorsioni rilevanti¹¹.

L'importanza del TTIP era dunque legata all'aspettativa di un aumento significativo del valore degli scambi di merci e servizi. I margini di guadagno sarebbero derivati innanzitutto dalla rimozione degli ostacoli residui agli scambi internazionali ancora persistenti in settori importanti come quelli agricolo, tessile o automobilistico. Inoltre, una riduzione anche solo marginale di barriere già modeste in settori sufficientemente liberalizzati avrebbe comportato un beneficio rilevante data l'intensità degli scambi internazionali di beni e servizi strumentali fra imprese o fra controllate. Al valore derivante dall'aumento degli scambi si sarebbe poi dovuto sommare il numero di nuovi posti di lavoro creati per effetto dell'accordo, come pure l'aumento della competitività e dei profitti soprattutto delle piccole e medie imprese che avrebbero avuto accesso a nuovi mercati. Seppure pienamente in linea con le tendenze più diffuse nella politica commerciale globale, il TTIP avrebbe prevedibilmente comportato trasformazioni notevoli nella struttura del commercio mondiale, creando una relazione UE-USA più «strategica, dinamica e olistica»¹² e condizioni materiali e simboliche favorevoli a un ruolo più efficace dell'Occidente nelle relazioni con potenze tradizionali ed emergenti e nella gestione dei regimi globali in materia di commercio.

Quanto alla struttura del progetto di accordo, il TTIP è composto da tre blocchi di capitoli negoziali, riguardanti rispettivamente l'accesso al mercato, la cooperazione in ambito regolamentare e un insieme di nuove regole da istituire tramite il partenariato. Gli oggetti centrali del negoziato sono la cooperazione rispetto alla regolamentazione dei mercati, cui si sommano gli appalti pubblici e la circolazione dei servizi (relativi all'accesso ai mercati), le indicazioni di provenienza geografica e la risoluzione delle dispute fra investitori e Stati (relativi alle nuove regole). Si tratta quindi dei temi che hanno alimentato i

¹¹ Va inoltre tenuto conto delle implicazioni dell'approccio *global value change* sugli scambi di servizi nello spazio transatlantico, la cui entità aumenta notevolmente se si considerano anche l'intensità dell'impiego di servizi incorporati all'interno alle attività manifatturiere europee e americane che producono beni esportati verso i rispettivi mercati.

¹² J. Pelkmans - D.S. Hamilton, *Rule-Makers or Rule Takers? An introduction to TTIP*, in J. Pelkmans - D.S. Hamilton (eds) *Rule-Makers or Rule Takers? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, Brussels, 2015, pp. 1-16.

maggiori contrasti all'interno delle relazioni economiche fra Europa e Stati Uniti. La regolamentazione dei mercati, in particolare, è stata al centro di numerosi dibattiti, spesso anche accesi e noti all'opinione pubblica – ad esempio per quanto riguarda le norme relative alla sicurezza ambientale e quelle per la salvaguardia dell'ambiente, che non a caso toccano gli interessi di importanti bacini elettorali. Ulteriori difficoltà nei tentativi compiuti nei decenni scorsi di raggiungere un accordo transatlantico sono derivate dall'articolazione sia nell'UE che negli USA della competenza in ambito di regolamentazione del mercato su diversi livelli di governo, oltre che fra autorità politiche e agenzie indipendenti. Inoltre, ogni tentativo di accordo si è dovuto misurare non solo con inerzie amministrative e la resistenza opposta da interessi consolidati, ma anche con le obiezioni mosse da organizzazioni della società civile preoccupate che un accordo preferenziale fra USA e UE avrebbe potuto comportare un esautoramento delle autorità politiche nazionali e/o l'indebolimento del sistema di *governance* multilaterale dell'economia mondiale, oltre alla diffusione di politiche pubbliche di impronta neoliberale¹³.

Sono dunque numerose le difficoltà strutturali che hanno caratterizzato tutte le configurazioni dei rapporti commerciali transatlantici, e nulla esclude che il TTIP sarebbe potuto fallire a prescindere dagli specifici orientamenti delle parti. Significativamente, prima delle elezioni americane, ad essere considerati i principali responsabili delle difficoltà emerse nei negoziati erano i Paesi europei. Dopo aver esaminato la natura strategica del partenariato, esamineremo se e quanto l'insediamento dell'amministrazione Trump abbia agito almeno da catalizzatore di tali difficoltà¹⁴.

¹³ L.J. Eliasson - P. Garcia-Duran, *Why TTIP is an unprecedented geopolitical game-changer, but not a Polanyian moment*, "Journal of European Public Policy", <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2016.1254275>.

¹⁴ B. Stappenbeck, *Inside Washington: Views on Trump and Transatlantic Relations*, Bertelsmann Stiftung, <http://www.bertelsmann-stiftung.de/en/topics/aktuelle-meldungen/2017/januar/inside-washington-views-on-trump-and-transatlantic-relations/>; R.J. Samuelson, *Trump vs. the regulatory state*, "The Washington Post", 06.02.2017.

La “questione strategica” nelle relazioni UE-USA

Il TTIP è l'unico accordo commerciale che sia mai stato citato all'interno di uno *State of the Union Address*, discorso tradizionalmente riservato alle grandi linee guida della politica nazionale¹⁵. D'altro canto, l'enfasi nella presentazione delle proprie iniziative non è certamente materia che scarseggi presso l'UE. Ovviamente ciò non è sufficiente a quietare i dubbi che immancabilmente sorgono quando l'aggettivo strategico viene associato a una materia che potrebbe essere superficialmente considerata di tipo “tecnocratico” e non all'ambito della politica estera e della sicurezza – in cui invece l'UE tende a subire, da un punto di vista sia pratico che analitico, la preminenza della NATO o anche solo della Politica Estera e di Sicurezza Comune. Non è tuttavia questa la sede per esaminare nello specifico i complessi rapporti che legano l'UE e la NATO¹⁶. Ciò che rileva evidenziare, invece, è che fra gli elementi che compongono la struttura politico-istituzionale delle relazioni transnazionali – rapporti bilaterali fra gli Stati Uniti e i singoli Paesi europei, NATO, forum globali, ecc. – il nesso USA-UE è quello il cui valore strategico ha generato maggiori frustrazioni e dubbi rispetto alle aspettative¹⁷. È dunque ancora più significativo che, fino all'avvento dell'amministrazione Trump, entrambe le parti abbiano continuato a dedicare una notevole attenzione agli aspetti (potenzialmente) strategici della relazione – sebbene l'orientamento, positivo o negativo, e l'intensità di tale attenzione siano variati a seconda degli orientamenti politici interni dell'UE e degli Stati Uniti.

Per chiarire perché l'utilizzo non ortodosso del termine “strategico” riferito ai partenariati dell'UE non possa essere derubricato a semplice artificio retorico o a prova di un'ennesima colpevole velleità, si può cominciare con l'evidenziare come per l'Unione il valore strategico della relazione con gli Stati Uniti – e delle relazioni transatlantiche in generale – non sia solo il risultato di un calcolo esatto del rapporto fra mezzi e fini. In realtà, i rapporti fra USA e UE sono

¹⁵ B. Obama, *Remarks by the President in the State of the Union Address*, 12.02.2013, <http://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/02/12/remarks-president-state-union-address>.

¹⁶ L. Simòn, *Geopolitical Change, Grand Strategy and European Security. The EU-NATO Conundrum in Perspective*, Londra, 2013; F. Schimmelfennig, *The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rethoric*, Cambridge, 2003.

¹⁷ C. Hill, *The capability-expectations gap or conceptualising Europe's international role*, “Journal of Common Market Studies”, vol. 31 (1993), n. 3, pp. 305-328.

anche un presupposto della possibilità stessa per quest'ultima di esistere in quanto *attore internazionale* in grado di utilizzare razionalmente le proprie risorse al fine di perseguire "grandi obiettivi" – e non solo come un forum, per quanto altamente sofisticato¹⁸. È opportuno chiarire, seppur concisamente, che la questione dell'attorialità dell'UE non è qui intesa essere in un rapporto di mutua esclusività con quella dei singoli Paesi membri¹⁹. A questo proposito, lo strumento dei partenariati strategici è particolarmente rilevante poiché mostra come la questione dell'attorialità dell'UE non sia (soltanto) il portato di una logica "apodittica" d'integrazione, che ritiene l'espansione delle competenze del livello di governo sovranazionale un processo univoco, razionale e inevitabile. Al contrario, i partenariati possono essere visti come parte di un generale progetto di adeguamento a un mondo sempre più policentrico, caratterizzato dalla presenza di diversi poli regionali associati a potenze tradizionali o in via d'affermazione, con una distribuzione per lo più frammentata e squilibrata dei fattori politici, economici, militari e commerciali della potenza. Lo sviluppo di una "personalità internazionale" dell'Unione è, in questo senso, non tanto la realizzazione di un progetto di federalizzazione, quanto piuttosto

¹⁸ Sulla attorialità internazionale dell'UE si veda A. Niemann - C. Bretherton, *EU external policy at the crossroads: the challenge of actorness and effectiveness*, "International Relations", vol. 27 (2013), n. 3, pp. 261-275; H. Ginsberg, *Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap*, "Journal of Common Market Studies", vol. 37 (1999), n. 3, pp. 429-454; C. Wagnsson, *The EU as a global strategic actor, re-actor or passive pole?*, in K. Enelbrekt - J. Hallenberg, *European Union and Strategy: An Emerging Actor*, Londra-New York, 2008, pp. 184-199.

¹⁹ Ai fini di questo lavoro, l'UE è considerata come una componente di un più complesso sistema di politica estera europea, comprendente i Paesi membri come pure l'operato di altre organizzazioni e strutture variamente collegate o sovrapponibili a quella dell'Unione. S. Kaukeleire - T. Delreux, *The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke, 2014, pp. 11 ss.; K.E. Jørgensen, *Theorising the European Union's foreign policy*, in B. Tonra - T. Christiansen (eds), *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester-New York, 2004, pp. 10-25; si veda anche G. Majone, *Pattern of Postnational Europe: the Future of Integration after the Crisis of Monetary Union*, in M. Fichera - S. Hänninen (eds), *Polity and Crisis. Reflections on the European Odyssey*, Farnham, 2014, pp. 261-286. È inoltre utile notare che nemmeno le posizioni che enfatizzano la dimensione intergovernativa del sistema politico dell'Unione escludono la possibilità di individuare un'identità politica e istituzionale relativamente autonoma di quest'ultima. Si veda ad esempio C. Bickerton - D. Hodson - U. Puetter, *The New Intergovernmentalism. States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford, 2015.

un modo per adattarsi il più pragmaticamente possibile alle nuove caratteristiche “oggettive” della politica internazionale contemporanea – al netto ovviamente della sindacabilità di una tale lettura dell’evoluzione del sistema internazionale²⁰.

Come evidenziato da molti osservatori, la complessità dell’attuale contesto internazionale non è tuttavia sufficiente a giustificare la vaghezza del concetto di “partenariato” così come espresso nelle dichiarazioni della Politica Estera e di Sicurezza Comune e nei Trattati. La stessa indeterminatezza caratterizza i criteri di selezione, la natura e la forma di tali relazioni. Per molti aspetti, l’estrema eterogeneità degli sviluppi dello strumento pare più un effetto della mancanza di accordo fra i Paesi membri che l’intento di creare una rete dinamica in grado di coinvolgere Stati e organizzazioni internazionali di primaria importanza²¹. Nella generale ambiguità che caratterizza i partenariati strategici è evidente il tentativo, presente fin dalla loro creazione, di ordinare e differenziare tale strumento a seconda del rango e delle caratteristiche dell’interlocutore. La menzionata funzione “costitutiva” del rapporto con gli Stati Uniti per l’attorialità internazionale dell’Unione si evince, ad esempio, dalla *Strategia europea in materia di sicurezza* del 2003 – il primo documento che si occupa esplicitamente dell’identità e della capacità strategica dell’UE²². La *Strategia* identifica una serie di Paesi con cui l’Unione ha il massimo interesse a instaurare relazioni, da inquadrare attraverso lo strumento del partenariato strategico. Significativamente, questa categorizzazione identifica gli Stati Uniti come l’unico partner “essenziale”, a differenza dei Paesi BRIC, definiti partner “cruciali”, il Canada, il Giappone e la Corea del Sud (“partner

²⁰ Tale obiettivo ovviamente non esclude il contemporaneo intento di ridefinire il ruolo internazionale dell’UE, indebolito dagli effetti della crisi economica e finanziaria o dall’inefficace gestione del disordine regionale nelle sue aree di vicinato. A proposito del nesso fra attorialità globale dell’UE e partenariato strategico si veda *Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain*, 17.09.2012, http://www.ce.org.uk/sites/default/files/westerwelle_report_sept12.pdf

²¹ S. Blockmans - M.-L. Laasit, *The European external action service: enhancing coherence in EU external action?*, in P. Cardwell (ed), *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, Berlino, 2011, pp. 135-161.

²² Consiglio dell’Unione Europea, *Strategia europea in materia di sicurezza. Un’Europa sicura in un mondo migliore*, Brussels, 2003, <http://www.consilium.europa.eu/it/documents-publications/publications/2009/european-security-strategy-secure-europe-better-world/>.

naturali”) e il Messico e il Sud Africa (“attori regionali”)²³. Come fa notare Grevi, questa classificazione delle *partnership* strategiche evidenzia i due fondamenti logici di questo vettore delle relazioni esterne dell’Unione: l’affinità normativa, e la potenza politica ed economica degli interlocutori selezionati²⁴. La posizione di preminenza assegnata agli Stati Uniti derivava dalla singolare condizione per cui, a differenza della maggior parte degli altri casi, il partenariato era promosso dall’Unione sia per scelta – date le priorità convergenti delle due parti – sia per necessità – ovvero motivata dalla pressante necessità di cercare un terreno comune data la capacità dell’interlocutore di favorire o ostacolare il perseguimento degli interessi dell’UE. Se è vero che ciascun partenariato è in realtà una combinazione più o meno asimmetrica di libera scelta e necessità, come pure di semplice convenienza pratica – combinazione che peraltro varia a seconda della materia in questione – il rapporto con gli Stati Uniti è unico poiché tutti i suddetti fattori sono presenti al massimo livello.

L’affinità dal punto di vista normativo fra UE e Stati Uniti è strettamente collegata alla valenza sistemica delle relazioni transatlantiche in generale. Tracciando un collegamento fra la dimensione bilaterale e quella multilaterale dei rapporti transatlantici, nella maggior parte dei casi la *Strategia* del 2003 fa seguire al riferimento agli Stati Uniti citazioni del ruolo della NATO e dei rapporti transatlantici. Il documento afferma infatti che «[p]er l’Europa il partenariato transatlantico rimane un fondamento irrinunciabile, basato su una storia e una responsabilità condivise. L’UE e la NATO devono approfondire il loro partenariato strategico per una migliore cooperazione nella gestione delle crisi». In questo senso, il partenariato strategico con gli Stati Uniti è presentato come conciliabile con il tradizionale impegno interregionale e multilaterale dell’UE, e anzi utile al suo rafforzamento. Si tratta quindi di uno dei pochi casi in cui il discorso sul partenariato elaborato dall’Unione pareva passibile di una non troppo problematica realizzazione.

I giudizi espressi sul tema dei partenariati strategici sono stati in gran parte critici. Molti commentatori hanno stigmatizzato, oltre

²³ T. Renard, *The Treachery of Strategies: A Call for True EU Strategic Partnership*, “Egmont Papers”, (2011), n. 45, pp. 1-41.

²⁴ G. Grevi, *The EU Strategic Partnerships: Process and Purposes*, in M. Telò - F. Ponjaert (eds), *The EU’s Foreign Policy. What kind of Power and Diplomatic Action?*, Farnham, 2012, pp. 159-174.

alla indeterminatezza concettuale, anche la velleità di coprire una serie eccessivamente eterogenea di relazioni e la mancanza di sostegno politico in fase di realizzazione. In questa varietà di critiche, la relazione USA-UE è l'unica che risulta adeguata rispetto a qualsiasi criterio utilizzato per definire il partenariato strategico. Se poi si sposta l'attenzione sulla questione più sostanziale degli obiettivi di questo vettore della politica estera dell'Unione, il partenariato USA-UE può ragionevolmente essere considerato strategico nella misura in cui interviene sulle attuali trasformazioni nella distribuzione della potenza, in modo da trasformare relazioni potenzialmente a somma zero in rapporti mutualmente vantaggiosi²⁵. In questo senso, le imperfezioni dello strumento possono essere ridimensionate in prospettiva dell'obiettivo finale: facilitare il dialogo e la cooperazione fra potenze sempre più numerose e interdipendenti. Si ripropone quindi la questione della continuità e della discontinuità: qual è la soglia oltre la quale ci si trova di fronte non a un semplice rovescio tattico, dovuto all'opportunità di preferire occasionale guadagno immediato, bensì a una vera e propria crisi del valore strategico del rapporto?

La questione si manifesta attraverso l'alterazione di un equilibrio che pare essenziale a un partenariato bilaterale che aspiri ad essere strategico: la massimizzazione dei rispettivi benefici, accompagnata dal perseguimento di obiettivi sistemici. Il caso del TTIP è estremamente significativo poiché l'accesso reciproco ai rispettivi mercati (utilità immediata) era intrinsecamente legato a quello sistemico – ovvero sostenere il libero scambio evitando il protezionismo e agevolando il reciproco adeguamento normativo. La crisi del TTIP quindi non solo segna un indebolimento dell'affinità normativa fra le due parti, ma prefigura anche una divergenza normativa di lungo periodo, che vede l'alienazione di due soggetti che erano stati agenti e/o strumenti fondamentali del sistema di *governance* del commercio globale, alimentando ancor più la tendenza alla frammentazione e la moltiplicazione di visioni del mondo inconciliabili.

La crisi del TTIP e del partenariato strategico diventa ancor più grave se la relazione non è osservata attraverso uno schema diverso da quello "binario" – come pure la dimensione bilaterale indurrebbe a fare – in cui la massimizzazione degli interessi esclude intenti di

²⁵ G. Grevi, *Making EU Strategic Partnership Effective*, "FRIDE Working Paper", (2010), n. 105.

mantenimento/riforma dell'ordine internazionale. Allo stesso modo, la gravità dello stallo diventa tanto più evidente se si evidenziano i legami fra le diverse componenti del rapporto UE-USA, che impediscono la creazione di un chiaro ordine di priorità. Al di là degli effetti del fallimento sui singoli sistemi politici ed economici dei due contraenti, l'indebolimento del partenariato si riflette quindi sui rapporti transatlantici in generale – difficilmente compensabili dagli altri elementi quali i rapporti bilaterali o all'interno della NATO – e su quanto dell'ordine internazionale post-Seconda Guerra Mondiale continua a esistere.

Tali elementi critici possono essere rilevati osservando una a una le molteplici funzioni espletate da questo strumento della politica estera dell'UE. Innanzitutto, la minacciata sospensione del partenariato ha l'effetto, in gran parte intenzionale, di minare l'auto-affermazione dell'UE in quanto attore internazionale. Ciò avviene innanzitutto attraverso un effetto "posizionale", che ridimensiona la reputazione dell'UE in quanto attore globale, sottraendole un'occasione di segnalarsi nella rete di relazioni internazionali "che contano". A ciò si aggiunge un effetto disintegrativo ancor più diretto: la dichiarata preferenza per gli accordi bilaterali, quale che sia le motivazioni di ordine ideologico o economico alla sua base, tende a disincentivare la coerenza orizzontale (fra i vari strumenti) e verticale (fra i diversi livelli di governo) della politica estera dell'UE, e in generale la coesione politica di quest'ultima. Per quanto riguarda le percezioni, i rapporti con gli Stati Uniti sono talmente densi e strutturati che il riconoscimento politico attraverso il partenariato con gli Stati Uniti potrebbe sembrare relativamente meno essenziale rispetto ad altri. In realtà, questa mancata relazione mina comunque l'attorialità politica dell'UE, non compensabile da altre relazioni transatlantiche indebolisce il legame all'interno della comunità atlantica e occidentale, e può minare l'attrattiva di ciascuna delle componenti di quest'ultima – ancor più se i perduranti effetti della crisi economica e finanziaria del 2008 e l'inefficacia nella risoluzione dell'instabilità nel vicinato orientale e meridionale creano diffidenze.

La centralità degli obiettivi economici e commerciali è stata spesso interpretata come un aspetto limitante della capacità di azione

“propriamente strategica” dell’Unione²⁶. Se da un lato è ragionevole aspettarsi una tale enfasi date le competenze, la taglia e i vantaggi comparati dell’UE in quest’ambito, dall’altro si lamenta la sconnessione di quest’ultimo rispetto le altre aree politiche (in particolare nell’ambito della sicurezza). Il caso degli Stati Uniti è particolare in questo senso. È noto che il nesso UE-NATO-USA assicura un legame nella sfera delle questioni che, seppur ambigualmente, si possono definire “geopolitiche”, ma a costo di significativi limiti politici e istituzionali derivanti dalla persistente tensione fra europeismo e atlantismo; esistono peraltro forme di dialogo politico e accordi di partecipazione a iniziative PESC da parte di personale americano, ma costituiscono un aspetto abbastanza marginale. Ciò che invece è interessante nel rapporto strategico UE-USA che si sarebbe dovuto sviluppare attraverso lo strumento del TTIP è anche il nesso particolare che vi è fra il perseguimento dei propri interessi in quest’ambito e il mantenimento dell’ordine internazionale. Questo nesso è coerente con l’obiettivo sistemico (spesso frustrato) dei partenariati strategici ma attraverso l’influenza sulla regolazione globale. L’aspetto singolare del partenariato UE-USA è che tale obiettivo sarebbe stato perseguito non attraverso una struttura multilaterale. In effetti, il TTIP può essere visto in buona misura come il frutto del fallimento del sistema di *governance* multilaterale del governo internazionale incentrato su cicli negoziali periodici, al quale subentra una soluzione bilaterale/interregionale dagli effetti normativi di portata potenzialmente globale.

L’avvento dell’amministrazione Trump e la trasformazione dell’interdipendenza competitiva fra USA e UE

L’idea alquanto diffusa secondo cui il TTIP sarebbe una “vittima eccellente” dell’avvento dell’amministrazione Trump va quantomeno specificata. Figure autorevoli come il Vice-cancelliere tedesco avevano ammesso la sostanziale cessazione dei negoziati del TTIP con mesi d’anticipo rispetto alle elezioni presidenziali americane²⁷. Peraltro,

²⁶ T. Renard, *The EU Strategic Partnership Review: Ten Guiding Principles*, “European Strategic Partnership Observatory Policy Brief”, (2012), n. 2, pp. 1-6, [http://www.ies.be/files/private/28\)%20Renard%20-%20Ten%20Guiding%20Principles.pdf](http://www.ies.be/files/private/28)%20Renard%20-%20Ten%20Guiding%20Principles.pdf)

²⁷ A. Eriksson, *EU-US trade talks have failed, says Germany’s Gabriel*, “Euroobserver”, 29.08.2016, <http://euobserver.com/economic/134783>.

fino alle fasi finali della campagna presidenziale, gli osservatori non avevano praticamente dubbi ad individuare la causa dello stallo nella mancanza di accordo fra i Paesi membri dell'UE – nonostante i negoziati fossero condotti da funzionari della Commissione Europea. D'altronde, il partenariato con l'UE non è mai stato oggetto di critiche e promesse di denuncia tanto esplicite quanto il TPP o il NAFTA né durante la campagna elettorale né nei primi mesi di presidenza²⁸. Ciò premesso, e fatte salve le ovvie cautele, gli osservatori sono sostanzialmente d'accordo nel ritenere che le numerose dichiarazioni del Presidente Trump riguardo il suo impegno a difendere i lavoratori e i produttori americani dagli effetti deleteri del libero scambio e della globalizzazione possano ragionevolmente essere intese come una sfida rivolta anche al TTIP.

Le recenti misure protezionistiche adottate dal Presidente degli Stati Uniti al fine di ridurre il costante disavanzo commerciale degli Stati Uniti e sostenere la crescita interna – barriere tariffarie, ricorso a contenziosi contro Paesi accusati di praticare il *dumping*, incentivi fiscali alla produzione interna – confermano almeno in parte gli intenti espressi in campagna elettorale, e sembrano decisamente incompatibili con la ripresa di negoziati volti a creare la più grande e sofisticata zona di libero scambio del mondo. Inoltre, se all'inizio della presidenza molti facevano notare le scarse conseguenze immediate della sospensione di un negoziato più bloccato, le misure citate prefigurano invece una forma di protezionismo più aggressiva che oltre a danneggiare i rapporti istituzionali con l'UE, potrebbe bloccare la debole ripresa economica dei Paesi europei (che sono, dopo la Cina, la principale causa del disavanzo commerciale americano). Anche se parlare di vere proprie “guerre commerciali” può essere prematuro, l'innalzamento delle tariffe mirato a specifici prodotti prefigura già un atteggiamento più aggressivo di quello anticipato nelle previsioni più caute. Passando dalle singole misure alla configurazione generale delle

²⁸ Vi è anzi chi rileva segnali relativamente promettenti per il TTIP, quali la scelta di Robert Lighthizer come Rappresentante per il Commercio degli Stati Uniti d'America – anche se i toni conciliatori usati dal Rappresentante e la sua dichiarata disponibilità a esaminare tutti i negoziati pregressi è stata accompagnata dalla constatazione che le prossime elezioni in diversi Paesi dell'Unione non rendono plausibile una ripresa dei colloqui nell'immediato futuro. H. von der Burchard, *Trump's pick for trade envoy open to continued EU trade talks*, “Politico”, 21.03.2017, <http://www.politico.eu/article/trumps-pick-for-trade-envoy-open-to-continued-eu-trade-talks/>.

politiche commerciali, ancor più significativo per il destino del partenariato è poi l'esplicita preferenza dell'amministrazione per accordi commerciali bilaterali, confermata dal ritiro dal TPP e da dichiarazioni esplicite sull'avversione ai *big mash pot*²⁹. Questa preferenza, insieme alle misure tariffarie, è il portato di una concezione dell'economia globale quale gioco a somma zero, nella quale a contare sono i guadagni relativi piuttosto che quelli assoluti³⁰. Questo indirizzo potrà avere ripercussioni notevoli sugli Stati Uniti stessi, i suoi interlocutori e il sistema del commercio mondiale in generale – per quanto tali effetti potranno essere mitigati dall'azione del Congresso (che però non ha competenze sulle tariffe), delle amministrazioni statali e dei gruppi di pressione, come pure dalla resistenza opposta dagli interlocutori esteri (governi e imprese) e dalle pratiche e dalle norme in vigore.

Concentrandosi sugli effetti sui rapporti commerciali UE-USA, la preferenza per i rapporti bilaterali, oltre che da considerazioni pratiche come il presunto vantaggio di cui godrebbero gli USA in negoziati di questo formato, pare avere anche una base ideologica – al netto dell'erraticità del Presidente Trump. La logica politica riassunta nello slogan *America first* e affermazioni come «Americanism, not globalism, will be our credo» possono aiutare a spiegare perché il «globalismo» è messo in discussione proprio dalla potenza egemone che ne è stata la principale garante (e beneficiaria) – insieme ad altri Paesi europei – giustificando le numerose letture pessimistiche sull'affermazione di principi illiberali nella dimensione internazionale oltre che in quella interna³¹. Le posizioni «revisioniste» non sono più prerogativa di Paesi che si posizionano ai margini dell'ordine vigente, e lo infran-

²⁹ Trascrizione del programma di *Fox News Channel* dal titolo *The Journal Editorial Report* con estratti di dichiarazioni del Presidente Trump, «The Wall Street Journal», 30.01.2017, <http://www.wsj.com/articles/building-the-wall-1485796043>.

³⁰ G. Gertz, *What will Trump's embrace of bilateralism mean for America's trade partners?*, «Brookings Future development», 08.02.2017, <http://www.brookings.edu/blog/future-development/2017/02/08/what-will-trumps-embrace-of-bilateralism-mean-for-americas-trade-partners/>.

³¹ R. Kagan, *The twilight of the liberal order*, «Brookings Big Ideas for America», 24.01.2017, <http://www.brookings.edu/research/the-twilight-of-the-liberal-world-order/>; S.M. Walt, *The Collapse of the Liberal World Order*, «Foreign Policy», 26.06.2016, <http://foreignpolicy.com/2016/06/26/the-collapse-of-the-liberal-world-order-european-union-brexit-donald-trump/>; M. Leonard, *What Liberal World Order*, «Project Syndicate», 28.02.2017, <http://www.project-syndicate.org/commentary/trump-brexit-liberal-world-order-by-mark-leonard-2017-02/>; M.J. Boyle, *The Coming Illiberal Order*, «Survival», vol. 58 (2016), n. 2, pp. 35-66; S. Fabbrini - R. Marchetti (eds),

gono quando utile al perseguimento dei propri fini geopolitici, ma senza porsi come un'autentica alternativa poiché solo il vigente ordine internazionale offre le risorse economiche necessarie a mantenere un grado soddisfacente di consenso interno o presso gruppi d'interesse legati al sistema occidentale.

Un esame delle condizioni demografiche, economiche e politiche alla base dell'instaurazione, persistenza e apparente crisi dell'ordine liberale internazionale, aperto ma imperniato sulla comunità occidentale, va oltre lo scopo di questo lavoro – anche se probabilmente aiuterebbe a definire categorie di vasto uso quando si tratta di questi temi, come “populismo” o “protezionismo”. Rispetto al livello d'analisi qui adottato, si può affermare che la nuova amministrazione statunitense sta effettivamente agendo in modo da alterare gli equilibri di quella che Chad Damro ha definito la «interdipendenza competitiva» fra USA e UE³². In questo peculiare rapporto, che ha acquistato un peso cruciale all'interno della più complessa rete di relazioni transatlantiche, la componente dell'interdipendenza è costituita da due elementi. Il primo è la dimensione dei due mercati integrati, una condizione che si traduce in una grande capacità di influenzare singoli Paesi terzi ma anche il sistema economico nel suo complesso, e di diffondere a livello globale le proprie politiche di regolazione. Inoltre, l'alto grado di interconnessione e la consapevolezza dei costi di eventuali discrasie dei due enormi mercati fa da ulteriore stimolo alla cooperazione e alla creazione di meccanismi istituzionali di adeguamento reciproco ai rispettivi sistemi di regolazione (notoriamente divergenti rispetto al rapporto fra autorità politica/regolativa e mercato) e politiche economiche. La seconda componente consiste nei caratteri istituzionali dell'interdipendenza; dalla Dichiarazione Transatlantica del 1990, l'UE e gli USA hanno formalizzato le loro complesse relazioni con una serie di accordi quadro che comprendono la Nuova Agenda Transatlantica (1995) – che comprendeva, oltre a forum di dialogo fra i funzionari delle rispettive amministrazioni, occasioni di contatto fra i rappresentanti delle parti sociali e degli interessi organizzati – e poi ancora il

Still a Western World? Continuity and Change in Global Order: Africa, Latin America and the Asian century, Abingdon-on-Thames, 2016.

³² C. Damro, *Competitive Interdependence: Transatlantic Relations and Global Economic Governance*, in R. Alcaro - E. Greco - J. Peterson (eds), *The West and the Global Power Shift. Transatlantic Relations and Global Governance*, Londra, 2016, pp. 179-196.

Partenariato Economico Transnazionale (1998), accordi di coordinamento all'interno della Organizzazione Mondiale del Commercio, il Consiglio Economico Transatlantico (2007) – con la partecipazione di figure di vertice della Commissione e dell'esecutivo americano, iniziative di armonizzazione delle regolamentazione e di coordinamento delle politiche fino ad arrivare alla negoziazione del TTIP. Quanto all'aspetto competitivo, questo riguarda soprattutto il rapporto con i mercati terzi. La diffusione degli accordi preferenziali bilaterali dopo il fallimento del *Doha Round* e la priorità assunta da temi quali barriere non tariffarie, circolazione dei servizi, commesse pubbliche, ecc. che richiedono una competente attività regolativa alimentano continuamente la concorrenza fra i due riguardo alla proiezione verso l'esterno delle loro politiche commerciali e regolamentazioni.

L'equilibrio dinamico fra interdipendenza e competizione avrebbe trovato una nuova configurazione con il TTIP: da una parte, l'incremento della taglia del mercato e delle connessioni fra gli operatori al suo interno sarebbe stato accompagnato dall'importanza ancora maggiore attribuita alle questioni relative alla regolamentazione e agli adeguamenti reciproci delle rispettive politiche per il commercio. D'altra parte, lo strumento bilaterale degli accordi preferenziali – normalmente utilizzato per orientare verso i Paesi terzi la competizione fra USA e UE – avrebbe assunto la forma particolarmente sofisticata del partenariato strategico per riorientare l'una sull'altra la competizione tra le due potenze commerciali, ordinando tramite norme e istituzioni questa dimensione interna dei rapporti come pure la proiezione verso altri mercati. Ciò che invece emerge dagli orientamenti della nuova amministrazione è l'avversione per l'interdipendenza in sé, considerata inconciliabile con una "sana" competizione commerciale fra sistemi economici, che hanno l'obbligo di anteporre una qualche concezione di interesse nazionale all'apertura dei mercati³³. Tali interessi, comunque li si individui, sono meglio tutelati se inquadrati in una serie di rapporti bilaterali che eliminano la necessità di istituzioni e burocrazie inter- o sovranazionali irrimediabilmente non-democratiche, che spesso finiscono con l'assumere tratti "normativi" (anche solo in ambito commerciale) in forte contrasto con il primato della volontà

³³ T. Wright, *Trump's 19th Century Foreign Policy*, "Politico", 20.01.2016, <http://www.politico.com/magazine/story/2016/01/donald-trump-foreign-policy-213546>.

popolare e dell'interesse nazionale – qualunque sia il rapporto fra i due, assicurato dai meccanismi di rappresentanza cosiddetti populistici.

Fra gli effetti dell'insuccesso del progetto di partenariato strategico vi è l'ulteriore indebolimento della dimensione multilaterale e istituzionalizzata dei rapporti commerciali degli Stati Uniti a favore dei guadagni stimati in termini di differenziale di potere negoziale nei rapporti uno-a-uno. Bisogna tuttavia osservare che la dimensione bilaterale non solo si basa su una concezione del commercio come gioco a somma zero, ma ne aumenta gli effetti (come in una profezia che si autoavvera). Il risultato è una minor possibilità di costruire coalizioni e una riduzione dei possibili esiti positivi dell'accordo (poiché è diminuita la possibilità di elaborare soluzioni mutualmente vantaggiose). Inoltre, l'inefficacia della *partnership* diminuisce sensibilmente la possibilità per gli USA e l'UE di promuovere presso Paesi o regioni terzi standard commerciali transatlantici grazie alla maggiore influenza garantita dalla somma delle rispettive dimensioni di mercato, dalla ridotta competizione grazie all'armonizzazione interna nei rapporti bilaterali con Paesi terzi. Tale dimensione negoziale, già di per sé caratterizzata da una forte istituzionalizzazione, non avrebbe semplicemente riproposto su una scala più ampia i limiti delle dinamiche bilaterali appena menzionate poiché la dimensione esterna del TTIP si sarebbe dovuta adeguare (almeno in una certa misura) ai principi formalmente statuiti da una politica commerciale multilaterale.

Alla base di questo adeguamento al multilateralismo non ci sarebbe stato solo l'intento "normativo" di adesione a un principio, ma anche l'incentivo di tipo utilitaristico a evitare gli effetti negativi dell'assenza a livello globale di regolamentazioni quanto più possibile standardizzate (e simili a quelle già in vigore nel proprio sistema economico). In tal senso, l'opzione bilaterale promossa dagli Stati Uniti nei rapporti con l'UE e con i Paesi terzi rischia di produrre effetti che vanno dall'aumento generalizzato dei costi di produzione e dei prezzi di merci e servizi a costi e squilibri macroeconomici dovuti all'eventuale ristrutturazione delle *global value chain* fino agli effetti negativi di eventuali guerre commerciali.

Infine, il fallimento del TTIP priva il sistema del commercio mondiale di un accordo regionale potenzialmente in grado di compensare le spinte bilaterali dei due principali mercati mondiali con l'aspirazione alla costruzione di un aperto sistema multilaterale. Non è dato dire se il TTIP avrebbe risolto il dilemma sull'effetto degli accordi

preferenziali sui processi di liberalizzazione degli scambi. Si può però ragionevolmente prevedere il rischio che, sul lungo periodo, questo fallimento e gli orientamenti politici che lo hanno reso possibile rischiano di istituzionalizzare approcci mercantilistici basati sulla pura potenza, delegittimando le norme e le istituzioni alla base dell'ordine commerciale ed economico che si era cercato di realizzare fin dalla fine della Seconda Guerra Mondiale.

L'UE e l'“identità di mercato”

L'indebolimento di tale ordine si traduce peraltro in un grave colpo all'identità dell'UE, che di tale ordine è stata una componente fondamentale, e al quale rimane concettualmente e praticamente connaturata. Questo effetto al contempo sia *relazionale* sia *sistemico* del blocco del partenariato strategico con gli USA è comprensibile attraverso la nozione di Europa “potenza di mercato”³⁴. In base a questa concezione, l'UE è innanzitutto il prodotto di un processo d'integrazione economica che l'ha trasformata in uno dei mercati più enormi e avanzati mai esistiti. La considerevole taglia del mercato non ne esaurisce tuttavia l'identità. L'Europa “potenza di mercato” va infatti intesa anche come una forza regolatrice dotata di particolari caratteristiche istituzionali e normative, che producono competenze, un certo livello di coerenza interna e un'autorità sanzionatoria sufficienti a garantirle l'attorialità necessaria a intrattenere rapporti con altri Paesi e potenze commerciali. Tali rapporti sono caratterizzati da una propensione dell'UE a diffondere le proprie regole, secondo una concezione non dissimile a quella di potere strutturale di Susan Strange, in gran parte coerenti (anche se non sovrapponibili) a quelle dell'ordine liberale internazionale³⁵.

È importante notare, tuttavia, che la diffusione di norme non avviene (solo) per l'effetto attrattivo dovuto alla considerevole dimensione economica, ma anche per un vero e proprio intento normativo – per lo più basato su metodi persuasivi – finalizzato alla diffusione di specifiche politiche e standard, ma anche di più generali concezioni di correttezza, adeguatezza e “normalità” – in maniera in questo caso

³⁴ C. Damro, *Market power Europe*, “Journal of European Public Policy”, vol. 19 (2012), n. 5, pp. 682-699.

³⁵ S. Strange, *States and Markets*, Londra-New York, 1994.

analoga al concetto di Europa “potenza normativa”³⁶. A caratterizzare ulteriormente l’idea di “potenza di mercato”, vi è una dimensione normativa supplementare, che si potrebbe dire di tipo “competitivo”. L’Europa “potenza di mercato” è infatti concepibile come il luogo di un processo continuo di competizione fra interessi, particolari o diffusi, economici o sociali, dotati di un’organizzazione formale oppure fluidi, più o meno suscettibili di entrare in contatto, formare coalizioni o subire l’influenza di gruppi esterni all’UE – che in questo modo possono influenzare non solo i processi decisionali, ma anche i meccanismi di formazione identitaria dell’Europa “potenza di mercato”.

Vale la pena evidenziare come quest’ultimo aspetto abbia molto a che fare con una questione normativa fondamentale nei rapporti fra l’UE e i suoi cittadini, come pure nelle relazioni esterne dell’Unione: il famigerato problema del deficit democratico dell’UE. La questione ha una storia ormai decennale che non è possibile ripercorrere in questa sede; si rileva necessario tuttavia evidenziare la riattivazione del dibattito pubblico e specialistico in occasione dell’avvio dei negoziati del TTIP, accusato di essere il prodotto di un processo essenzialmente tecnocratico destinato, secondo alcuni, a segnare l’ennesima infrazione del principio democratico, oltre che il probabile peggioramento delle condizioni di vita di settori già svantaggiati delle società europee³⁷. Senza approfondire ulteriormente il dibattito – animato peraltro anche da posizioni che ritengono il processo decisionale relativo al TTIP adeguatamente conforme ai criteri democratici³⁸ – si fa solo

³⁶ Il concetto è affine non solo a quello proposto da Strange, ma anche all’idea di Europa “potenza civile” che da anni ormai anima un vivace dibattito sulla possibilità e sulle circostanze in cui l’UE riesce a perseguire una efficace politica estera basata più che sull’esercizio di influenza, innanzitutto sulla diffusione di concezioni di “normalità” e/o sulla promozione di determinate regole. A tal proposito si veda R. Schwok, *Peculiarities of the European Union’s External Action*, in M. Telò (ed), *Globalisation, Multilateralism, Europe. Towards a Better Global Governance?*, Farnham, 2013, pp. 91-108, p. 97; I. Manners, *Normative Power Europe Reconsidered: Beyond the Crossroads*, “Journal of European Public Policy”, vol. 13 (2006), n. 2, pp. 182-199; T. Diez, *Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering ‘normative power Europe’*, “Millennium”, vol. 33 (2005), n. 3, pp. 613-636.

³⁷ R. Inglehart - P. Norris, *Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Haves and Cultural Backlash*, “Harvard Kennedy School Working Papers”, n. RWP16-026 (2016).

³⁸ D. De Bièvre - A. Poletti, *Why the Transatlantic Trade and Investment Partnership is not (so) new, and why it is also not (so) bad*, “Journal of European Public Policy”, 2016, <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2016.1254274>.

notare come vi siano i margini per riscontrare un vettore ulteriore dell'“effetto Trump” sui processi politici dell'UE. Si tratta di un canale parallelo ai quelli tradizionalmente utilizzati dagli Stati Uniti per esercitare la propria influenza, basati da una parte su interventi e contatti con i vertici politici in occasione delle cosiddette *history making decisions*³⁹, e dall'altra su fitte reti di esperti (i cosiddetti tecnocrati) in costante contatto con i loro corrispettivi membri della burocrazia dell'UE.

Il terzo canale in questione parrebbe invece dipanarsi proprio nello spazio di competizione fra gli interessi organizzati creato dall'Europa “potenza di mercato”, offrendo occasione di contatto e di influenza reciproca proprio a quelle forze politiche e sociali che con più decisione hanno denunciato gli effetti nefasti del partenariato strategico e la deriva tecnocratica del processo d'integrazione. Nonostante le condizioni attuali non paiono particolarmente favorevoli a un simile sviluppo, rimane la possibilità che questo spazio di competizione offerto dall'Unione diventi uno dei luoghi in cui forze intenzionate a promuovere i principi dell'apertura commerciale e del mercato basato su regole sapranno organizzarsi e confrontarsi con le tendenze contrarie oggi in ascesa. Le analisi più caute sull'attuale crisi del rapporto UE-USA, soprattutto in ambito commerciale, consigliano uno sforzo da parte dell'UE al fine di instaurare un dialogo con l'attuale amministrazione, nella consapevolezza che ciò comporterà qualche concessione, ad esempio per quanto riguarda il riequilibrio delle bilance commerciali⁴⁰. In questo caso, la dimensione normativa dell'identità di mercato dell'UE potrebbe rivelarsi risorsa che i soggetti politici impegnati nella costruzione di questo dialogo avrebbero interesse a costruire al fine di incentivare la collaborazione degli attori di mercato e delle opinioni pubbliche in questo sforzo comune.

³⁹ J. Peterson, *All Roads Don't Lead to Brussels (But Most Do): European Integration and Transatlantic Relations*, in R. Alcaro - E. Greco - J. Peterson (eds), *The West and the Global Power Shift. Transatlantic Relations and Global Governance*, Londra, 2016, pp. 43-73.

⁴⁰ A. Barichella, *The Trump Presidency: what consequences will this have on Europe?*, “Fondation Robert Schuman European Issue”, n. 417, 16.01.2017, <http://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0417-the-trump-presidency-what-consequences-will-this-have-on-europe>.

Conclusioni

Interrogandosi sull'ipotesi che il mutamento degli equilibri di potenza attualmente in corso sia davvero identificabile come un "ritiro dell'Occidente", Peterson, Alcaro e Tocci individuano una serie di fenomeni – ascesa del multilateralismo, dispersioni dei fattori della potenza, presenza diffusa di problemi interni che impediscono grandi accordi internazionali – la cui complicata interazione rende quasi impossibile interpretare il contesto internazionale considerando fattori di tipo strutturale⁴¹.

Sollecitato da queste considerazioni, questo lavoro ha cercato di porre alcune premesse concettuali sulla base delle quali valutare per quali aspetti la grave impasse in cui versa un accordo considerato da molti cruciale – "strategico" – come il TTIP sia da attribuire a fattori di lungo periodo come il tradizionale "deficit strategico" dell'UE nei confronti degli Stati Uniti, oppure ad altri più contingenti come l'insediamento della nuova amministrazione statunitense. L'immagine che emerge è quella di un rapporto fortemente influenzato dalla trasformazione del sistema internazionale in senso pluralistico – concetto certamente più indefinito di categorie consolidate come "multipolare" o "multilaterale", ma forse necessario a cogliere la maggior fluidità e complessità – e da una tendenza parallela alla moltiplicazione e frammentazione dei conflitti e delle forme cooperazioni riscontrabile nella dimensione interna dei membri della comunità transatlantica.

In tale contesto, l'avversità della nuova amministrazione verso la mutua dipendenza – elemento non accidentale, ma anzi deliberatamente perseguito dall'UE – spicca come un aspetto di forte discontinuità nelle relazioni UE-USA. Questa trasformazione, pur non implicando una prospettiva isolazionista, enfatizza l'elemento strettamente internazionale (e potenzialmente competitivo) nelle relazioni transatlantiche in senso ampio. Anche le prospettive potenzialmente più benevole rispetto al ruolo internazionale dell'UE, come quella dell'Europa "potenza di mercato" cui si è accennato, dimostrano però la difficoltà non solo ad agire in maniera efficace, ma anche solo di concettualizzare l'identità dell'UE in quanto attore. Ciò mette sotto

⁴¹ J. Peterson - R. Alcaro - N. Tocci, *Multipolarity, Multilateralism and Leadership: The Retreat of the West?*, in R. Alcaro - E. Greco - J. Peterson (eds), *The West and the Global Power Shift. Transatlantic Relations and Global Governance*, Londra, 2016, pp. 101-126.

ulteriore pressione la logica prevalentemente “strutturale” e trasformativa dell’azione internazionale dell’Unione, costringendola non solo ad affrontare una volta di più il suo rapporto problematico con la dimensione più convenzionalmente strategica delle sue relazioni internazionali, ma a farlo senza la sicurezza di fondo del sostegno del partner statunitense.

A pochi mesi dall'insediamento come quarantacinquesimo Presidente degli Stati Uniti, la politica estera di Donald Trump è molto *in fieri*, con enunciati ancora tutti da concretizzare, come il desiderio di un rapporto costruttivo con la Russia, sfuggito completamente a Barack Obama, e la volontà di ridefinire, attraverso un duro confronto, la politica con la Cina, dichiarazioni poi fortemente ridimensionate, come quelle alquanto sprezzanti verso la NATO e i ruoli ancora da definire degli attori istituzionali all'interno della sua amministrazione. Il volume propone una lettura non effimera, in quanto non appiattita sull'attualità ma collocata in un'ottica di più lungo periodo, delle possibili trasformazioni dello scenario internazionale indotte dall'elezione di Trump a Presidente degli Stati Uniti, che restano pur sempre un attore globale, l'unico in grado di influenzare tutte le aree geopolitiche. Il volume si inserisce quindi nella tradizione della "scuola storica di analisi delle relazioni internazionali", che ha il suo centro nel Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore e ha prodotto, tra l'altro, precedenti volumi di questa collana. Pur nella varietà dei temi e delle metodologie, una constatazione sembra accomunare i diversi saggi. Lo sguardo lungo, proiettato su un passato più o meno recente, permette di ridimensionare la sensazione di rottura che la presidenza Trump pare rappresentare agli occhi degli osservatori più appiattiti sugli aspetti superficiali dell'attualità.

MASSIMO DE LEONARDIS è Professore ordinario di Storia delle relazioni e delle istituzioni internazionali e di Storia dei trattati e politica internazionale nell'Università Cattolica del Sacro Cuore, dove dal 2005 è Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche. È inoltre Coordinatore dei corsi di storia del Master in Diplomacy dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano (in collaborazione con l'Istituto Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale), e Presidente della International Commission of Military History.

Effetto Trump? Gli Stati Uniti nel sistema internazionale fra continuità e mutamento

A cura di
MASSIMO DE LEONARDIS

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario
dell'Università Cattolica
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione);
librario.dsu@educatt.it (distribuzione)
web: www.educatt.it/libri

ISBN EDIZIONE DIGITALE: 978-88-9335-190-4 / ISSN EDIZIONE ONLINE: 2532-4462