Dazi doganali: uno sguardo al regime giuridico internazionale e alle politiche recenti degli Stati Uniti

26 Gennaio 2026

di **Giovanna Adinolfi**

Università degli Studi di Milano

L'inizio del secondo mandato presidenziale di Donald J. Trump ha segnato la conferma e il rafforzamento del protezionismo commerciale statunitense. Si registra così un (ulteriore) allontanamento dal sistema commerciale multilaterale che fa capo all'Organizzazione mondiale del commercio e un *revival* di politiche di stampo mercantilista.

In passato, i dazi doganali all'importazione e all'esportazione di merci costituivano uno strumento di politica commerciale cui gli Stati ricorrevano per perseguire obiettivi di natura economica, quali proteggere le produzioni nazionali dalla concorrenza estera, correggere deficit di bilancia commerciale o sostenere le finanze pubbliche. A tal proposito, possono ricordarsi le Corn Laws approvate dal Regno Unito a partire dal 1815, che prevedevano l'aumento dei dazi all'importazione di grano e di altre materie prime agricole. Il rialzo dei prezzi di alcuni beni di consumo che ne seguì fu all'origine di rivolte popolari, ma solo nel 1846 il primo ministro Robert Peel decise di revocarle definitivamente. Nel medesimo solco si è mosso il Congresso americano con il Smoot-Hawley Tariff Act del 1930, approvato nelle prime fasi della Grande Depressione allo scopo di salvaguardare le produzioni agricole e industriali americane mediante consistenti incrementi delle tariffe all'importazione. Alla misura seguì, tuttavia, un peggioramento del saldo commerciale statunitense (anche a causa delle politiche tariffarie restrittive messe in atto da altri Stati), circostanza che portò all'adozione, nel 1934, del Reciprocal Trade Agreements Act, che promuoveva politiche di apertura all'interscambio commerciale.

All'indomani del primo conflitto mondiale, i Quattordici Punti presentati dal presidente Woodrow Wilson prevedevano, tra gli assi portanti del nuovo ordine mondiale, l'eliminazione delle barriere al commercio. La Carta Atlantica del 1941 impegnava le Potenze alleate a promuovere, nel dopoguerra, in condizioni di parità tra tutti gli Stati, l'accesso "al commercio e alle materie prime a livello globale". Anche su queste basi, tra il 1946 e il 1948 si svolse il negoziato che avrebbe portato alla conclusione della Carta dell'Avana istitutiva dell'International Trade Organization, che imponeva, tra l'altro, l'obbligo di ridurre i dazi all'importazione. L'accordo non entrò mai in vigore a causa della decisione statunitense di non procedere alla sua ratifica. Questa circostanza non ha determinato un vuoto giuridico: dal 1947 le relazioni commerciali internazionali sono state infatti disciplinate, sul piano multilaterale, dall'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT), concluso in via provvisoria nelle more dell'entrata in vigore della Carta dell'Avana. Solo nel 1995 gli è succeduto l'Accordo di Marrakech che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), il quale ha recepito al suo interno il testo dell'Accordo generale (vedi qui, qui e qui).

Due norme cardine del GATT disciplinano la materia dei dazi. L'articolo II ("Impegni tariffari") vieta agli attuali 166 Stati membri dell'OMC (tra cui l'Unione europea e le principali economie mondiali sviluppate, emergenti e in via di sviluppo) di imporre dazi doganali all'importazione superiori ai livelli indicati nelle rispettive liste di concessioni allegate all'Accordo. In ottemperanza al principio di non discriminazione, l'articolo I ("Trattamento della nazione più favorita") stabilisce che i prodotti "simili" siano importati alle condizioni più favorevoli (ossia applicando le tariffe doganali più basse) previste da ciascun membro a favore di qualsiasi Stato terzo (anche non membro dell'OMC). Questo assetto ha determinato una consistente riduzione dei livelli di protezione tariffaria: ad esempio, si stima che, a seguito dell'entrata in vigore dell'Accordo di Marrakech, i paesi sviluppati abbiano ridotto del 40% le tariffe all'importazione di prodotti industriali e che il valore dei prodotti industriali commercializzati in esenzione dai dazi sia aumentato del 44%.

Il regime OMC non esclude la possibilità per gli Stati di aumentare i dazi all'importazione, seppur nel rispetto di

condizioni di natura sostanziale e procedurale. A tal proposito, si ricordano i cosiddetti *trade remedies* e le misure introdotte a titolo di eccezione. I primi si riferiscono ai dazi antidumping e alle misure compensative cui gli Stati ricorrono per contrastare pratiche anticoncorrenziali adottate, rispettivamente, da imprese che collocano sui mercati esteri beni a un prezzo inferiore al loro "valore normale" (ovvero al prezzo imposto nel mercato di origine) e da altri membri dell'OMC che decidono di conferire sovvenzioni statali a favore di industrie nazionali. In questi casi, lo Stato verso il quale i beni interessati sono esportati può ristabilire condizioni di competitività nel proprio mercato innalzando i dazi all'importazione su base discriminatoria (ovvero solo all'ingresso di beni esportati in dumping o la cui produzione beneficia di aiuti di Stato) e di natura temporanea (fintantoché la pratica di dumping o la sovvenzione estera non venga interrotta). Migliori condizioni di competitività possono essere ristabilite anche ricorrendo a "misure di salvaguardia", in questo caso a tutela dei produttori nazionali che operano in settori in cui si è registrato un "aumento improvviso delle importazioni". Anche queste misure sono intese come temporanee e applicate su base discriminatoria.

Se, nel caso dei *trade remedies*, sono le stesse norme primarie a riconoscere il diritto di aumentare i dazi all'importazione, il regime delle eccezioni consente invece di giustificare misure *prima facie* illecite. L'articolo XII del GATT autorizza il ricorso a restrizioni tariffarie per correggere squilibri di bilancia dei pagamenti, purché siano temporanee e non discriminatorie. Le disposizioni principali si rinvengono, tuttavia, negli articoli XX e XXI del GATT, in materia, rispettivamente, di "eccezioni generali" (che offrono una giustificazione a restrizioni volte a perseguire obiettivi di natura ambientale – quale il divieto di importazione di clorofluorocarburi previsto dal Protocollo di Montreal del 1987 nel quadro del regime internazionale sulla protezione della fascia di ozono o il meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera varato dall'Unione europea nel 2023 – vedi qui, qui e qui) ed eccezioni "di sicurezza" (invocabili nel caso di sanzioni commerciali multilaterali – applicate in attuazione di decisioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ai sensi del Capitolo VII della Carta di San Francisco – o unilaterali, come le misure restrittive introdotte dall'Unione europea nei confronti della Federazione russa dal 2014 e dal 2022).

In questo contesto si inseriscono alcune recenti iniziative degli Stati Uniti. Già durante il suo primo mandato (2016-2020), il Presidente Donald J. Trump aveva deliberato consistenti incrementi tariffari all'importazione di oltre 6000 prodotti originari dalla Cina, nonché su acciaio e alluminio. Non revocate durante l'amministrazione Biden, queste misure si pongono in palese contrasto con gli articoli I e II del GATT, non si configurano come *trade remedies* (anzi, sono state emanate dopo che dazi antidumping e misure compensative si erano rivelati inefficaci, secondo il Rappresentante commerciale statunitense) e non trovano una base giuridica nelle eccezioni prima richiamate, come affermato in sede contenziosa (vedi qui e qui). Si tratta di misure volte, secondo gli atti ufficiali, a recuperare un consistente deficit commerciale nei confronti della Cina e a salvaguardare la competitività dei produttori statunitensi di acciaio e alluminio, settori nei quali si registra una crisi di sovrapproduzione a livello mondiale e una forte concorrenza sui prezzi.

All'esigenza di ristabilire condizioni di equilibrio esterno rispondono anche le "tariffe reciproche" introdotte il 2 aprile 2025 sulle importazioni originarie da poco più di 50 paesi, soggette a dazi differenziati, consistentemente più elevati rispetto a quelli riportati nella lista di concessioni degli Stati Uniti allegata al GATT (vedi qui, qui, qui e qui). Il ricorso alla leva tariffaria, però, è la cifra attuale della politica commerciale americana, nella quale si osserva una marcata svolta mercantilistica. Ad esempio, interessi di sicurezza economica sono addotti per giustificare nuovi dazi all'importazione di legname e suoi derivati, auto e numerosi altri prodotti. Esigenze di sicurezza spiegano anche le nuove misure tariffarie nei confronti dell'India, come mezzo di pressione affinché questo paese riduca le importazioni di petrolio e gas dalla Russia, e del Brasile (vedi qui e qui), "colpevole" di aver avviato un procedimento penale nei confronti dell'ex presidente Bolsonaro per fatti avvenuti dopo la sua mancata rielezione nel 2022. Anche in questo caso appare del tutto evidente la violazione delle regole fondamentali del GATT (come affermato dal Brasile innanzi agli organi contenziosi dell'OMC). La cosidetta "weaponization of trade" si rinviene anche nelle più recenti dichiarazioni del presidente degli Stati Uniti in cui prefigura l'applicazione di dazi aggiuntivi alle importazioni dai membri dell'Unione europea che a gennaio 2026 partecipano alle esercitazioni militari in Groenlandia (vedi qui) o di consistenti dazi all'importazione di vini francesi nel caso la Francia decidesse di non aderire al *Board of Peace* proposto per la soluzione della questione di Gaza (vedi qui).

Per limitarci alle tariffe reciproche dell'aprile 2025, in passato gli Stati Uniti avevano fatto ricorso a misure simili. Il 15 agosto 1971 il presidente Nixon decise, insieme alla sospensione della convertibilità oro-dollaro, l'introduzione di un dazio aggiuntivo del 10% sull'importazione di qualsiasi bene, indipendentemente dal paese di origine, per correggere il consistente deficit commerciale di quegli anni. Si trattò tuttavia di una misura non discriminatoria e comunque revocata dopo quattro mesi, a seguito della conclusione dei c.d. Accordi smithsoniani con i quali era stata decisa una modifica del tasso di cambio oro-dollaro favorevole agli Stati Uniti.

Sul piano giuridico, per la correzione del deficit di bilancia commerciale gli Stati Uniti avrebbero potuto orientarsi in questa medesima direzione e muoversi nel quadro dell'eccezione per motivi di bilancia dei pagamenti di cui all'articolo XII del GATT. La scelta compiuta appare invece determinata da più ampie considerazioni, più volte riportate pubblicamente dal Presidente Trump e richiamate a chiare lettere nella National Security Strategy pubblicata a dicembre 2025: "We seek fair, reciprocal trade deals with nations that want to trade with us on a basis of mutual benefit and respect. But our priorities must and will be our own workers, our own industries, and our own national security". Le misure unilaterali degli USA si sono rivelate strumentali per l'avvio di negoziati bilaterali: l'intesa raggiunta con l'Unione europea, ad esempio, impegna quest'ultima a rimuovere i dazi all'importazione sui prodotti industriali statunitensi e a garantire un accesso preferenziale a determinati beni agricoli, a fronte di concessioni limitate da parte degli USA. L'attacco all'ordine commerciale multilaterale è evidente: prima si agisce con misure unilaterali, poi si offre l'apertura di negoziati bilaterali per giungere, infine, a concordare uno scambio di concessioni, in dispregio degli impegni assunti in sede OMC da tutti i soggetti coinvolti.

Questa prassi si inserisce, però, nel contesto della crisi che l'Organizzazione mondiale del commercio affronta da diversi anni. I *negoziati commerciali multilaterali* avviati a Doha nel 2001 sono sostanzialmente falliti: nonostante la conclusione di taluni importanti accordi (quali quelli sulla facilitazione al commercio e le sovvenzioni alla pesca), su alcune delle questioni più controverse non è stato trovato un punto di incontro tra i diversi interessi degli Stati, come ad esempio per una ulteriore riduzione dei dazi doganali (!), la modifica della disciplina sui *trade remedies*, il crescente ruolo delle imprese di Stato o la revisione delle norme sul trattamento speciale e differenziato accordato ai paesi in via di sviluppo. Qualche risultato negoziale è stato raggiunto in seno alle cd. *join initiatives* avviate da un numero ragguardevole di membri. Tuttavia, l'integrazione di questi nuovi testi nel quadro degli accordi OMC è osteggiata da alcuni Stati, tra cui l'India e il Sudafrica. Il *meccanismo di soluzione delle controversie* (vedi qui e qui), nonostante l'importante prassi cui ha dato vita nei primi decenni, è bloccato dal mancato all'avvio del processo di elezione dei nuovi membri dell'Organo di appello, dovuto, a sua volta, alla ferma opposizione degli Stati Uniti, secondo i quali questo organo ha agito al di là del mandato conferitogli e in dispregio delle procedure che ne regolano il funzionamento. L'efficacia giuridica dei rapporti redatti dai cd. panel in primo grado di giudizio è quindi "congelata", con la conseguenza che le dispute commerciali non trovano una soluzione fondata sul diritto e si rafforza il processo di "politicizzazione" delle relazioni commerciali internazionali. Il *Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement,* concluso nel 2020, consente di giungere a una composizione definitiva delle controversie, ma solo nei rapporti tra 31 membri dell'OMC (che includono UE, Cina e India, ma non gli Stati Uniti); in pochi altri casi le parti in lite hanno concordato su base bilaterale l'istituzione di organi di arbitrato ad hoc. Questi sviluppi non hanno impedito all'OMC di continuare a funzionare come *luogo di incontro e confronto*, anche serrato, tra gli Stati, ma di certo ne minano la rilevanza negli anni a venire.

Dal 2022 sono in corso, in seno alla stessa Organizzazione, consultazioni per una sua riforma (che interessano principalmente il meccanismo contenzioso: da ultimo, vedi qui) e diversi membri, tra cui l'Unione europea, hanno presentato le proprie considerazioni al riguardo, segnalando così un interesse a rafforzare un'istituzione che oggi opera in un contesto delle relazioni internazionali profondamente mutato rispetto al 1995. È difficile prevedere dove condurrà questo processo, viste anche le forti tensioni che si registrano nelle relazioni internazionali. La posizione degli Stati Uniti appare tuttavia netta: nel documento presentato a dicembre 2025 sulla riforma dell'OMC si afferma chiaramente che uno degli assi portanti del sistema commerciale multilaterale, il sopra menzionato obbligo del trattamento della nazione più favorita, è "unsuitable for this era" e impedisce agli Stati di instaurare relazioni commerciali vantaggiose. (vedi qui e qui) Piuttosto che recedere dall'OMC, come avvenuto per altre organizzazioni internazionali, (vedi qui, qui e qui) l'intento sembra essere quello di modificarla radicalmente agendo al suo interno. Ma forse, per aggiungere una vaga nota positiva, come affermano alcuni autori, non è

questo il momento di riformare l'OMC, bensì di "mantenerla a galla", in attesa di circostanze più favorevoli.

Nel frattempo, rimane il fatto che un eventuale ricorso dell'UE agli organi contenziosi dell'OMC per contestare la legittimità delle tariffe reciproche (o di altre iniziative simili da parte americana) "cadrebbe nel vuoto", a causa del mancato funzionamento dell'Organo di appello, e gli USA potrebbero legittimamente continuare ad applicare le misure controverse. L'Unione europea potrebbe reagire attivando meccanismi unilaterali, quali il cd. *enforcement regulation*, come riformato nel 2021 o lo Strumento anti-coercizione entrato in vigore nel 2023. Si tratterebbe tuttavia di iniziative che, se intraprese, solleverebbero alcune questioni di legittimità sul piano del diritto internazionale (in parte superabili, a parere di chi scrive) ma che segnerebbero anche l'adesione a un confronto destinato a svolgersi non più (solo) sul piano del diritto, ma (prevalentemente) su quello della forza.