

La trasformazione della politica commerciale europea nel nuovo disordine globale: strumenti, finalità e sfide

di Paolo Guerrieri¹

Abstract

Il paper analizza la trasformazione della politica commerciale europea nel nuovo contesto geo-economico, segnato da rivalità strategiche, frammentazione selettiva delle catene del valore e crescente uso coercitivo dell'interdipendenza (dazi, sanzioni, controlli all'export e restrizioni agli investimenti). In tale scenario, la politica commerciale è sempre più impiegata per obiettivi non strettamente economici — sicurezza economica, tecnologia, politica industriale e transizione climatica — mentre la governance multilaterale attraversa una fase di profonda crisi.

Per l'Unione europea, grande economia aperta e integrata, questo mutamento produce una duplice vulnerabilità: geo-economica (dipendenze dagli Stati Uniti per sicurezza e tecnologie e dalla Cina per input intermedi e materie prime critiche) ed economica (specializzazione ancora significativa in comparti tecnologici medio-bassi, esposizione alla domanda esterna, dipendenza energetica).

L'articolo ricostruisce la trasformazione della “trade policy” europea: da un paradigma centrato su apertura e regole a un dispositivo più integrato di deterrenza ed enforcement: accordi preferenziali e intese settoriali si affiancano a strumenti autonomi (anti-coercizione, procurement internazionale, contrasto a sussidi esteri, screening degli investimenti) e a misure che trasformano standard climatici e sociali, trasformandoli in condizioni di accesso al mercato (CBAM, normative di ‘due diligence’, partenariati “clean trade”).

L'analisi discute due assi strutturali: la relazione transatlantica, indispensabile ma sotto la Presidenza Trump sempre più asimmetrica e imprevedibile, che richiede meccanismi di stabilizzazione e capacità di risposta ex ante; e la “convivenza funzionale” con la Cina, fondata su de-risking selettivo, difesa da pratiche distorsive e cooperazione mirata sui beni pubblici globali. Decisiva resta la finalità del

¹ PSIA, Sciences Po; Leap, Università Luiss

consolidamento della rete europea di accordi commerciali, già molto estesa, con gli altri paesi, non solo per aprire nuovi mercati, ma anche per ridisegnare legami strategici di interdipendenza.

La conclusione è che una strategia commerciale europea è in formazione ma ancora largamente incompiuta: la sua efficacia dipenderà da coesione tra Stati membri, gerarchia chiara degli obiettivi e capacità di implementazione.

This paper analyses the transformation of European trade policy in the context of new geo-economic trends, such as strategic rivalries, the selective fragmentation of value chains, and the growing coercive use of interdependence (in the form of tariffs, sanctions, export controls, and investment restrictions). In this scenario, trade policy is being used increasingly for non-economic objectives such as economic security, technology, industrial policy, and climate transition, while multilateral governance is in a state of profound crisis.

For the European Union, a large, open, and integrated economy, this change creates twofold vulnerability: geo-economic (dependency on the United States for security and technology, and on China for intermediate inputs and critical raw materials), and economic (significant specialisation in medium-to-low technology sectors, exposure to external demand, and energy dependency).

The article discusses the evolution of European trade policy, shifting from an open, rule-based approach to a more integrated system of deterrence and enforcement. Preferential and sectoral agreements are supplemented by autonomous instruments, such as anti-coercion measures, international procurement policies, countering foreign subsidies, and investment screening, as well as measures that convert climate and social standards into conditions for market access, including the Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), due diligence regulations, and 'clean trade' partnerships

The analysis discusses two structural axes of the European trade interdependence: the transatlantic relationship, which, under the Trump presidency, has become increasingly transactional, asymmetrical and unpredictable, requiring stabilization mechanisms and ex ante response capabilities; and 'functional coexistence' with China, based on selective de-risking, defense against distortive practices and targeted cooperation on global public goods. Consolidating the extensive network of European trade agreements with other countries remains crucial, not only to open new markets, but also to redesign strategic interdependency links.

In conclusion, a European trade strategy is emerging, but it is still largely incomplete. Its effectiveness will depend on cohesion among Member States, a clear hierarchy of objectives, and implementation capacity.

1. Il ruolo della politica commerciale nel nuovo contesto globale

L'economia mondiale è attraversata da una rivalità geopolitica crescente — in primo luogo tra Stati Uniti e Cina — che tende a far prevalere i rapporti di forza tra paesi su regole e istituzioni multilaterali. Ne consegue un ritorno della politica e delle condizioni di sicurezza al centro delle scelte economiche. In questo quadro, le relazioni commerciali e le politiche che le governano costituiscono un laboratorio particolarmente rivelatore dei profondi cambiamenti in atto.

L'interdipendenza commerciale è stata progressivamente “armata”: da canale di crescita e specializzazione si è trasformata, in misura crescente, in leva coercitiva, attraverso sanzioni, controlli all'export, restrizioni agli investimenti e pressioni sulle catene del valore e sugli standard tecnologici. Questo passaggio è stato descritto come *weaponized interdependence*, ossia l'uso strategico di nodi e infrastrutture delle reti globali (finanza, tecnologie, logistica) per orientare il comportamento di altri attori.

L'arrivo di Trump — con un'ondata di nuovi dazi giustificati da motivazioni eterogenee e diretti, in nome di *America First*, tanto verso avversari quanto verso alleati — ha ulteriormente accelerato tali tendenze. Secondo alcune stime, le misure tariffarie hanno innalzato l'aliquota “effettiva” media dei dazi statunitensi verso livelli intorno al 14–15 per cento, i più elevati dell'ultimo secolo. Al di là dei valori puntuali, l'effetto sistemico è stato dirompente: un radicale indebolimento del quadro di regole del sistema commerciale, un aumento delle misure restrittive e un'intensificazione dell'attivismo di politica commerciale da parte di tutte le principali economie.

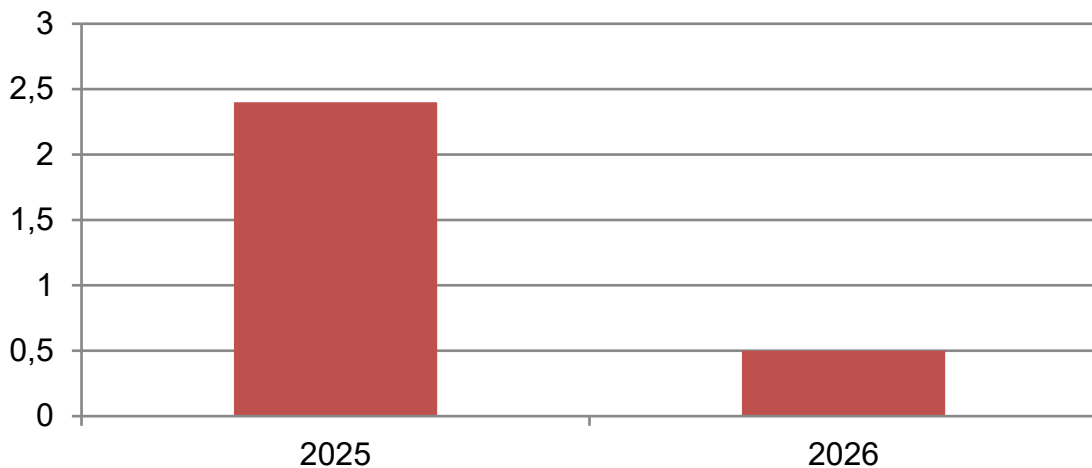
In questo scenario, il commercio globale sembra muoversi lungo due traiettorie che si alimentano reciprocamente. La prima è la frammentazione delle relazioni commerciali. Non si tratta soltanto di *decoupling* tra Stati Uniti e Cina, ma di una riorganizzazione selettiva dei legami: diversificazione dei fornitori, *friendshoring*, regionalizzazione di alcune filiere e crescente peso di potenze intermedie (India, Brasile, Turchia, Indonesia, Arabia Saudita), che adottano strategie di multi-allineamento e ricercano margini di autonomia. Un indicatore quantitativo di lungo periodo è la crescita del commercio Sud–Sud: UNCTAD

stima che nel 2024 esso abbia raggiunto circa 6,2 trilioni di dollari, pari a circa il 26% del commercio mondiale di merci (in aumento rispetto all'11% del 2000).

La seconda traiettoria è l'aumento del protezionismo e, soprattutto, l'uso più frequente della politica commerciale per obiettivi non strettamente commerciali (sicurezza nazionale, tecnologia, politica industriale, competizione strategica), anche tra partner *like-minded*. In questo modo, regole e istituzioni della governance commerciale globale — in primis l'Organizzazione mondiale del commercio (WTO) — risultano profondamente rimesse in discussione dalle politiche interventiste dei principali paesi.

Finora, tuttavia, frammentazione e protezionismo non hanno prodotto un deciso rallentamento dei volumi commerciali globali. Secondo le previsioni WTO, il volume del commercio mondiale di merci dovrebbe crescere del 2,4% nel 2025, in miglioramento rispetto alle stime di inizio anno (Fig.1). Questa resilienza appare però legata anche a circostanze favorevoli destinate in parte a esaurirsi (ad esempio la normalizzazione del *front-loading* di scambi anticipati). Di conseguenza, la crescita del commercio mondiale dovrebbe rallentare in modo significativo nel 2026, attestandosi intorno a un modesto 0,5%, mentre i flussi commerciali risulteranno sempre più subordinati al confronto strategico tra le maggiori potenze.

Fig. 1 Previsioni WTO — crescita volume commercio mondiale di merci



In tale contesto, l'Unione europea — grande economia aperta e profondamente integrata nelle catene globali del valore — è chiamata, come gli altri principali attori, a riconsiderare le modalità della propria integrazione internazionale, anche perché esposta a una duplice vulnerabilità.

Da un lato emerge una fragilità geo-economica: l'UE dipende in misura elevata dagli Stati Uniti per la sicurezza e per un ampio insieme di tecnologie digitali, ed è al tempo stesso fortemente dipendente dalla Cina per numerosi input intermedi, materie prime critiche e prodotti essenziali per le filiere green. Dall'altro lato persiste una vulnerabilità economica: la struttura produttiva europea è ancora relativamente concentrata in comparti a medio-bassa tecnologia; l'economia rimane esposta alla dipendenza esterna da energia fossile; e la crescita continua a essere strettamente legata alla domanda esterna e all'export extra-UE.

Per evitare di essere schiacciata tra i due grandi poli della competizione strategica, l'UE deve operare su due piani complementari. Sul piano interno, occorre spostare gradualmente il baricentro della crescita verso domanda interna e investimenti; completare l'integrazione del Mercato unico (in particolare nei servizi, nel digitale e nei capitali); e ridurre le dipendenze critiche attraverso politiche industriali e infrastrutturali coerenti.

Sul piano esterno, in un mondo in cui l'interdipendenza è insieme fonte di prosperità e di vulnerabilità, l'Europa ha bisogno di una presenza internazionale più autonoma e assertiva, come complemento della strategia di rafforzamento interno.

Idealmente, ciò richiederebbe una politica estera e di sicurezza comune più efficace. Nell'immediato, tuttavia, lo spazio d'azione più praticabile è quello commerciale, dove l'UE dispone di una competenza quasi esclusiva e negozia “con una sola voce”. In questa prospettiva, la politica commerciale resta uno strumento decisivo di proiezione degli interessi europei, pur non potendo essere condotta in modo isolato rispetto al resto delle relazioni internazionali.

2. La politica commerciale europea si trasforma

Per lungo tempo la politica commerciale dell'Unione europea ha perseguito un obiettivo prevalentemente economico: apertura dei mercati, multilateralismo,

promozione di regole e standard. L'idea di fondo era che l'interdipendenza, se governata da istituzioni multilaterali (WTO in primis), producesse benefici netti e contribuisse a stabilizzare la competizione geopolitica.

Il successo di questa strategia è riflesso dalla centralità commerciale acquisita dall'UE.

Nel 2024 l'UE è stata il secondo esportatore mondiale di merci dopo la Cina, con una quota di circa il 13,9% delle esportazioni mondiali (escludendo il commercio intra-UE), ed è stata tra i principali importatori a livello mondiale. Ancora più marcata è la posizione nei servizi: nel 2024 l'UE (extra-UE) risulta prima al mondo sia per esportazioni sia per importazioni di servizi commerciali (quote rispettivamente 23,4% e 22,5%).

Negli ultimi anni, tuttavia, la politica commerciale europea si è trasformata in profondità, sotto la spinta di diversi fattori. Anzitutto, la crisi del multilateralismo: lo stallo del Doha Round e, soprattutto, il blocco dell'Organo d'appello del WTO (paralizzato dal 2019 per la mancata sostituzione dei giudici) hanno indebolito la capacità del sistema multilaterale di produrre nuove regole e di disciplinare le controversie in modo credibile. In secondo luogo, l'ascesa della Cina e la guerra in Ucraina hanno reso evidente come dipendenza e rischio possano coincidere: energia e materie prime critiche non sono più soltanto "input economici", ma variabili strategiche. Infine, con il ritorno del protezionismo e del confronto geo-economico, i dazi statunitensi — anche sulle esportazioni europee — hanno mostrato che persino partner *like-minded* possono ricorrere al commercio come leva politica.

In questo contesto, la politica commerciale è divenuta uno degli strumenti attraverso cui l'UE tenta di conciliare obiettivi spesso in tensione: apertura e protezione, mercato e sicurezza, crescita e sostenibilità, interessi economici e posizionamento geopolitico.

La traiettoria è quella di un'Unione che rimane tra gli attori più aperti al mondo, ma che mira a ridurre dipendenze ritenute critiche, aumentare la resilienza delle catene del valore e rafforzare la capacità di deterrenza e difesa.

In tale trasformazione, l'UE ha rafforzato e valorizzato la propria rete di accordi preferenziali, oggi la più estesa tra le grandi economie: la Commissione segnala 44 accordi in vigore che coprono 76 partner (dato 2025).

L'entrata in vigore dell'accordo con la Nuova Zelanda (1° maggio 2024) e dell'EPA con il Kenya (1° luglio 2024) illustra bene l'intreccio tra dimensione economica — apertura dei mercati agricoli e industriali, servizi, appalti pubblici — e logica geopolitica, ossia la costruzione di presidi nell'Indo-Pacifico e nell'Africa orientale.

Accanto agli FTA “classici”, l'UE ha iniziato a sperimentare strumenti settoriali. Rientrano in questa categoria l'accordo sul commercio digitale con Singapore (negoziati conclusi nel 2024; firma politica nel 2025) e, sul versante degli investimenti, l'accordo di facilitazione degli investimenti sostenibili con l'Angola, entrato in vigore nel 2024.

Il riposizionamento della politica commerciale è stato poi consolidato dall'adozione della Strategia europea di sicurezza economica (2023) e dai successivi pacchetti (2024-2025), che hanno ampliato l'arsenale di strumenti autonomi dell'UE (investimenti inbound/outbound, controlli all'export, ricerca e tecnologie critiche). Questi strumenti mirano a difendere l'economia europea da rischi legati a pratiche sleali, vulnerabilità delle catene d'offerta e azioni coercitive o unilaterali, andando oltre i tradizionali strumenti di difesa commerciale. In questa logica rientrano, tra gli altri: *l'Anti-Coercion Instrument* (Reg. (UE) 2023/2675), in vigore dal 27 dicembre 2023, con funzione prevalentemente deterrente (finora non utilizzato); la *Foreign Subsidies Regulation* (Reg. (UE) 2022/2560), volta a contrastare l'effetto distorsivo delle sovvenzioni extra-UE nel mercato interno; e *l'International Procurement Instrument* (Reg. (UE) 2022/1031), finalizzato a promuovere reciprocità nell'accesso agli appalti pubblici.

Sebbene formalmente non mirati contro un singolo paese (*country-neutral*), questi strumenti rispondono a un problema strutturale: l'asimmetria tra un'economia molto aperta come l'Unione e la possibilità che Stati — in particolare regimi autocratici, come Cina e Russia, ma più di recente anche gli Stati Uniti - sfruttino le dipendenze europee come leva di pressione e coercizione.

Un'ulteriore finalità riguarda l'impiego della politica commerciale per sostenere obiettivi climatici e standard sociali. Qui convivono continuità e discontinuità: da un lato la tradizione della “potenza normativa” europea;

dall'altro una scelta strategica legata alla transizione industriale del Green Deal e alla tenuta del consenso interno.

Tra gli strumenti più rilevanti rientrano: il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM) (Reg. (UE) 2023/956), che collega accesso al mercato e prezzo del carbonio; il Regolamento sulla deforestazione (Reg. (UE) 2023/1115), la cui applicazione è stata rinviata (fine 2026 per i grandi operatori, metà 2027 per le PMI) dopo il confronto politico su oneri e tracciabilità; e la *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (Dir. (UE) 2024/1760), entrata in vigore nel 2024 ma oggetto nel 2025 di un pacchetto di “semplificazione” (Omnibus I), con restrizioni della platea e slittamenti di alcune scadenze.

Questi strumenti incidono in modo particolare sui partner extra-UE, spesso collocati nel Sud globale, dove si concentra oggi una quota maggioritaria delle emissioni territoriali: secondo stime per gruppi di reddito, i paesi non *high-income* rappresentano circa due terzi delle emissioni globali di CO₂ (dati 2023). Ne consegue che, negli accordi bilaterali più recenti, i capitoli su commercio e sviluppo sostenibile tendono a essere più estesi e, soprattutto, più “operativi”: riferimenti sistematici all'Accordo di Parigi; impegni su biodiversità e deforestazione; e — dopo la revisione del 2022 — una maggiore enfasi su implementazione ed enforcement, fino alla possibilità di misure commerciali in casi specifici.

In sintesi, la politica commerciale europea è andata ben oltre la finalità dell'accesso ai mercati. Essa si concentra sempre più su mappatura dei rischi, tecnologie critiche, controllo degli investimenti e delle esportazioni, e richiede un coordinamento stretto con le politiche industriali, climatiche e digitali. Come si sosterrà nelle pagine che seguono, la trade policy europea dovrà continuare a integrare obiettivi economici e politico-strategici su più livelli (bilaterale, regionale, multilaterale): gestire il rapporto complesso con gli Stati Uniti; rispondere alla sfida cinese in termini di reciprocità e competizione; consolidare una rete di relazioni con Asia-Pacifico, Africa e America Latina per diversificare e ridurre dipendenze; utilizzare sicurezza e ambiente come strumenti negoziali; e, infine, consolidare una strategia commerciale ancora in costruzione, il cui esito resta tutt'altro che scontato.

3. I legami commerciali UE-Stati Uniti: tra dipendenza e necessità di resilienza

Il rapporto con gli Stati Uniti resta per l'Europa al tempo stesso vitale e problematico (Fig.2). Sul piano commerciale, i dati confermano un'interdipendenza molto elevata. Secondo Eurostat, nel 2024 l'UE ha esportato verso gli Stati Uniti 531,6 miliardi di euro di beni e ne ha importati 333,4 miliardi, con un avanzo europeo di circa 198 miliardi. Dal lato statunitense, stime ufficiali indicano che nel 2024 le importazioni USA dall'UE hanno rappresentato circa un quinto delle importazioni totali di beni (pari a circa 3.267 miliardi di dollari).

Fig. 2 Interscambio commerciale degli Stati Uniti con vari partner (miliardi di \$)



Le esportazioni europee verso gli Stati Uniti presentano una concentrazione settoriale significativa. Sempre secondo Eurostat (classificazione SITC), nel

2024 le prime tre voci — prodotti medicinali e farmaceutici, autoveicoli, macchinari industriali — hanno rappresentato complessivamente circa il 38–39% dell’export UE verso gli USA. Sul lato opposto si osserva una concentrazione analoga: le importazioni UE dagli Stati Uniti sono trainate da petrolio e prodotti petroliferi, prodotti medicinali e farmaceutici e macchinari per la produzione di energia, che insieme valgono circa il 39% del totale.

Nel primo anno della seconda presidenza Trump, le relazioni transatlantiche si sono sviluppate in un contesto geopolitico turbolento, segnato da tensioni ricorrenti e da un evidente deficit di fiducia. L’Europa non è stata più trattata come un alleato naturale, ma come un partner scomodo. L’impostazione statunitense è apparsa più marcatamente transazionale e meno prevedibile rispetto al passato, con un ricorso persistente alla leva commerciale — rialzi tariffari, pressioni su dossier regolatori — come strumento di negoziazione e di influenza.

Questa dinamica non si è esaurita con l’intesa politica raggiunta nell’estate 2025. L’accordo, di natura “quadro” e con diverse questioni ancora aperte, ha fissato un dazio base del 15% su gran parte dei beni UE, con eccezioni settoriali; sui metalli (acciaio e alluminio) sono rimaste in vigore aliquote elevate (50%) in attesa di ulteriori negoziati. A fronte dei nuovi balzelli, l’Unione ha rimosso unilateralmente le tariffe sui beni industriali statunitensi importati.

L’intesa di luglio è stata giudicata negativamente da una parte rilevante del dibattito europeo per due motivi ricorrenti: il contenuto percepito come fortemente sbilanciato a favore degli interessi statunitensi; e le modalità del negoziato, che hanno visto l’UE prevalentemente in posizione difensiva - e addirittura supina - di fronte a richieste erratiche e talvolta contraddittorie della controparte.

In questa difficoltà europea ha pesato certamente la fatica, strutturale, a mantenere una coesione piena tra i 27 Stati membri. Ma ha inciso soprattutto il vincolo strategico: la persistente dipendenza europea dal pilastro di sicurezza statunitense, che ha ridotto lo spazio politico per una strategia di ritorsione, potenzialmente in grado di contaminare altri dossier cruciali (dalla deterrenza sul fianco orientale al sostegno all’Ucraina).

Questa dipendenza non potrà essere ridotta rapidamente e continuerà dunque a influire sulla capacità negoziale dell'UE. Ciò non implica, tuttavia, che l'Europa debba restare inerte. Proprio perché la relazione con l'America di Trump tende a essere instabile e poco prevedibile, l'obiettivo europeo dovrebbe essere duplice: stabilizzare dove possibile e dissuadere dove necessario.

In primo luogo, rispetto al framework raggiunto. Preoccupa l'assenza di meccanismi pienamente chiari di attuazione e revisione, nonché la possibilità di nuove frizioni su temi come fiscalità digitale e regolazione dei mercati digitali. Inoltre, gli sviluppi recenti mostrano quanto rapidamente da parte americana la leva tariffaria possa essere riallacciata a concessioni su altri dossier (ad esempio, regolazione digitale in cambio di un allentamento sui dazi dei metalli).

In questa prospettiva, l'UE potrebbe proporre nei prossimi mesi un mini-pacchetto di “messa in sicurezza” dell'intesa di luglio, includendo: (i) una clausola di *standstill* che congeli l'introduzione di nuove misure tariffarie e di sussidi distorsivi; (ii) un calendario di revisione con scadenze e obiettivi verificabili; (iii) una gestione concordata delle esenzioni settoriali (dazi e misure extraterritoriali) per ridurre l'incertezza per le imprese; (iv) un comitato tecnico congiunto, con procedure rapide di de-escalation, per evitare che contenziosi tecnici degenerino in crisi politiche.

In parallelo, l'UE dovrebbe dotarsi di un meccanismo di risposta tariffaria *ex ante* — una “lista negativa” pronta all'uso — da attivare automaticamente in caso di rialzi unilaterali statunitensi. In questo quadro, l'Unione potrebbe ancorarsi al proprio arsenale di difesa geo-economica, incluso lo Strumento anti-coercizione, finora non utilizzato, pur ricorrendone le condizioni, anche per carenza di consenso tra gli Stati membri. L'obiettivo non è “punire”, ma rendere credibile una deterrenza proporzionata e reversibile: colpire un paniere mirato di export USA politicamente sensibile, con la possibilità di rimuovere le misure se e quando riprendono negoziati costruttivi.

Occorre inoltre che l'Europa predisponga rapidamente un piano operativo sugli impegni economici collegati al framework del 2025: circa 600 miliardi di dollari di investimenti europei negli Stati Uniti e 750 miliardi di acquisti di energia statunitense entro il 2028. Ciò è necessario per evitare che la traiettoria di allocazione di risorse così ingenti venga determinata unilateralmente dalla controparte e che l'Europa si trovi esposta a un drenaggio di capitali e capacità

produttiva senza ritorni adeguati in termini di accesso al mercato, standard condivisi e collaborazione tecnologica.

In sintesi, il punto non è scegliere tra rottura — che l’Unione difficilmente può permettersi nel breve-medio periodo — e allineamento passivo. La questione è costruire una posizione europea più robusta e resiliente: cooperare dove conviene, prevenire e disinnescare le crisi commerciali prima che degenerino, ed essere sufficientemente forti da negoziare senza scivolare né nel conflitto permanente né nella subordinazione.

A tale fine, resta cruciale rafforzare le capacità interne — economiche e di sicurezza — per rendere più equilibrato e meno asimmetrico il rapporto transatlantico. Ne discende una conclusione operativa: per sostenere gli esportatori europei, Bruxelles dovrebbe accelerare la rimozione delle barriere ancora presenti nel mercato unico e, in parallelo, diversificare con accordi mirati (anche settoriali) con nuovi partner, così da ridurre l’esposizione ai picchi di volatilità della politica commerciale statunitense. Ciò va fatto pur consapevoli che la strategia di diversificazione dell’Unione potrà suscitare reazioni negative da parte dell’Amministrazione americana e riattivare misure punitive, riportando l’Europa sotto pressione.

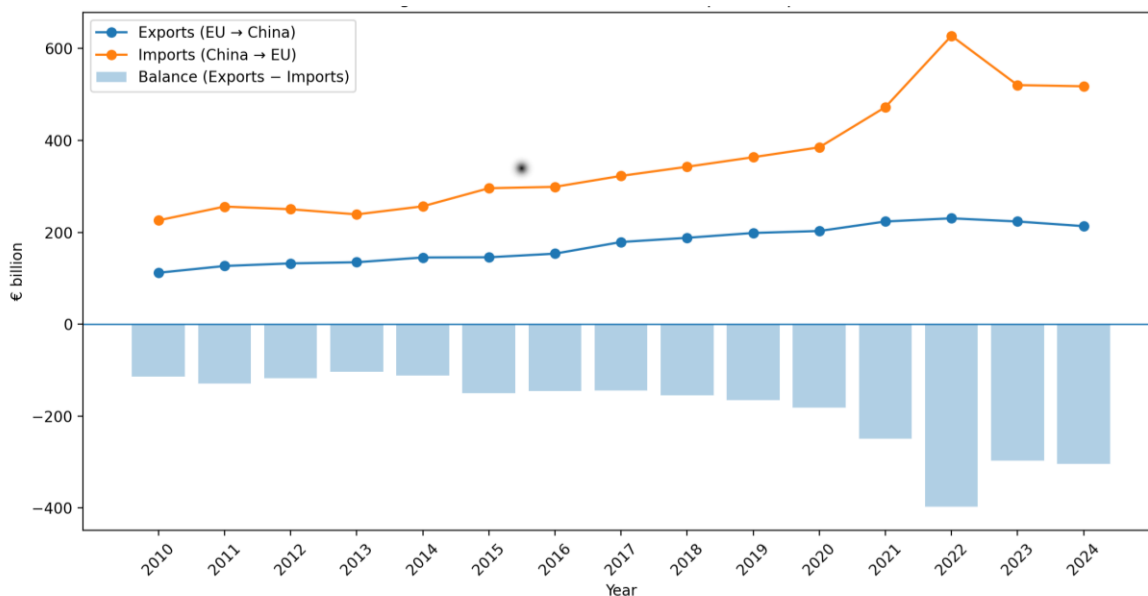
Sul primo punto (barriere nel mercato unico), il margine potenziale è rilevante: nel 2024 le esportazioni intra-UE di beni sono state circa 4.135 miliardi di euro, cioè circa otto volte le esportazioni UE di beni verso gli Stati Uniti (circa 532 miliardi). È stato calcolato che una crescita anche modesta dell’1,3% degli scambi intra-UE potrebbe compensare una perdita del 10% dell’export UE verso gli USA. Non è una soluzione risolutiva, ma indica che la prima assicurazione commerciale dell’Europa risiede nelle potenzialità del proprio mercato interno.

4. UE e Cina: alla ricerca di una “convivenza funzionale”

La Cina rimane per l’UE al tempo stesso partner, concorrente e rivale sistemico: una triade formalizzata da Bruxelles già nel 2019 e tuttora utile a descrivere l’ambivalenza della relazione. Negli ultimi anni, tuttavia, il rapporto si è ulteriormente deteriorato.

Sul versante economico, le esportazioni europee verso la Cina sono diminuite con continuità dal 2020, mentre le importazioni da Pechino sono aumentate, determinando disavanzi elevati nella bilancia europea dei beni: nel 2024 circa 306 miliardi di euro, dopo il record del 2022 pari a 397 miliardi (Fig. 3). In parallelo, è cresciuta anche la dipendenza europea per prodotti e tecnologie cruciali.

Fig.3 Interscambio commerciale dell'UE con la Cina (2010-2024):import, export e saldi



Sul versante geopolitico, l'UE considera la Cina un attore con implicazioni negative per la sicurezza europea: Pechino ha rafforzato l'allineamento con la Russia e ha fatto un uso più esplicito delle proprie leve economiche come strumenti di pressione politica su scala globale.

La sistematica azione di indebolimento delle tradizionali architetture multilaterali da parte di Trump e, in particolare, la tensione nei rapporti transatlantici hanno riattivato in Europa l'ipotesi di un riavvicinamento alla Cina, anche sul piano commerciale, come possibile attenuazione delle pressioni americane.

Un allineamento più stretto con Pechino, tuttavia, aumenterebbe l'esposizione europea alla capacità cinese di inondare i mercati esteri — soprattutto nei settori a più rapida crescita della transizione verde e digitale — e non appare né realistico né auspicabile. All'opposto, uno scontro frontale in stile *decoupling* sarebbe molto costoso: l'UE, per dimensione di mercato, strumenti industriali e vincoli politici interni, è mediamente meno preparata degli Stati Uniti a sostenerlo nel lungo periodo.

Occorre, piuttosto, definire una strategia europea più autonoma, fondata sugli interessi specifici dell'Unione (solo in parte convergenti con quelli americani) e basata sul riconoscimento del peso sistemico cinese (la Cina vale circa il 14–15% delle esportazioni mondiali di merci) e del suo ruolo chiave nella transizione ambientale. L'obiettivo dovrebbe essere una gestione differenziata e selettiva della relazione, a seconda dei dossier: ridurre vulnerabilità e difendersi da pratiche sleali o in violazione delle regole, preservando dove possibili spazi di cooperazione. La si potrebbe definire una strategia “funzionale”, da articolare su tre livelli.

Il primo livello riguarda la sicurezza. La Cina resta una fonte di rischi strategici per l'Unione. La linea del *de-risking, not decoupling* va mantenuta e resa operativa, riducendo selettivamente le dipendenze critiche — in particolare nelle produzioni green e digitali (batterie, pannelli solari, componenti elettronici) — attraverso diversificazione dei fornitori e rafforzamento della capacità produttiva interna. Va riconosciuto che, paradossalmente, la dipendenza europea da Pechino è aumentata proprio in alcuni di questi segmenti negli ultimi anni, segnalando i limiti della prima fase della strategia europea di sicurezza economica nel ridurre le dipendenze, soprattutto nei confronti della Cina.

Particolare rilevanza assume la dipendenza estrema dell'Europa dalla Cina in segmenti specifici delle materie prime critiche (ad esempio 97% del magnesio e 100% delle terre rare pesanti), essenziali per produzioni quali batterie, turbine, aerei, semiconduttori e armi di precisione. Nell'ottobre 2025 la Cina ha introdotto regole più severe sull'esportazione di terre rare e prodotti correlati, richiedendo licenze speciali anche per articoli contenenti piccole tracce di terre rare cinesi. La misura, motivata anche da logiche di posizionamento negoziale

verso gli Stati Uniti, ha inciso negativamente pure sull'Europa, evidenziando la vulnerabilità di grandi gruppi europei come Airbus, Vestas, Volkswagen e altri. Nel 2024 l'UE ha approvato il *Critical Raw Materials Act*, fissando traguardi di autosufficienza al 2030 (10% di estrazione, 40% di lavorazione e 25% di riciclaggio) (Reg. 2024/1252). Tuttavia, a fronte di obiettivi ambiziosi, l'implementazione procede lentamente e le risorse risultano limitate rispetto alla scala del problema. Diventa quindi prioritario accelerare sia l'avvio di nuovi progetti sia la stipula di contratti di fornitura alternativi, approfittando della sospensione di un anno delle misure cinesi più stringenti (fino a novembre 2026) collegata a un accordo tattico tra Xi Jinping e Donald Trump.

Il secondo livello riguarda la dimensione commerciale. La relazione UE-Cina può restare potenzialmente a somma positiva, ma solo se l'UE affronta le asimmetrie di accesso al mercato cinese e la concorrenza distorsiva che penalizzano le imprese europee, a causa di pratiche discriminatorie, obblighi di localizzazione e restrizioni agli appalti pubblici, praticate ormai da anni da parte di Pechino. Anche perché la minaccia concreta a breve è che parte delle esportazioni cinesi ostacolate negli USA dai dazi si riversi sui mercati europei, come in parte sta già avvenendo. Come effetto di un modello di crescita dell'economia cinese di impronta neo-mercantilista, basato sugli investimenti e sull'export, che le Autorità cinesi hanno ribadito, anche di recente, di voler continuare a perseguire.

Per contrastare tali tendenze, l'UE deve applicare in modo coerente gli strumenti disponibili: *trade defence* (antidumping/anti-sussidi), *Anti-Coercion Instrument*, e meccanismi di monitoraggio e condizionalità sugli investimenti esteri, a partire dallo screening (Reg. 2019/452), favorendo l'allineamento degli IDE agli obiettivi climatici, industriali e di sicurezza. In particolare, è necessario correggere l'approccio frammentario degli Stati membri agli investimenti esteri, come evidenziano le dinamiche degli investimenti cinesi in Europa nei veicoli elettrici. Un primo passo in questa direzione è l'accordo provvisorio raggiunto a dicembre dello scorso anno tra Consiglio e Parlamento per aggiornare il quadro e rendere più uniforme l'adozione di meccanismi nazionali di monitoraggio degli investimenti esteri nei settori sensibili.

La risposta "difensiva" deve però essere affiancata da una politica industriale e di approvvigionamento coerente: diversificazione dei fornitori (anche

nell'Indo-Pacifico), sostegno alla base industriale e tecnologica europea e sviluppo di scorte strategiche per materiali e tecnologie più esposti, come già sottolineato.

Il terzo livello riguarda i beni pubblici globali, dove la scala cinese rende difficilmente praticabili soluzioni efficaci senza coinvolgere Pechino. Sul clima, ad esempio, la Cina pesa circa il 32% delle emissioni globali di CO₂ (stime 2024) ed è al tempo stesso il principale investitore in rinnovabili e tecnologie verdi. In un contesto in cui gli Stati Uniti si sono nuovamente ritirati dall'Accordo di Parigi, la cooperazione UE-Cina su standard, finanza climatica, catene del valore e riduzioni emissive resta quindi necessaria, ma dovrebbe essere resa più “contrattuale”, legandola a trasparenza, reciprocità e riduzione dei rischi di dipendenza tecnologica.

Per attuare una strategia su tre livelli, l'UE dovrà stringere alleanze con partner che condividono l'esigenza di ridurre vulnerabilità verso la Cina. Gli Stati Uniti restano un interlocutore importante, ma l'attuale fase della politica commerciale americana e l'accordo Trump-Xi di fine ottobre 2025 rendono poco probabile da parte americana un approccio coordinato con gli alleati, aumentando l'incentivo europeo a costruire strumenti e coalizioni autonome.

Il maggiore ostacolo resta comunque all'interno dell'UE: le divisioni tra Stati membri sulle politiche verso la Cina, dovute a interessi nazionali eterogenei (industria, export, investimenti, sensibilità geopolitiche). Divisioni che Pechino ha storicamente sfruttato differenziando il trattamento e massimizzando la leva del proprio mercato e dei propri investimenti.

5. L'architettura “difensiva” della politica commerciale: deterrenza, enforcement e strumenti di potere

Tra il 2024 e il 2025, la politica commerciale europea cambia natura: non è più soltanto una sequenza di negoziati tariffari o di capitoli “tecnici”, ma un dispositivo integrato di governo dei rischi, in cui accordi, strumenti difensivi e regolazione interna — spesso con effetti extraterritoriali — convergono in una logica comune: ridurre vulnerabilità strategiche senza rinunciare all'apertura. L'introduzione di ACI, IPI e CBAM, l'uso più sofisticato degli strumenti di

difesa commerciale, e il coordinamento con screening degli investimenti e controlli all'export indicano un'integrazione crescente tra dimensione commerciale e sicurezza economica. Come sintetizza Maria Demertzis, "il commercio si colloca al cuore della nuova dottrina di sicurezza economica europea".

La prima applicazione dell'IPI nel 2025 nei confronti della Cina segnala questa nuova postura. La Commissione decide di escludere le imprese cinesi da appalti UE per dispositivi medici sopra i 5 milioni di euro, in risposta a condizioni di accesso non reciproche e a discriminazioni sul mercato cinese. Si tratta di un passaggio rilevante perché mostra come il procurement — tradizionalmente considerato ambito di politica interna — entri a pieno titolo nella cassetta degli attrezzi geo-economici e commerciali.

Nel 2025 si rafforza anche la risposta europea alle pressioni derivanti da sovraccapacità globale e da distorsioni che colpiscono settori energivori e strategici. Il dossier acciaio è emblematico perché lega commercio, capacità produttiva e obiettivi industriali. In autunno, la Commissione propone di ridurre quasi della metà le quote d'importazione in franchigia e di applicare dazi fino al 50% sulle quantità eccedenti, dichiarando l'obiettivo di preservare una base produttiva europea "viabile" in un contesto di concorrenza distorta e pressione tariffaria esterna. A dicembre 2025, inoltre, il Consiglio adotta un mandato negoziale su un nuovo quadro regolatorio per gestire gli effetti commerciali dell'*overcapacity* e sostituire l'attuale misura di salvaguardia in scadenza il 30 giugno 2026: non un intervento emergenziale, ma il segnale che la protezione "strutturale" di alcuni settori torna a essere tema stabile di policy.

Come altri attori principali, l'UE riconosce — con ritardo ma ormai senza ambiguità — che alcune capacità produttive sono anche capacità di sicurezza (energia, difesa, infrastrutture, tecnologie). Se il mercato globale non garantisce condizioni di concorrenza comparabili, allora anche le politiche dell'Unione — tra cui la politica commerciale — devono contribuire a decidere quanta industria "strategica" l'Europa intende (e può) mantenere sul proprio territorio.

Sempre nel 2025 (3 dicembre) la Commissione annuncia una nuova dottrina di sicurezza economica europea che, proponendosi di utilizzare in modo più proattivo e sistematico gli strumenti disponibili, mira a favorire il passaggio

dalla sola identificazione dei rischi a strategie effettive di mitigazione e riduzione.

L'eccessiva dipendenza dalle importazioni strategiche è riconosciuta come rischio per l'economia dell'UE, poiché la capacità di limitare l'accesso a tali importazioni rafforza il potere coercitivo dei paesi fornitori. In parallelo, i super-dazi statunitensi e le misure USA di limitazione di alcune esportazioni di chip indicano che anche gli Stati Uniti possono rappresentare un fattore di rischio per la sicurezza economica dell'Unione.

Il nodo politico diventa quindi bilanciare misure restrittive e difensive con i vantaggi dell'apertura e con obiettivi europei non negoziabili (transizione *net-zero*, competitività, coesione).

La linea più realistica — soprattutto verso Stati Uniti e Cina — non è né il disarmo unilaterale né il *decoupling*, ma un *de-risking* operativo: ridurre dipendenze critiche, diversificare, rafforzare mercato unico e capacità di innovazione, usare accordi e partnership per stabilizzare filiere e standard, mantenendo però prontezza nel reagire a coercizione e pratiche distorsive.

Poiché molte dipendenze possono essere ridotte solo nel medio termine, è altrettanto necessario sviluppare strategie che scoraggino azioni coercitive anche nel breve periodo. In questa prospettiva, i nuovi strumenti (ACI, IPI, screening) saranno credibili solo se l'UE dimostrerà di saperli utilizzare con coerenza e tempestività, accettando anche costi politici e diplomatici. In altri termini, a differenza di quanto accaduto lo scorso anno, l'UE non dovrebbe esitare a impiegare i propri strumenti autonomi anche nei confronti di Pechino e Washington qualora tentassero di esercitare nuovamente indebite pressioni sull'Unione attraverso il commercio.

Più in generale, l'ACI non dovrebbe essere considerato soltanto una misura di ultima istanza. Esso consente risposte mirate contro misure o minacce che intendano influenzare le scelte sovrane dell'UE o dei suoi Stati membri. Non reagire alla coercizione indebolisce la credibilità dell'UE come attore geopolitico.

Anche nel mandato politico affidato lo scorso anno al nuovo Commissario per il Commercio e la Sicurezza economica Maroš Šefčovič emergono, in modo esplicito, priorità quali: lo sviluppo di una *economic security doctrine*, l'implementazione della Strategia europea di sicurezza economica e un lavoro

più stretto su controlli all'export, monitoraggio degli IDE e mitigazione dei rischi sulle tecnologie critiche.

È la formalizzazione istituzionale di un punto di fondo: politica commerciale e politica di sicurezza non sono più ambiti separati. Se nel Novecento europeo la politica commerciale è stata soprattutto strumento di apertura (e, in parte, di proiezione normativa), nel periodo più recente essa ha cominciato a ricollocarsi in un contesto più duro: quello della competizione geo-economica tra grandi blocchi, dove coercizione, eccesso di capacità, controllo delle tecnologie e strozzature materiali sono elementi strutturali.

Per l'Unione si tratta di un terreno relativamente nuovo, che richiede un cambio di passo. Occorre costruire una dottrina di sicurezza economica in cui il commercio non sia un capitolo a parte, ma un moltiplicatore di potere: deterrenza quando serve, reciprocità dove manca, protezione mirata delle capacità critiche e partenariati per ridurre dipendenze senza spezzare le catene del valore. Non si tratta solo di “far rispettare le regole”, ma di proiettare capacità pubblica in un contesto in cui accesso ai mercati e conformità agli standard diventano campi di competizione strategica.

La sfida è evitare due derive opposte: la frammentazione (molti strumenti, poca coerenza) e l'inerzia (obiettivi ambiziosi, attuazione lenta). Il successo della nuova postura europea non si misurerà nel numero di regolamenti adottati, ma nella capacità di implementare le misure tenendo insieme tre dimensioni: apertura e competitività, resilienza delle filiere critiche e legittimità politica (criteri chiari, proporzionalità e coordinamento tra Stati membri).

In questa prospettiva, i punti critici delle catene di approvvigionamento dovrebbero essere identificati anche alla luce delle “dipendenze inverse” — strozzature (*chokepoint*) sotto controllo UE — e utilizzati per garantire, se necessario, un'attivazione mirata degli strumenti di difesa.

In un mondo in cui le interdipendenze possono essere — e vengono — “weaponizzate” e l'apertura senza sicurezza diventa vulnerabilità, l'Europa non può permettersi né la nostalgia del libero scambio né il riflesso della chiusura protezionistica. Deve imparare a fare commercio come fanno gli altri grandi attori: non contro il mercato, ma sapendo che il mercato è anche un campo in cui si gestisce la sicurezza dei paesi.

6. UE e paesi del Sud globale: la politica commerciale come strumento di rafforzamento competitivo e sicurezza strategica

Gli Stati Uniti restano un mercato e un alleato fondamentali, ma non sono più in grado di determinare da soli la traiettoria del commercio mondiale, dato il loro peso relativo. Oggi Washington rappresenta circa il 13% delle importazioni globali: una quota considerevole, ma non sufficiente a “governare” l’intero sistema. Per un’economia altamente aperta come quella europea, è decisivo il fatto che circa l’80% del commercio dell’Unione si svolga al di fuori delle relazioni transatlantiche: esiste dunque uno spazio concreto per diversificare partner e catene del valore, riducendo l’esposizione ai cicli di protezionismo statunitense e alla coercizione cinese, senza scivolare nel *decoupling*.

L’UE arriva a metà degli anni Venti con una rete internazionale già ampia, come già sottolineato. Una parte rilevante del commercio esterno europeo avviene così “sotto preferenze”, circa la metà, includendo i principali partner preferenziali.

La novità, tuttavia, non è solo quantitativa ma qualitativa. Gli accordi di nuova generazione non sono più concepiti esclusivamente per “aprire i mercati”, bensì per ridisegnare le interdipendenze in modo coerente con tre priorità ormai inscindibili: sicurezza economica, transizione climatica, standard e governance. In questo senso, gli accordi diventano un’infrastruttura di *economic statecraft*: costruiscono coalizioni, ancorano filiere, fissano regole sulla sostenibilità e sulla concorrenza, e aumentano la resilienza in un contesto in cui la governance multilaterale fatica. La Commissione lo esplicita anche nella narrativa ufficiale sulle clausole di sostenibilità, presentando gli accordi come leve per crescita sostenibile, tutela del lavoro e transizione verde.

La Commissione von der Leyen II si è mossa per rafforzare e ampliare questa rete, rilanciando negoziati con partner chiave dell’Asia-Pacifico e dell’America Latina. La spinta verso l’Indo-Pacifico risponde a una logica chiara: nella regione si concentra una quota crescente della domanda globale e, soprattutto, nodi critici dell’offerta (materie prime, componenti, capacità manifatturiera). Il CEPA con l’Indonesia è il caso più emblematico. I negoziati UE-Indonesia, avviati nel 2016, hanno avuto una svolta politica il 13 luglio 2025, con

l'annuncio di un accordo politico da parte di von der Leyen e del Presidente Prabowo Subianto, e si sono poi conclusi sul piano negoziale il 23 settembre 2025. Il valore strategico è evidente: l'Indonesia è centrale per filiere della transizione (in particolare nichel ed ecosistema delle batterie) e l'accordo è presentato anche come strumento di diversificazione e riduzione del rischio nelle catene del valore.

Il negoziato con l'India, rilanciato nel 2022, entra nel 2025 in una fase più "industriale": round ravvicinati e chiusura di capitoli tecnici, mirando esplicitamente a costruire un pacchetto di accesso al mercato "economicamente significativo" per beni, regole di origine e servizi/investimenti.

Sul piano politico, l'obiettivo di concludere l'accordo entro il 2025 è stato ripetuto più volte, ma a fine anno si consolida l'ipotesi di uno slittamento, poiché nodi sensibili — automotive, acciaio, *carbon levies*/CBAM e altri profili regolatori UE — richiedono ulteriori negoziati. La posta in gioco per l'Europa è duplice: accesso a un mercato continentale e costruzione di una partnership strategica in Asia, utile anche per diversificare rispetto alla Cina. Proprio per questo, l'accordo mette in luce la natura "non solo commerciale" della trade policy europea: quando entrano in gioco standard climatici, regolazioni industriali e settori politicamente sensibili, il confine tra commercio e politica economica interna si assottiglia.

Sull'altro versante quello dell'America Latina, l'UE tenta di "fare scala" con due dossier ad alta densità strategica. Con il Messico, dopo anni di stallo, il 17 gennaio 2025 l'UE annuncia la conclusione dei negoziati sulla modernizzazione dell'Accordo globale e il 3 settembre 2025 la Commissione adotta le proposte per le decisioni del Consiglio relative alla firma e alla conclusione dell'accordo, includendo anche un accordo commerciale "interinale". La modernizzazione amplia l'impianto del 2000, incorporando servizi, appalti, investimenti e un'architettura più solida in materia di sostenibilità: in questo caso l'accordo funziona anche come strumento di resilienza e di posizionamento europeo tra Nord America e America Latina.

Il dossier più rilevante e controverso resta quello del Mercosur. L'accordo politico con Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay è stato raggiunto il 6 dicembre 2024. Presentato come il più grande mai negoziato dall'UE, potrebbe generare risparmi tariffari nell'ordine di circa quattro miliardi di euro l'anno per

gli esportatori europei (industria e agroalimentare). Nel 2025, tuttavia, l'intesa entra nella fase più delicata: la Commissione procede con i passaggi istituzionali (proposte su firma e conclusione, anche con l'ipotesi di un *interim agreement*), ma permane una frattura tra Stati membri, con il rinvio alla fine dello scorso anno della ratifica.

Mercosur è, al tempo stesso, simbolo dell'ambizione europea di costruire una rete di interdipendenze "amiche" e prova della fragilità interna quando commercio, agricoltura, ambiente e consenso politico entrano in conflitto. A dicembre 2025 la tensione è evidente: l'Italia giudica la firma prematura senza ulteriori garanzie per il settore agricolo, e la Francia esprime riserve in difesa degli agricoltori, contribuendo al rinvio. In quel periodo il Commissario Šefčovič sottolinea che un fallimento danneggerebbe credibilità e obiettivi strategici dell'Unione. L'avvenuta ratifica a gennaio 2026 da parte del Consiglio europeo con un voto a maggioranza qualificata, pur molto importante, non cancella le conseguenze reputazionali e politiche del lungo stallo.

Si può aggiungere che l'UE dovrebbe andare oltre la proliferazione di accordi bilaterali, puntando a costruire una coalizione ampia di paesi impegnati nel commercio basato su regole e nella modernizzazione delle regole globali. In questa logica rientrano sia un rafforzamento delle intese con partner come Canada, Svizzera e altri, sia un'intesa più strutturata con i paesi membri del CPTPP (Accordo globale e progressivo di partenariato transpacifico), che rappresentano una quota significativa dell'economia (13% del PIL mondiale) e del commercio globali (15% del commercio mondiale).

In tale direzione, un primo passo è stato compiuto il 20 novembre dello scorso anno, quando i ministri del Commercio dei due blocchi si sono incontrati e hanno rilasciato una dichiarazione congiunta, esprimendo l'intenzione di rafforzare la cooperazione con l'obiettivo comune di sostenere il commercio basato su regole in una fase particolarmente difficile, includendo la possibilità di accordi plurilaterali aperti ad altri paesi. Una parte della dichiarazione è dedicata anche al sostegno della riforma del WTO. È un obiettivo importante — soprattutto per l'UE, che ha già promosso iniziative specifiche (MPIA; e-commerce/JSI; enforcement UE) — ma da collocare in un orizzonte di medio termine, poiché nel breve periodo mancano le condizioni politiche per un suo rilancio. La salvaguardia dell'apertura dei mercati e il dinamismo del

commercio internazionale, obiettivi fondamentali per un'economia strutturalmente orientata all'export e alle catene del valore, come quella europea, si può tentare oggi di assicurarli soltanto attraverso un insieme di accordi bilaterali e plurilaterali a geometria variabile tra paesi con interessi convergenti (*willing states*). Ed è la strada, di fatto, intrapresa dall'Unione.

In sintesi, gli accordi con Indonesia, India, Messico e Mercosur non sono semplici FTA: sono tentativi di costruire una rete di interdipendenze compatibile con un mondo più conflittuale e con una transizione climatica che ridisegna le catene del valore.

Questa strategia regge però a tre condizioni: coerenza interna tra Stati membri, credibilità esterna in termini di tempi e ratifiche, ed equità percepita, cioè capacità di accompagnare l'esportazione di standard con incentivi adeguati per i partner. Molti paesi del Sud globale sono oggi più assertivi e meno inclini ad accettare automaticamente l'impostazione "valoriale" europea. L'UE, per mandato dei Trattati, intende guidare le relazioni esterne anche sulla base dei propri valori, ma quando gli accordi diventano strumenti di sicurezza strategica, la tensione tra interesse geopolitico e condizionalità normativa è inevitabile.

La vera alternativa non è tra "valori" e "realismo", ma a favore di un pragmatismo capace di legare standard e transizione a investimenti, tecnologia, accesso e partenariati industriali credibili. In gioco non ci sono solo obiettivi economici — sostegno all'export, crescita, accesso ai mercati, riduzione di barriere non tariffarie, opportunità per servizi e investimenti, tutela delle indicazioni geografiche e della proprietà intellettuale — ma anche la capacità dell'UE di restare un attore "regolatore" e non diventare un mercato che subisce le regole altrui; di ridurre dipendenze senza chiudersi; e di trasformare la transizione verde in un terreno di cooperazione, evitando che diventi l'ennesima frattura Nord/Sud.

In un'epoca di competizione geo-economica, la rete di accordi è parte essenziale della sicurezza e della difesa europea. È anche un test: se l'UE non riuscirà a trasformare il proprio potere di mercato in partnership credibili, altri colmeranno lo spazio, in primis la Cina, con standard, filiere e alleanze non necessariamente convergenti con gli interessi (e i principi) europei.

7. Politica commerciale e sostenibilità

Negli ultimi due anni la politica commerciale europea ha smesso di trattare clima e diritti sociali come un addendum reputazionale: li sta trasformando in condizioni di accesso al mercato e in criteri di concorrenza. È un passaggio sostanziale. L'UE usa la leva commerciale non solo per aprire mercati, ma per ridurre il rischio di “dumping climatico”, proteggere la base industriale in transizione e spingere partner e imprese verso standard più elevati lungo le filiere.

Questa evoluzione emerge innanzitutto negli accordi più recenti. L'*Economic Partnership Agreement* (EPA) con il Kenya è stato presentato come il più ambizioso accordo mai concluso con un paese africano in materia di sostenibilità, includendo impegni su clima, lavoro, biodiversità, contrasto al disboscamento illegale, *fisheries* e parità di genere. Anche la modernizzazione dell'accordo con il Messico è collocata, dalla stessa Commissione, in un pacchetto che combina competitività, resilienza e sostenibilità: tutela di clima e diritti del lavoro con impegni “enforceable” e strumenti di monitoraggio come i *Domestic Advisory Groups*. Nel caso Mercosur, il salto politico è ancora più netto: l'Accordo di Parigi è qualificato come *essential element* dell'intesa, con la possibilità di sospensione in caso di violazione grave o uscita dall'Accordo, pur tra resistenze politiche in Europa e in America Latina.

Alla “via negoziale” si affianca una “via unilaterale” che amplia l'impronta extraterritoriale del mercato unico. Il CBAM è il caso emblematico di regolazione interna con effetti esterni: impone standard di misurazione e costo del carbonio lungo catene del valore globali, inducendo imprese e governi terzi a adattarsi per mantenere accesso al mercato europeo. Dopo la fase transitoria (1 ottobre 2023–31 dicembre 2025), il CBAM entra nel regime definitivo dal 1° gennaio 2026, con l'obiettivo di rendere il prezzo del carbonio delle importazioni equivalente a quello della produzione UE soggetta a ETS. Va inoltre considerato che, con il Regolamento (UE) 2025/2083, l'Unione ha introdotto misure di semplificazione e rafforzamento in vista dell'avvio del regime definitivo, tra cui il differimento dell'avvio delle vendite dei certificati CBAM al 1° febbraio 2027 (pur con riferimento alle emissioni incorporate nelle importazioni del 2026).

In questo quadro, anche in ragione delle implicazioni concorrenziali oltre che ambientali, la Commissione europea ha presentato nel dicembre 2025 un pacchetto di rafforzamento: proposta di estensione a prodotti “a valle” intensivi in acciaio/alluminio (con applicazione prevista dal 1° gennaio 2028, previa approvazione legislativa), misure anti-elusione e irrigidimento dei controlli contro la sotto-dichiarazione delle emissioni incorporate (anche tramite maggiore ricorso a valori *default* in caso di dati inattendibili).

Qui si coglie il punto politico: l’UE non si limita a “difendere” le imprese; tenta di alzare l’asticella globale, spostando la competizione su metriche regolatorie e climatiche. Questa capacità di proiezione normativa è coerente con l’idea di “potere normativo” europeo, ma oggi assume un significato più apertamente strategico: standard e regole non sono solo valori, ma anche strumenti di posizionamento industriale e di gestione delle dipendenze.

Emergono però frizioni strutturali. Più l’UE rende vincolanti questi dispositivi, più aumenta il rischio che partner strategici li percepiscano come “protezione verde” o come trasferimento unilaterale dei costi della transizione. La dialettica con l’India lo mostra: Nuova Delhi ha chiesto un’esenzione dal CBAM, respinta da Bruxelles nella consapevolezza che la credibilità dello strumento dipende dall’universalità delle regole, ma anche delle difficoltà che ciò comporta per la conclusione del negoziato commerciale bilaterale. Né va trascurato che l’UE attraversa una fase di riposizionamento interno: nel 2025–2026 si è aperto un ciclo di “semplificazione” e alleggerimento di alcune regole di sostenibilità aziendale, offrendo ai paesi partner l’argomento che l’Europa chiede all’esterno ciò che fatica a sostenere al proprio interno.

Da qui discende una conclusione operativa: se l’UE vuole che la dimensione “verde” della trade policy regga nel tempo, deve affiancare agli standard una strategia di partenariato credibile, soprattutto con il Sud globale. Non basta condizionare l’accesso al mercato; occorre rendere conveniente — e finanziariamente praticabile — la convergenza. In questa direzione vanno i *Clean Trade and Investment Partnerships* (CTIP), che sono stati concepiti nel Piano *Clean Industrial Deal* (2025) come strumenti più rapidi e mirati rispetto agli FTA al fine di integrare sicurezza delle filiere, cooperazione industriale e decarbonizzazione.

In particolare, i CTIP possono rivelarsi utili nei rapporti con i paesi africani, continente di importanza strategica per l'Unione, dove è necessario puntare ad accordi non solo per incrementare flussi commerciali, ma anche per rafforzare catene del valore in settori critici e garantire approvvigionamenti energetici e di materie prime. Anche per differenziare l'approccio europeo rispetto a quello cinese, così da offrire vantaggi economici concreti, includere progetti di investimento e promuovere industrie locali. Il primo CTIP, firmato con il Sudafrica il 20 novembre 2025, esplicita questa logica: mobilitare commercio e investimenti per catene del valore "pulite", accesso a materie prime, creazione di valore locale e *Just Energy Transition*.

In sintesi, la politica commerciale europea sta diventando parte della politica climatica e, a sua volta, la politica climatica diventa parte della competitività e della sicurezza economica. La stabilità di questo paradigma dipenderà da un equilibrio: standard ambientali e processi di applicazione e controllo (per evitare *carbon leakage* e dumping regolatorio) dovranno avanzare insieme a investimenti, trasferimento tecnologico e cooperazione, per evitare che il "Green Deal esterno" sia percepito come barriera. Se l'UE riuscirà a trasformare CTIP e capitoli di sostenibilità in una vera architettura di convergenza — non solo in una lista di obblighi — il mercato europeo potrà diventare non solo una frontiera regolatoria, ma una piattaforma per coalizioni industriali e climatiche capaci di tenere insieme decarbonizzazione, sviluppo e apertura commerciale.

8. Ambizione geopolitica e autonomia strategica dell'Europa

La politica commerciale europea attraversa una trasformazione profonda, particolarmente visibile nei dossier oggi in negoziazione. Le finalità non riguardano più soltanto i mercati di sbocco, ma la capacità dell'Europa di agire con maggiore autonomia in un contesto geopolitico instabile e competitivo. Rafforzare la rete di accordi e partenariati significa, in ultima analisi, investire — come si è scritto — nella competitività, nella resilienza e nella sostenibilità dell'economia europea.

In questa prospettiva, la politica commerciale viene incorporata in un progetto più ampio di autonomia europea: non un ritorno all'autarchia, ma una riduzione selettiva delle dipendenze che potrebbero trasformarsi, domani, in strumenti di

pressione e ricatto. È quanto viene spesso definito nel caso dell'Europa "autonomia strategica aperta": un equilibrio difficile ma necessario tra protezione di asset economici e tecnologici e mantenimento dell'integrazione vitale dell'economia europea nei mercati internazionali. La politica commerciale diventa così leva per costruire coalizioni, ottenere *leverage* negoziale e sostenere obiettivi più ampi di sicurezza economica.

In questo quadro va letto il disegno complessivo della trade policy europea: priorità geografiche e settoriali, uso combinato di strumenti "offensivi" (accordi e partenariati) e "difensivi" (anti-coercizione, difesa commerciale, procurement, enforcement), integrazione crescente con agenda verde e con sicurezza economica. Anche i documenti ufficiali della Commissione su attuazione ed enforcement descrivono esplicitamente il commercio come leva trasversale per competitività, sicurezza e sostenibilità.

Una valutazione realistica, tuttavia, deve riconoscere che la strategia commerciale resta in costruzione e appare ancora incompiuta e fragile. Le criticità principali sono almeno tre.

La prima riguarda le divisioni tra Stati membri. La politica commerciale è competenza dell'UE, ma la legittimazione politica di molti accordi continua a dipendere da equilibri nazionali (e talvolta sub-nazionali), rendendo il processo vulnerabile a rinvii, condizioni aggiuntive e "coalizioni di blocco". Il caso Mercosur è paradigmatico: proprio l'accordo più "di scala" e più carico di significato strategico è quello che ha faticato maggiormente a tradursi in decisione, poiché incide su interessi agricoli e sensibilità ambientali interne. Ne emerge un limite strutturale: una strategia commerciale "geopolitica" richiede velocità e coesione, mentre l'architettura decisionale europea tende a produrre compromessi lenti e spesso instabili. È una tensione sistemica tra ambizione esterna e costi politici interni.

In secondo luogo, vi è un'eterogeneità di obiettivi e strumenti. Anche quando i dossier avanzano, gli accordi non seguono un'unica architettura: alcuni sono trainati dalla sostenibilità (Kenya), altri dalla gestione di settori sensibili (Mercosur e agro-alimentare), altri dalla sicurezza delle catene del valore e dagli investimenti (Indonesia), altri ancora dalla modernizzazione di regole, servizi e appalti (Messico). Questa varietà può essere letta come flessibilità, ma dall'esterno rischia di apparire come somma di iniziative più che come disegno

unitario. La “geopoliticizzazione” della trade policy europea — cioè, l’uso del commercio come strumento di politica estera e di potere — aumenta quindi la domanda di coerenza: se la politica commerciale pretende di produrre effetti strategici, deve anche comunicare una gerarchia di obiettivi, criteri di scelta e linee rosse condivise. In caso contrario, l’UE appare molto attiva sul piano procedurale, meno convincente sul piano della strategia riconoscibile.

In terzo luogo, persiste un divario tra ambizioni geopolitiche dell’UE e capacità di realizzarle. Esiste uno scarto tra la narrazione di una “Commissione geopolitica” e la possibilità effettiva di tradurre questa narrativa in potere. La rapidità con cui Stati Uniti e Cina agiscono — tra sussidi massicci, accordi di sicurezza economica e politiche industriali aggressive — mette sotto pressione il modello europeo, più cauto, frammentato e vincolato da contestazioni interne. Inoltre, molte leve decisive (fiscali, industriali, di sicurezza) restano nazionali o parzialmente frammentate, mentre gli obiettivi richiedono una regia integrata. Infine, quando l’UE annuncia “accordi di scala” e poi li lascia sospesi per anni, invia ai partner un segnale di incertezza. È l’argomento di chi, nel dicembre 2025, ha sostenuto che il rinvio del Mercosur fino alla ratifica contrastata di gennaio da parte del Consiglio europeo ha comunque danneggiato la credibilità internazionale dell’Unione. Il punto non è la difficoltà negoziale in sé, normale in accordi complessi, ma la distanza crescente tra l’aspettativa strategica caricata su questi dossier e la capacità di trasformarla rapidamente in risultati. Ne deriva una valutazione realistica. Da un lato, la politica commerciale europea non è una mera collezione di accordi bilaterali slegati: una cornice concettuale più chiara, l’uso della rete di accordi come infrastruttura di diversificazione, l’introduzione di strumenti coerenti con la sicurezza economica, una geografia negoziale orientata al *de-risking* e l’integrazione con agenda verde e digitale delineano un quadro che possiede tratti di strategia. Dall’altro lato, si tratta di una strategia ancora in costruzione, potente sul piano normativo ma vulnerabile sul piano politico-decisionale e sotto-attrezzata sul piano dell’esecuzione: un progetto di trasformazione della politica commerciale in strumento di potere e sicurezza.

Se l’UE vuole evitare che il “laboratorio” in progress resti un mosaico incompiuto, la priorità non è aggiungere slogan o nuovi strumenti, ma ridurre il divario tra ambizione e capacità. Ciò richiede tre scelte politiche: (i)

meccanismi più robusti di composizione dei conflitti interni (compensazioni, salvaguardie credibili, gestione dei perdenti di breve periodo); (ii) una gerarchia chiara tra obiettivi (sicurezza, clima, competitività) per evitare incoerenze e negoziati perennemente “aperti”; (iii) un salto di qualità nell’attuazione, perché una trade policy strategica vale quanto la sua capacità di essere implementata e difesa.

Certamente, la politica commerciale è diventata uno dei nodi centrali del dibattito sul ruolo dell’Europa nel mondo. In questo scenario, la trade policy europea in corso può essere letta come il laboratorio in cui si gioca la trasformazione dell’UE da “potenza regolatoria”, centrata sulle norme, a “potenza geo-economica” in senso pieno, capace di usare il commercio come leva per difendere interessi, promuovere valori e costruire coalizioni. Se questo laboratorio produrrà un disegno compiuto o resterà un insieme di esperimenti parzialmente coordinati dipenderà dalle scelte politiche ancora da compiere e, soprattutto, dalla capacità di allineare in modo credibile politica commerciale, politica industriale e azione esterna. In una fase di competizione tra blocchi, l’Europa non può permettersi una politica commerciale “a metà”: o diventa leva sistemica di autonomia strategica, oppure resterà un insieme di strumenti avanzati ma incapaci di generare risultati esterni. E allora la strategia non fallirà per mancanza di idee, ma per deficit di capacità.