

LE RELAZIONI TRA L'UNIONE EUROPEA E GLI STATI UNITI NELL'ERA TRUMP: PRIME RIFLESSIONI

di Domenico Bilotti *
(28 febbraio 2017)

È ancora presto per capire in che direzione si evolveranno le relazioni tra l'Unione Europea e gli Stati Uniti, dopo l'elezione di Donald Trump. La lunga campagna elettorale americana aveva mostrato due candidati su posizioni contrapposte anche su questo tema, in realtà non decisivo per l'opinione pubblica, secondo la maggior parte delle rilevazioni statistiche e demoscopiche. Hillary Clinton avrebbe prudentemente proseguito il programma del presidente uscente, Barack Obama. Avrebbe, cioè, cercato di incidere contro le spinte disgregative che si vedono all'opera nel quadro politico-istituzionale dell'Unione. Hillary Clinton non si sarebbe disinteressata della procedura di fuoriuscita della Gran Bretagna, che avrà una delicatissima fase di attuazione giuridico-formale e che rischia di dare avvio a pericolose spirali emulative nell'Europa mediterranea e in quella orientale. Avrebbe, forse, cercato di ridimensionare l'egemonia economica tedesca, che allo stato è un'ulteriore freccia all'arco dei crescenti movimenti euroscettici e xenofobi. Avrebbe persino provato a disinnescare le incognite che si affacciano dietro la protratta crisi ellenica, col timore che vi sia l'intenzione di formalizzare due categorie distinte di adesione alla UE, secondo parametri finanziari, condizioni di solvibilità e attuazione degli obblighi comuni.

Donald Trump è entrato rarissime volte nel merito di queste questioni. Dal punto di vista delle fonti, l'unica intenzione dichiarata era quella di bloccare le annose trattative volte alla conclusione del *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP). Del che la dottrina giuridica europea non mostrava – a ragion veduta – eccessiva preoccupazione. Il trattato di libero scambio, infatti, presenta ampie zone d'ombra. È parso probabilmente troppo allarmistico additarne sin da adesso la possibile stipulazione quale sicuro arretramento delle diverse legislazioni nazionali, in materia di lavoro, regolamentazione antinfortunistica, disciplina del subappalto e dei controlli sanitari e fitosanitari. Ci si sarebbe potuti fermare a considerare, per sconsigliare la conclusione affrettata dell'accordo, le chiare difficoltà attuative, correlate a un duplice ordine di motivazioni. Da un lato, infatti, il TTIP impegnava come contraente formale l'Unione, quale persona giuridica del diritto internazionale, e non direttamente gli Stati membri, che, per parte propria, avrebbero dovuto attuare nei rispettivi *sub-sistemi* normativi le disposizioni convenzionali. In più, vi sarebbero state procedure arbitrali per la composizione dei conflitti sull'interpretazione del Trattato: come raccordare le decisioni del costituendo organo di *conciliazione* al livello degli standard, anche procedurali, previsti nei diritti nazionali? Il TTIP sarebbe stato – e in futuro qualunque accordo del genere potrà essere – sottoposto a rischi diametralmente opposti e parimenti preoccupanti: o un'applicazione volta all'intangibilità giurisdizionale delle clausole dispositive e dei loro effetti, o un'attuazione discontinua e ostruita dai passaggi procedurali richiesti per l'interpretazione delle disposizioni controverse.

L'eccessiva superficialità spesso rimproverata a Trump, in questo caso, esprimeva una semplificazione, anche inavveduta, di problematiche tuttavia concrete e certamente incompatibili con le idee economiche del nuovo presidente americano, tutto proteso al rilancio di un mercato protezionismo verso le merci di produzione nazionale.

Dall'insediamento in poi, si è delineata una visione più tumultuosa dei rapporti con l'Unione Europea, segnata anche da episodi oggettivamente incresciosi, ivi compreso l'aver disinvoltamente parlato di un attacco terroristico che, secondo il presidente statunitense, sarebbe avvenuto in Svezia e che, invece, per fortuna, non ha avuto

realmente luogo. Non suscita meraviglie, al contrario, che, nell'incontro bilaterale di Gennaio con Theresa May, primo ministro britannico, Trump si sia profuso in elogi della corrente politica inglese e in promesse di rinnovata alleanza tra i due Stati. Per Trump, era fondamentale respingere le accuse di isolazionismo che sono venute all'attuale *Prime Minister* per avere fatto proprie le istanze della *Brexit*, nonostante, in un primo tempo, avesse avuto un atteggiamento assai più prudente e possibilista, come la gran parte dei conservatori britannici. Nella strategia di Trump, il punto fondamentale non era né fornire una *difesa d'ufficio* a Theresa May, né approntare una più cogente intesa formale tra i due Stati (ad esempio, attuando con la sola Gran Bretagna forme d'accordo e di partnership, quali quelle che il magnate americano aveva escluso di concludere con l'Unione Europea nel suo complesso). Sembra, piuttosto, sostenibile che Trump abbia voluto marcare le distanze dalle istituzioni dell'Unione lungo una duplice direttrice. Da un lato, così agendo, il Presidente statunitense ha reagito alle preoccupazioni sul suo mandato, espresse nel Dicembre 2016 dal governo francese, oltre che da non pochi deputati del Parlamento europeo. Dall'altro, ha cercato, anche in Continente, alleati per favorire una stabile riconciliazione con la Federazione Russa: è noto, infatti, che le istituzioni moscovite guardassero con minore favore alla vittoria dei Democratici, propensi, a differenza di Trump, a perseverare nella condotta sostanzialmente avversativa tenuta da Obama sin dal primo dei suoi due consecutivi mandati.

L'*endorsement* del magnate alla *Brexit* non ha giovato al governo May, che ha a stretto giro incassato una decisione a larga maggioranza della *Supreme Court*, favorevole ad una proceduralizzazione parlamentare delle trattative per la fuoriuscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea, così circostanziando significativamente l'autonoma iniziativa dell'esecutivo britannico, in assenza del coinvolgimento di Westminster.

La popolarità di Trump, del resto, se è già limitata all'Estero, pare ancor più decisamente in crisi in politica interna. Alcuni giuristi nord-americani hanno giustamente osservato come il *vulnus*, nella legittimazione nazionale di Trump, debba essere in primo luogo ricondotto all'aver vinto le elezioni solo grazie al meccanismo di attribuzione dei grandi elettori al Congresso, uscendo, invece, sconfitto nel voto popolare, computato in termini assoluti. Pare, però, che su questo aspetto le criticità non possano tramutarsi in altrettanti strumenti di opposizione politica: il sistema elettorale americano consente che a ottenere la Presidenza possa essere un candidato che, nel voto aggregato nazionale, sia stato meno apprezzato dell'antagonista di turno. Un rischio del genere è stato anticipatamente escluso soltanto nel caso della rielezione di Barack Obama nel 2012, ma è probabile che il fenomeno possa ripetersi in futuro, soprattutto allorché l'opinione pubblica risulti divisa e il suo posizionamento politico risenta, oltre che della classe sociale, dell'istruzione e dell'appartenenza etnica, anche della provenienza geografica.

Il sistema politico americano, inoltre, vanta un'integrità istituzionale sufficientemente stabile da rendere estremamente difficili, sul piano sostanziale, *abbandoni* anticipati della Presidenza (che avvengano per *impeachment*, a seguito di dimissioni successive a proteste di piazza o per pressioni di Stati esteri). Anche presidenti controversi, fatti oggetto di imponenti manifestazioni di protesta – basti ricordare Reagan e, più recentemente, George Bush – riuscirono a portare a termine i rispettivi mandati, ottenendone a conclusione addirittura la riconferma elettorale.

A ben vedere, lo stesso Nixon si dimise nel 1972 proprio per evitare che la Camera dei Rappresentanti attivasse formalmente la procedura di rimozione. La società americana appare, del resto, quanto mai contraddittoria. Il "*muslim ban*", attraverso cui Trump, sin qui non avallato dalla giurisdizione statunitense, ha inibito l'accesso negli USA a cittadini provenienti da 7 Stati a maggioranza islamica (Siria, Iraq, Iran, Yemen, Libia, Sudan, Somalia), ha suscitato giustificati allarmi e moti d'opposizione in Europa. Anche analisti che in principio possono condividere *interdetti* del genere considerano pragmaticamente

come, al momento, non siano necessariamente quelli indicizzati da Trump i Paesi da cui è più probabile l'ingresso sul territorio dello Stato di potenziali terroristi. Su questi temi, gli attivisti politici statunitensi, tuttavia, sono apparsi complessivamente meno attenti e coinvolti delle omologhe associazioni europee di sostegno alla libertà di circolazione.

Nel quadro così delineato, è improbabile che l'Unione Europea possa assumere iniziative formali per evitare un'ulteriore stretta da parte degli USA, nel contesto delle politiche migratorie, o per scongiurare che l'iniziale idillio tra il governo della Federazione Russa e la Presidenza Trump si concluda in una muscolare prova di forza per stabilire quale sia l'attore politico più rilevante. Impossibilitata a rinunciare ai tradizionali vincoli dell'alleanza atlantica, l'Europa non potrà tuttavia ridursi a spettatrice impotente degli attuali rivolgimenti. Per esercitare proficuamente *moral suasion* nei confronti di uno Stato *terzo*, bisogna contare su una autorevolezza internazionale oggi non rilevabile. È proprio per questo, però, che la tante volte invocata *autoriforma* della UE, a favore di politiche coesive meno avversate e più durevoli, sembra l'unica strada per restituire all'Unione quel ruolo pacificatore che, almeno nella politica europea, le è stato espressamente riconosciuto nelle motivazioni per l'attribuzione del Premio Nobel per la Pace nel 2012.

* Docente a contratto di "Diritto & Religioni" presso l'Università "Magna Graecia" di Catanzaro