

# Guerra economica, Lawfare e Sanzioni

di Massimo Ortolani

## Premessa

Come noto le molteplici forme di guerra economica attualmente esplicate nelle svariate declinazioni operative dell'*economic warfare*, sono andate nel tempo caratterizzandosi per il sempre più frequente ricorso all'elemento giuridico. Questo variegato insieme di fattori generatori di eventi "non cinetici" - tra paesi o gruppi di Paesi - descrive al meglio le caratteristiche del conflitto geoeconomico attuale che, nella misura in cui riesce a surrogare effetti assimilabili a quelli di un conflitto bellico - sta divenendo una componente strutturale del sistema economico-finanziario contemporaneo, come lucidamente messo in luce da G. della Torre (op cit.)

Il termine "Lawfare" - sincrasi di "Legal Warfare" - costituisce forse la più recente delle sincrasi che attualmente popolano i dizionari di *intelligence economica* poichè, come si legge in V. Ilari (op cit.1), è stata coniata nel 2001 da un colonnello degli avvocati in divisa dell'aviazione USA Charles J. Dunlap Jr., riferendosi - in origine - all'obiettivo di paesi Lilliput di paralizzare l'attivismo internazionale del Gulliver USA impastoiandolo con azioni legali presso tribunali internazionali, anche sulla base di accuse pretestuose.

Nel corso del sotterraneo conflitto economico tra Stati, tale "atteggiamento" ha nel tempo assunto una caratterizzazione geopolitica fondata sulla produzione di norme volte non tanto ad incriminare uno Stato *target*, quanto ad ingessarne/condizionarne le potenzialità economiche attraverso atti legislativi o regolamentari miranti a limitarne l'export - selettivamente e direttamente od indirettamente - a bloccarne l'import di quegli strategici input industriali e/o tecnologici (1) indispensabili per la sua crescita economica - a condizionare l'attività di centri economici di vitale importanza, quando non a minarne gli equilibri sociali interni attraverso misure di carattere anche finanziario. L'esperienza delle relazioni economiche internazionali ci presenta uno scenario nel quale gli attuali obiettivi dell'*economic warfare* in *chiave geopolitica*, risultano fundamentalmente raggiungibili grazie agli effetti primari, ma soprattutto di quelli secondari - o di extra-territorialità - delle sanzioni verso un Paese *target*. Ci si riferisce notoriamente a quegli atti normativi relativi a sanzioni sia allo Stato *target*, che a persone fisiche/giuridiche dello stesso, idonei a generare in entità terze un clima di timore nell'iniziare - o a proseguire - attività economiche con tali soggetti. Inoltre, per fare sì che l'applicazione di tale apparato strumentale di natura legale ed istituzionale, risulti il più possibile condiviso dall'opinione pubblica nazionale ed internazionale, da parte di grandi potenze mondiali si tende a fare ricorso ad azioni volte ad esacerbare il peso politico-economico della sanzione, mettendo anche i sistemi-paese degli Stati *amici* nella condizione ultimativa di scegliere una tra le due sole alternative poste: di sostegno, ovvero di contrapposizione alle misure di Lawfare imposte. Mentre, da parte dei servizi di Intelligence degli stati attuatori di Lawfare, si rafforza a tal fine l'utilizzo di strumenti tipici della manipolazione cognitiva e alla diffusione mediatica di notizie al grande pubblico la cui interpretazione, data l'impossibilità di concreto

riscontro delle stesse da parte di lettori ignari di tecnicismi e di dati statistici, possa alimentare in essi la propensione ad una, seppur iniziale, condivisione dell'operato degli Stati sanzionatori.

Va da se che tale visione non deve essere interpretata come segnaletica di machiavellici progetti finalizzati *unicamente* alla realizzazione di tentativi di *predominio/difesa sul piano geoeconomico* – come accadeva tra grandi blocchi di paesi ai tempi della guerra fredda - ma semplicemente come espressiva delle variegate modalità operative e degli orientamenti comportamentali attualmente applicati nella “strategia negoziale” della geopolitica delle relazioni economiche internazionali tra Stati - e/o loro raggruppamenti - in quanto ispirate all'ottimizzazione della loro funzione geopolitica multi-obiettivo.

In tale ottica di Lawfare assume allora rilevanza strategica, assieme alle sanzioni, anche l'imposizione dei dazi, quando istituiti sia in funzione di compensazione a danni economici subiti (antidumping), sia in chiave di *minaccia nazionale*, se precipuamente mirati a ridurre selettivamente, e/o riorientare, flussi di import export in forma vantaggiosa per il paese, con maggiore potere negoziale sul piano geopolitico e geoeconomico, che li riesca ad applicare pur in presenza di controeazione da parte del paese target. Non deve quindi stupire che, differentemente anche da un passato recente, oggi si ricorra agli strumenti del Lawfare in una ottica politica sempre più frequentemente fondata su di una iniziale mossa di *ricatto strategico*, mitigabile/aggravabile solo a seguito dell'esito delle risposte/negoziazioni successive alla mossa iniziale. Come si chiarirà più oltre, questo insieme di reazioni-controeazioni, per quanto prefigurabile *ex ante* in scenari di intelligence economica, non può essere calato facilmente all'interno delle schematizzazioni tipiche della teoria dei giochi – come ad es. la strategia del cosiddetto *colpo su colpo* (2) - a motivo del fatto che la posta in gioco – e la reazione dell'avversario - non sono di natura esclusivamente economica, ma più spesso il frutto di una combinazione di obiettivi nei quali il peso di: alleanze politiche, imperativi strategici di natura tecnologica, difesa della competitività dell'apparato produttivo nazionale, concorrenza tra settori industriali rivali in paesi tra loro alleati nella risposta alla mossa ricattatoria, quando non tutela della sicurezza nazionale, formano un contenuto negoziale *liquido e discontinuo nel tempo*, e per ciò stesso idoneo ad essere manovrato da ogni Stato in relazione alla peculiare configurazione della propria funzione multi-obiettivo in aderenza all'emergere di quegli obiettivi che si presentano, appunto nel corso del tempo, come maggiormente impellenti o cogenti. Circostanza che spiega come in questo processo di reazioni-controeazioni sia di fondamentale importanza attenersi alla basilare strategia di negoziazione suggerita dalla teoria dei giochi, che raccomanda di *non rivelare i limiti della propria azione* per non fornire un'arma vincente all'avversario.

## **La Lawfare nei flussi commerciali e d'investimento della globalizzazione**

Vi è da aggiungere che rientrano nella Lawfare anche quelle norme emanate invece per esigenze di tutela del sistema economico nazionale. Per difendersi sia da

specifiche forme di detrimento economico a suo carico – come nei casi di concorrenza sleale realizzata attraverso prezzi predatori - ovvero per salvaguardare da acquisti predatori, da parte di investitori esteri “sgraditi o non affidabili”, aree o settori ritenuti di interesse strategico. Notoriamente nei paesi membri della UE la potestà normativa in materia di tutela degli attivi strategici trova dei limiti istituzionali posti dal rispetto dei principi contenuti nei Trattati, e derogabili solo in caso di investimenti inerenti gli ambiti della sicurezza nazionale e della difesa. Per quanto concerne le regole attinenti la governance del commercio e degli investimenti tra paesi terzi, nel caso degli Stati membri della UE è noto che esse hanno costituito di norma materia di negoziazione nell’ambito degli accordi commerciali negoziati dalla stessa UE su base multilaterale, e sottoscritti da ciascuno stato membro. Al riguardo vi è però da aggiungere che, poiché le maggiori criticità alla successiva approvazione, a livello nazionale, del contenuto di tali accordi si sono storicamente registrate proprio attorno alle regole relative alla governance degli investimenti, in base alle linee guida approvate di recente dal Consiglio UE esse non fanno più parte di tali accordi, così che - ai fini della loro approvazione relativamente alle sole misure sulla politica commerciale - basterà la ratifica del solo Parlamento europeo. Su tale aspetto va però aggiunto che, in base al Trattato di Lisbona, la Commissione può procedere a negoziare anche i cosiddetti *accordi misti* che, ad aree di *competenza esclusiva* (misure commerciali), affiancano aree a *competenza concorrente* (tutela degli investimenti, proprietà intellettuale, ecc). Ma la corte Ue ha sancito che anche gli accordi misti necessitano sempre della ratifica da parte dei singoli Stati. Situazioni del genere, create per snellire ed accorciare i tempi dell’iter delle approvazioni possono comunque generare empasse istituzionali rilevanti, come ad esempio sta accadendo in Italia, con le resistenze del nuovo governo alla ratifica CETA, l’accordo con il Canada. In carenza di approvazione, l’accordo – entrato in vigore provvisoriamente - dovrebbe cessare, e non resterebbe altro che riavviare i negoziati *ex novo*, dato che non è possibile stralciare le norme a competenza mista e salvare il resto. Un accordo che nasce “misto” non può essere successivamente “trasformato”(ved al riguardo Castellaneta e Di Donfrancesco op cit). In tal caso la decisione del rifiuto da parte italiana si basa fondamentalmente sulla circostanza che il CETA, tra le misure di carattere commerciale, prevede la tutela solo di una parte dei nostri prodotti DOP e IGP (40 produzioni tipiche su 292), con il significativo rischio, secondo tale posizione, di lasciare campo libero all’azione deleteria dell’Italian Sounding, comprensivo anche dei prodotti alimentari USA importati in Canada. Sul piano dell’intelligence economica, però, andrebbe valutato se gli effetti connessi alla non ratifica (implicazioni di natura finanziaria/istituzionale dovute al fatto che il CETA è già entrato in vigore “provvisoriamente”, rischi che le nuove negoziazioni possano estendere la tutela *solo a poche altre indicazioni geografiche tipiche*, e soprattutto il fatto che *11 Stati che lo hanno già ratificato potrebbero a questo punto chiedere di rivedere la loro posizione*), non siano più dannosi dell’accettazione delle misure commerciali già concordate. (Dal punto di vista dell’intelligence, si pone qui il problema dell’analisi costi/benefici tra l’ accettare un uovo oggi o un uovo - *presumibilmente più grande – un domani*).

Tornando alla regolazione dei flussi del commercio internazionale, vi è da sottolineare che nel novero dei dazi istituibili con intento sanzionatorio, oltre a quelli *antidumping*, possono essere fatti rientrare anche quelli pensati per potere generare *effetti antidelocalizzativi*, ovvero idonei ad incentivare il rientro “in patria” di specifiche produzioni delocalizzate, rendendole non più convenienti. Sul piano delle *technicalities* formali un impianto di regolazione del commercio internazionale (che può rivelarsi anche un possibile strumento di protezione, nel caso di guerre commerciali) può essere affinato associandovi le *norme con valenza cosiddetta di barriera tecnica non tariffaria* (3): misure sanitarie e fitosanitarie, barriere tecniche (es. norme su etichettatura, confezionamento, tutela ambientale), misure *antidumping* non rappresentate da tariffe di dazi, sussidi (eccetto sussidi all'export), restrizioni quantitative (es. quote all'importazione, oltre alle quali possono – o meno - essere fatti scattare i dazi), contenuto percentuale di valore aggiunto nazionale dei prodotti, ecc, così come *le modalità – e la tempistica* – con le quali possono venire applicate. In proposito è significativo aggiungere che il ministro del commercio USA W. Ross è riuscito ad intravedere possibili barriere tecniche anche nel recente regolamento UE sull'utilizzo dei dati sostenendo, in una lettera sul Financial Times del 30/05/2018, che: “GDPR’s implementation could significantly interrupt transatlantic co-operation and create unnecessary barriers to trade, not only for the US, but for everyone outside the EU”. Ciò premesso, è necessario prendere anche atto che la creazione e la diffusione delle catene del valore (*value chains*), che ha in parallelo connotato l'evolversi della globalizzazione economica, ha finito per generare *limiti di natura applicativa alle stesse politiche di conflitto geopolitico operato con gli strumenti del Lawfare*. Infatti, se escludiamo dal novero delle *value chains* i prodotti agricoli, il paese A che colpisse con dazi alcuni prodotti industriali fabbricati nel paese B - ed in particolare quelli a forte contenuto tecnologico – finirebbe molto spesso per colpire indirettamente anche le componenti di tali prodotti eventualmente costruite in A, ovvero i prodotti finiti importati da A ma fabbricati in B con componenti prodotte in A. Ne sanno qualcosa i colossi americani produttori di microprocessori o di telefonini in Cina, che non hanno esitato a perorare la loro causa presso la Casa Bianca.

Ma l'elenco dei rilievi critici sollevabili al riguardo è ovviamente lungo. Basti pensare che, attualmente, la diffusione planetaria delle soc. multinazionali, nonché delle partecipazioni azionarie da parte di fondi al capitale di imprese del paese B può essere così estesa da creare *effetti perversi* riconducibili al negativo impatto che le aziende del paese B - colpite dalle sanzioni o dai dazi - creerebbero per l'utile e la remunerazione del capitale dei loro principali azionisti, molto spesso residenti del paese A.

Ulteriori *svantaggi di natura* economica si possono produrre quando una grande nazione - che tende a preferire il negoziato bilaterale a quello multilaterale, come attualmente gli USA – privilegiando “la parte” rispetto “al tutto”, blocca in tal modo un negoziato di libero scambio di come quello del NAFTA (con Messico e Canada), i cui benefici erano attesi da diversi settori economici statunitensi. E ciò per il fatto che – a seguito degli esiti dell'indagine del Dipartimento del commercio su siderurgia, metallurgia e settore della difesa – gli USA hanno elevato dazi al Messico sull'import acciaio e

alluminio da tali due Paesi, dando però origine a contro-dazi messicani sul'import di prodotti agricoli USA. (Da notare la circostanza - di non marginale rilievo sul piano finanziario - che il peso messicano è arrivato a perdere l'1,7% contro il USD il giorno del decreto con cui il presidente messicano annunciava le controsanzioni agli USA). Inoltre, visti gli esiti dello ultimo G7, risulta che anche il Canada si appresti ad applicare contro-dazi a difesa delle proprie produzioni, in tal modo affievolendo negli States l'effetto complessivo di natura protezionistica pensato dall'amministrazione USA. Nel caso delle produzioni automobilistiche, la iniziale condizione negoziale avanzata dall'amministrazione statunitense perchè potessero essere vendute nei tre Paesi in assenza di dazio era che la quota delle componenti nazionali presenti nelle auto salisse dall'attuale 62,5% all'85%. Quota attualmente irraggiungibile, stante appunto il ruolo delle *value chains*, ma idonea a preconstituire una sorta di giustificazione per non rinegoziare il Nafta.

Mentre un fattore a valenza "punitiva", talora preso in considerazione sul piano politico, si osserva quando il Paese B, dovendo selezionare i prodotti di A cui applicare i contro-dazi, presceglie *quelli storicamente/tradizionalmente prodotti nelle regioni/aree di A nelle quali la compagine politica al potere in A ha ricevuto i maggiori consensi*. Come ad esempio avvenuto per taluni dei prodotti iconici americani ai quali la UE ha deciso di imporre contro-dazi (4). O quando si colpisce un prodotto assimilabile a quelli a *denominazione di origine*, come può essere il noto whiskey prodotto con la famosa acqua del Tennessee, la cui produzione, pertanto, non può essere delocalizzata per sfuggire ai dazi.

Come si potrà comprendere, quando si fa riferimento ad uno schema negoziale dei dazi informato a puri intenti di natura politica (A minaccia B e poi aggiusta il tiro a seconda della reazione di B), raggiungere gli obiettivi che ci si è inizialmente posti è plausibilmente più difficile di quanto avverrebbe invece a seguito di una negoziazione tra A e B preordinata alla pre-investigazione dei prodotti da proteggere da parte di entrambi, ed alla successiva definizione della misura ottimale di protezione (livello delle tariffe). Infatti, in tal caso si procede - tra l'altro - a simulare econometricamente l'impatto dei nuovi dazi - o dei contingenti che si intenda negoziare - su di una serie di variabili quali: grado di maturità e livelli di competitività dei beni target, elasticità incrociata degli stessi rispetto al prezzo dei prodotti concorrenti, impatto sui prezzi interni finali tenendo conto anche dei ricarichi connessi alle diverse forme di prelievo fiscale da applicarsi sui prezzi all'importazione maggiorati dei nuovi dazi, di possibili alternative per l'export su altri mercati internazionali. Naturalmente anche le esigenze di natura protezionistica rimangono in essere, ma finalizzate ad un obiettivo di raggiungimento del libero commercio, come avviene nel caso dello *scaling down* dei dazi, ovvero di una loro decrescita annuale - per dare tempo alle aziende nazionali di attrezzarsi per rispondere alla nuova concorrenza - per poi arrivare all'anno *n* al dazio-*target minimo* prefissato in sede di negoziazione del Free Trade Agreement. Il fattore "modalità applicative" merita quindi grande considerazione, ed in particolare nelle negoziazioni in cui - a fini di *riequilibrio contabile* delle bilance commerciali - si chiedesse ad un paese controparte A (ad es. Cina) di aumentare l'import di

prodotti nazionali (in particolare di commodities quali petrolio, gas o di prodotti agricoli), dato che sarebbe necessario anche chiedersi sempre se gli stessi non possano essere correntemente – o anche più proficuamente - esportati verso paesi diversi da A.

In sede negoziale, infine, andrebbe anche tenuto conto del *ragionevole timing* da applicare alle misure sanzionatorie, laddove si fosse riusciti a *fare accettare* al paese rivale *di aumentare il suo import da A*. E' questo il caso degli iniziali accordi tra gli USA e la Cina, cui poi non si è potuto dare seguito in quanto il sistema produttivo statunitense non sarebbe semplicemente *stato in grado di generare un incremento di output come quello indicato nei tempi previsti dall'accordo*. Ma anche *l'incompletezza dell'analisi d'impatto* delle stesse misure sanzionatorie può imbrigliare gli effetti attesi delle sanzioni nel tempo. Un caso esemplare in tal senso è quello fornito dalla vicenda delle società cinese *ZTE*, la ben nota multinazionale di Shenzhen, seconda produttrice cinese di attrezzature telecom dopo Huawei. E' una vicenda che rivela un promiscuo intreccio di mire sanzionatorie in cui si mischiano accuse americane al vendor cinese di non aver rimosso i suoi manager che avevano ceduto tecnologia a *Iran e Nord Corea* - nazioni sottoposte a restrizioni commerciali internazionali americane (*embargo*) - e a cui invece la *Zte* risulterebbe avere invece venduto componenti tecnologiche di fatto americane, *mascherandole/nascondendole* negli involucri dei suoi prodotti. Accusa alla quale si è aggiunta quella del Dipartimento del Commercio Usa, per non avere lavorato diligentemente sul programma di controllo di conformità tecnica dei suoi prodotti esportati. Anche se *ZTE* si era difesa sostenendo di aver rimosso alcuni impiegati di alto livello, secondo gli USA altri erano restati ai propri posti, mentre alcuni avevano avuto pure promozioni. *Il risultato era stato inizialmente quello di vietare alle società americane - per la durata di sette anni - di vendere componenti alla casa di Shenzhen*, con un impatto che si andava delineando *devastante* su questa ultima, in particolare nei primi mesi del 2018. Secondo notizie di stampa, si sarebbe trattato di un danno di ca 3 miliardi di USD, derivante: dallo stop delle attività negli Stati Uniti, dalla perdita di clienti esistenti e potenziali e dall'accumulo dei costi del lavoro, stimati a circa 15 milioni di dollari al giorno per le migliaia di dipendenti impossibilitati a lavorare. A fine giugno 2018 *ZTE*, per evitare l'effetto sanzionatorio, dichiarava di avere modificato l'intero team manageriale negli Usa, come richiesto dall'accordo siglato col dipartimento del Commercio USA. Ma l'impatto economico negativo non dovrebbe essere stato lieve neanche per i *providers statunitensi* - danneggiati indirettamente, se è vero che - secondo fonti di stampa - D. Trump è poi ritornato in parte sui suoi passi, dichiarando che in effetti il divieto avrebbe colpito *troppo in profondità Zte*, dato che, senza la componentistica fornitagli dalle aziende USA - che da sole costituiscono circa il 30 per cento del totale dei fornitori, per una cifra di 2,3 miliardi di dollari – il vendor cinese non sarebbe stato in grado di continuare l'attività. Il titolo della *ZTE* è stato riammesso alla borsa di hong Kong solo il 13 Giugno scorso, dopo due mesi di sospensione.

Il fatto è che tale vicenda era andata ad acuire tensioni geoeconomiche già in atto con il paese del dragone, per la minacciata – e

successivamente attuata - decisione di Trump di elevare dazi su 50 miliardi di prodotti cinesi importati negli USA. Questo insieme di tensioni associate in particolare al primato della produzione tecnologia avanzata *made in USA*, che Trump sospetta di perdere a favore della Cina accusata anche, dall'amministrazione americana, di sottrarre illegalmente know how alle aziende statunitensi (5), oltre a costituire l'attuale grande cruccio del presidente Xi Jinping, lo ha indotto a proporre per il suo Paese il raggiungimento degli importanti traguardi tecnologici che costituiscono l'agenda del progetto China 2025, con l'obiettivo di rendere il Paese del drago definitivamente autonomo dall'ingerenza statunitense. Tutto ciò premesso, è allora importante valutare le condizioni alle quali, ad inizio Giugno, si era giunti a definire l'accordo di pace con ZTE, e di *parziale dietro-front statunitense*. L'accordo prevede, infatti, che il vendor cinese paghi una multa pari a 1 miliardo di dollari, cui si aggiunge il versamento in un fondo di garanzia di un tantum di 400 milioni, "a titolo di assicurazione" per coprire eventuali future violazioni. Tale importo si somma a quello di 2,29 miliardi di dollari per sanzioni penali ed amministrative comminate nel corso del 2017, già pagati per 361 milioni di USD. Ma ciò che più risulta *innovativo sul piano delle applicazioni di Lawfare*, è che ZTE dovrà procedere a cambiare il suo CdA ed il suo management entro 30 gg successivi alla firma dell'accordo. E, soprattutto, dovrà dotarsi di una commissione interna (*team* di vigilanza) che dovrà riferire non solo al presidente dell'azienda, ma anche allo stesso Dipartimento del Commercio USA, che avrà voce in capitolo nel prescegliere le persone che formeranno questo team. Trattasi della sanzione più severa mai inflitta dal dipartimento del Commercio a chi non rispetta le regole USA sull'export e si tratta anche, come si può ben capire, di una sorta di commissariamento - o dell'esercizio di poteri con impatto di extraterritorialità - da parte di uno Stato sovrano su di un soggetto residente in un altro Stato sovrano, (6) che la Cina - con indubbia ammissione di colpa ha accettato pur di mantenere attivo un colosso industriale come ZTE - e che, se è stato utilizzato abilmente da Trump in chiave politica - secondo taluni osservatori - non è stato invece condiviso appieno dalla maggioranza del Congresso statunitense, che ha criticato il passo indietro come un segnale di indecisione del presidente. Va ricordato che su tale aspetto è sembrato in un primo momento innestarsi - come già detto - quello di carattere geopolitico, connesso alla esigenza - da parte di entrambi i Paesi - di non esacerbare i toni dello scontro in quanto entrambi interessati a che il negoziato in corso tra USA e Corea del Nord sia portato a termine positivamente. (Basti pensare che l'apertura della Corea del Nord ad investimenti ed importazioni dagli USA, in grado di rimettere in moto la debole economia di quel paese, si rifletterebbe positivamente anche in un indiretto aumento dell'export cinese in Corea).

Anche se l'esito dell'interlocuzione USA-CINA appare in ogni caso di impossibile definizione *ex-ante* - stante la molteplicità e la fluidità degli intrecci geoeconomici sul quale poggia nonchè l'imprevedibilità del presidente USA, *l'intelligence statunitense* dovrebbe comunque continuare a monitorare che - sul piano delle applicazioni di *soft-power*, in particolare rivolte alla potente comunità dei *think tanks* e *media* americani - *l'intelligence cinese* non riesca nell'intento di sbilanciare, a favore del paese del

dragone, le note divisioni all'interno dell'establishment americano, tra le classiche due fazioni divisive di sponsors e advisors: i *pragmatici* da una parte - preoccupati dal fatto che oggi il quasi il 60% dei beni importati dalla Cina esce da aziende partecipate da gruppi internazionali, anche statunitensi - ed i *falchi* dall'altra - e non solo del Senato - che invece vogliono pesanti dazi ed anche includere, nel prossimo bilancio della Difesa, misure che invalidanti l'accordo raggiunto su Zte.

Come noto questi ultimi hanno avuto partita vinta in quanto, sfidando la decisione dell'amministrazione Trump, il Senato degli Stati Uniti ha in effetti approvato l' [emendamento al National Defense Authorization Act](#) [che vanifica l'intesa raggiunta](#) con il gruppo di telecomunicazioni cinese. Si è trattato di un emendamento bipartisan su Zte che conferma il [bando di sette anni](#) alle vendite di componenti Usa imposto ad aprile al gruppo di Shenzhen. Resta ora da vedere se tale divieto sarà confermato dall'altra Camera del parlamento americano. In ogni caso la vicenda ZTE, potrebbe anche essere da Trump utilizzato come arma diplomatica ora che sembra iniziata l'escalation dei dazi tra i due paesi. Poiché il presidente USA, in coerenza con l'erraticità del suo comportamento quotidiano, ma soprattutto per non fornire criteri utili ad una corretta e definitiva interpretazione del suo pensiero strategico, che sembra distillare a puntate, a pochi giorni di distanza dava ulteriore dimostrazione di coerenza con le proprie precedenti affermazioni, passando dalla minaccia di tariffazione daziaria su 50 miliardi di prodotti cinesi, alla applicazione della stessa. Gli antefatti vanno ricondotti alla scorsa estate, quando Donald Trump aveva fatto aprire un'indagine contro la Cina a valere sulla Sect. 301 del Trade Act del 1974, in base alla quale l'Amministrazione USA può imporre sanzioni a Paesi stranieri che abbiano violato accordi commerciali o attuato altre *pratiche illegittime*. Ne conseguiva l'approvazione, il 15 Giugno, di una *prima tariffazione* di dazi del 25% destinati a colpire, dal 6 luglio 2018, più di 800 diversi prodotti cinesi (dalle lavastoviglie commerciali, alle turbine, ai pneumatici degli aerei), per un ammontare di importazioni pari a ca 34 miliardi di dollari. La decisione su una *seconda tariffazione aggiuntiva*, riferita a 284 categorie per 16 miliardi di dollari, sarà invece oggetto delle discussioni e audizioni che l'Office per il commercio renderà pubblica al termine del processo. Si è trattato di tariffe principalmente mirate *a proteggere i posti di lavoro degli americani*, ma definite da Trump anche come indispensabili per impedire ulteriori trasferimenti sleali di tecnologia e proprietà intellettuale americane in Cina! Scontato che i cinesi, alle trombe di guerra di Trump rispossero con le loro campane, decidendo di imporre, anch'essi dal 6 Luglio 2018, dazi su automobili, prodotti agricoli e d'allevamento (latticini e carni comprese) e dichiarando che la seconda fase della guerra commerciale così iniziata vedrà dazi cinesi su petrolio e carbone. In modo da colpire la politica trumpiana di rivitalizzazione del settore carbonifero USA. Ma la Cina *ha voluto inviare un messaggio agli USA a valenza geopolitica*, decidendo la riduzione dei dazi dal 1^ Luglio 2018 su prodotti (quali: gas di petrolio liquefatto, carne bovina, soia, materie prime tessili, ecc.) importati da 5 paesi: India, South Korea, Bangladesh, Laos, and Sri Lanka, membri dell'Asia Pacific Trade Agreement (APTA). Tutti prodotti importabili dagli USA

La contro-risposta del governo degli

Stati Uniti non si era fatta attendere, con l'annuncio che - se la Cina dovesse aumentare i suoi dazi ancora una volta, l'amministrazione USA imporrebbe *nuove tariffe punitive massicce* su altri beni cinesi per un valore totale di 200 miliardi di dollari. L'escalation della minaccia è stata anche ben configurata, sottolineando che si tratta di dazi che entrerebbero in vigore sia che la Cina si rifiutasse di cambiare le sue pratiche, sia se insistesse con i nuovi dazi appena annunciati. Scontato che tali scossoni a metà di Giugno scorso si siano riflessi in cali delle borse - in particolare di quelle asiatiche, ma anche di quella di Francoforte, dato il forte export tedesco in Cina - tanto da indurre una grande banca USA a sollevare seri dubbi sul fatto che la Casa Bianca riesca a rendere credibili ai suoi partner commerciali le minacce di imposizione di nuovi dazi, *senza prima convincere i mercati finanziari.*(Ved: <http://www.wallstreetitalia.com/russia-liquida-meta-riserve-usa-anticamera-opzione-nucleare-cinese>)

Nel frattempo, a metà Giugno 2018, le tensioni si erano fatte sentire anche sul [versante macroeconomico](#), ed il deficit commerciale USA risultava ampliato più delle previsioni fatte a Febbraio, e ai massimi di nove anni. Probabilmente a tal fine hanno giocato *un ruolo anticipatore degli eventi le stesse aspettative degli operatori economici statunitensi* che, in vista dell'entrata in vigore dei dazi e dello spettro di una guerra commerciale a tutto campo, avevano aumentato la loro domanda di beni importati. Tanto che, anche prima di metà Giugno, quando l'accordo negoziale USA-Cina si stava profilando come magmatico e rischioso, alcuni *rumors* apparsi sulla stampa qualificata: New York Times (7) - e riferiti ad una nota redatta per la Casa Bianca dal team di esperti del Council of Economic Advisers, non resa pubblica - segnalavano che la guerra commerciale intrapresa dagli USA a tutto campo e contemporaneamente verso Messico, Canada, UE e Cina non sembra destinata a ripercuotersi positivamente sull'economia a stelle e strisce. Trattasi di uno studio che non sarà stato certo elaborato sulla base degli scarni parametri cui sembra interessato Trump. Sul piano economico, infatti, non ci si può limitare a considerare come dannosi i differenziali aritmetico-contabili esistenti tra le bilance commerciali bilaterali di due paesi, o le diverse percentuali medie di dazi imposte sullo stesso prodotto nei due paesi, come il presidente sembrava fare con il suo crudo e ristretto vocabolario con finalità *mediatica*, quando - all'ultimo G7 - andava sostenendo che *l'America è il salvadanaio dal quale gli altri paesi rubano.*

Dal punto di vista della ricerca di soluzioni agli squilibri commerciali, ricavabili facendo ricorso all'esito degli accordi multilaterali, va però detto che un aiuto di natura istituzionale - ovvero una possibile "spinta gentile" per dirla con il premio Nobel Kahneman - non è stato adeguatamente prodigato da parte del tempio del multilateralismo: l'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO). E' ormai opinione condivisa che una parte della responsabilità delle inadeguatezze istituzionali alla base della percezione degli squilibri nelle bilance commerciali, e di un sistema di relazioni economiche internazionali non governato da regole adeguate ai tempi, vada attribuita ad una non ottimale gestione delle potenzialità istituzionali del WTO. Atteso che le sue regole e gli strumenti normativi a sua disposizione - anche se *non più adeguati alla complessità delle relazioni economiche odierne*, nella definizione fornita al termine dell'ultimo G7 -

non sono serviti a comporre previamente ed idoneamente problematiche come quelle connesse all'emergere di contesti di *dumping*, alla definizione/accettazione dello status di MES all Cina, e tanto meno a segnalare nel corso del tempo l'esigenza di limitare la formazione dell'enorme sovracapacità produttiva cinese in taluni settori - come quello siderurgico, *le cui implicazioni per il commercio mondiale risultavano facilmente individuabili con gli strumenti dell'intelligence economica.*

In merito al WTO c'è poi da aggiungere che agisce con tempistiche operative notoriamente molto lunghe, si parla di anni per la composizione delle controversie commerciali. Tuttavia, il recente rifiuto da parte degli Stati Uniti di consentire la nomina di giudici d'appello di tale organismo, comporterebbe ancora maggiori difficoltà ad ottenere decisioni *politicamente spendibili* dal ricorso al WTO, facilitando - per converso - il ricorso immediato ai contro-dazi. Peraltro la lentezza operativa (o presunta tale) è una modalità certamente non gradita ad un politico come Trump, professionalmente formatosi nel mondo del management aziendale, ed in cui sembra essere presente un ossessivo intento di raggiungere risultati nel breve periodo, sia per darne conto politicamente alle prossime elezioni di *mid-term* sul piano delle promesse elettorali fatte, e sia anche perché la ricerca di risultati soddisfacenti nel breve periodo appare tipica del suo temperamento e del suo stile professionale. Da qui anche la spiegazione di una sua riluttanza a ridiscutere grandi accordi commerciali tra grandi aree-paese su base multilaterale - che gli consentirebbero un'ampia capacità di manovra sul piano geopolitico - ma la cui ultimazione richiede notoriamente svariati anni.

Senza specifico riferimento alle modalità operative e alle regole del WTO, va aggiunto che il ricorso alle sanzioni nell'ambito della Lawfare può, *prima facie*, giustificarsi sulla base del diritto internazionale come contromisura nazionale emanata in risposta ad un illecito creato da terzi, e specificamente costituita dalla violazione della stessa norma violata in prima battuta dall'autore dell'iniziale illecito. Al di fuori del ricorso a sanzioni con finalità prettamente geopolitiche, quelle che gli Stati applicano nella regolazione del commercio sono - come si dirà meglio più oltre - misure ispirate a criteri di *salvaguardia dell'interesse nazionale*, per questo fondamentalmente mirate a ricostruire l'equilibrio *degli interessi economici degli Stati*, e - come tali - ispirate al *principio di proporzionalità*, che richiede di non andare al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi posti. Anche se una più generalizzata configurazione di tale principio, idonea ad essere interpretata anche in *chiave geopolitica*, potrebbe essere quella fornita dal noto economista Dani Rodrik, quando ha così definito *The trade regime's Golden Rule*: "do not impose on other countries constraints that you would not accept if faced with their circumstances."

Stante quanto sopra, le mosse del presidente Trump in tema di elevazione dei dazi su acciaio e alluminio d'importazione per esigenze di *sicurezza nazionale* solo in apparenza risultano in linea con tale assunzione. Il presidente USA si è infatti avvalso di una norma del 1962, contenuta nel [Trade Expansion Act](#) (8), che gli consente di attivare [l'articolo 21 \(Security Exceptions\) del GATT \(General Agreement on Tariffs and Trade](#) - accordo firmato nel 1947 a Ginevra da 23 nazioni con l'obiettivo di *armonizzare le politiche doganali*

degli Stati così che possano commerciare tra loro evitando indebite sproporzioni sul piano degli ostacoli tariffari. Le ragioni al riguardo addotte dall'amministrazione statunitense sono quelle in specifico contenute nel paragrafo c) del art. 21): "to prevent any contracting party from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and *security*", che – probabilmente - nell'anno in cui furono emanate, il 1962 - in un clima di guerra fredda e con non sottovalutabili previsioni di guerra cinetica in Vietnam – potevano indurre a tenere in giusta considerazione esigenze di approvvigionamento dell'industria delle armi e della difesa in senso lato. Ma, oggi, non vi è motivo per dilungarsi a sottolineare che gli *input strategici* per sostenere e vincere un conflitto sono *di natura più immateriale, che materiale*. (9) (A parte il fatto che una simile giustificazione non convince quando l'accusa è relativa a paesi "amici").

Ma la risposta più corretta alla posizione assunta dalla casa Bianca al riguardo è quella fornita dal Regolamento UE del 724/2018, relativo ad alcune misure di politica commerciale riguardanti determinati prodotti originari degli Stati Uniti d'America e con il quale si informavano gli organi competenti della decisione di elevare i dazi doganali supplementari

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R0724&from=EN>, e che così recita nelle premesse: "Malgrado gli Stati Uniti abbiano definito tali misure come *misure di sicurezza*, si tratta in sostanza di *misure di salvaguardia*, ossia un *provvedimento correttivo che altera l'equilibrio di concessioni e obblighi derivante dall'accordo dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e limita le importazioni allo scopo di proteggere l'industria nazionale contro la concorrenza estera e garantirne la prosperità commerciale*. Le eccezioni in materia di *sicurezza previste dall'accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio del 1994 (di seguito «GATT 1994»)* non si applicano a tali misure di salvaguardia né le giustificano; inoltre non hanno alcun effetto sul diritto al riequilibrio di cui alle pertinenti disposizioni dell'accordo OMC...L'accordo OMC sulle misure di salvaguardia sancisce il diritto di ogni membro esportatore interessato da una misura di salvaguardia di sospendere l'applicazione di concessioni, o di altri obblighi sostanzialmente equivalenti, agli scambi con il membro dell'OMC che applica la misura di salvaguardia, qualora non si sia trovata una soluzione soddisfacente nel corso delle consultazioni e il Consiglio per gli scambi di merci dell'OMC non disapprovi detta sospensione....Le consultazioni tra gli Stati Uniti e l'Unione europea, previste all'articolo 8 e all'articolo 12, paragrafo 3, dell'accordo OMC sulle misure di salvaguardia, *non hanno condotto ad alcuna soluzione soddisfacente*" (corsivo di redazione). (10)

Mentre si possono invece ipotizzare con attendibile ragionevolezza *rischi per la sicurezza nazionale* a giustificazione del divieto all'importazione delle apparecchiature elettroniche della ZTE, come appunto sottolineato dal senatore repubblicano Tom Cotton, uno dei promotori dell'emendamento. Da tenere presente che questa tipologia di misure sanzionatorie può inoltre generare *effetti propagativi ed imitativi* non trascurabili su base internazionale. Infatti risulta che la U.S. Federal Communications Commission,

insieme alla connazionale Zte, abbia inserito anche la soc. *Huawei* nella black list dei vendor cinesi considerati una “minaccia per la sicurezza nazionale”, proponendo al governo USA di escludere i fornitori cinesi di attrezzature di telecomunicazione dalle gare su FttH e 5G. Ma, dopo la messa al bando negli Stati Uniti, secondo recenti notizie dei media australiani la Huawei rischierebbe anche in Australia di essere esclusa dal lancio della tecnologia mobile 5G in quel Paese. E ciò a motivo del controllo esercitato sulla società dal governo cinese, e del connesso timore che le delicate infrastrutture del sistema 5G possano finire nelle mani di Pechino.

## I rapporti USA-UE

Come noto il 22 Giugno scorso la Commissione UE, ai sensi del citato Regolamento 724/18, ha fatto entrare in vigore la *retaliatory list* dei dazi supplementari su prodotti importati dagli USA (dal whiskey, ai formaggi, alla carne di maiale, alle motociclette, all'acciaio, ) che - tranne in pochissimi casi - sono soggetti a maggiorate tariffazioni del 25%. Ma che potrebbero essere oggetto di auspicabile rinegoziazione - nell'ipotesi in cui Trump intendesse ridiscutere l'applicazione del 25% sull' import di acciaio e del 10% sull'alluminio europei - ovvero di altre forme di ritorsione qualora la Casa Bianca applicasse (anch'essa per ritorsione come già annunciato), dazi del 20% sull'import di auto dalla UE. I dazi supplementari

(<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R0724&from=EN>) di cui al citato Regolamento, coprono un range molto ampio di prodotti sia agricoli che industriali, per un ammontare complessivo previsto di 2,9 miliardi di Euro, ed anche espandibile ad un aggregato di altri prodotti di maggiore importo: 3,6 miliardi, qualora la UE riuscisse a dimostrare al WTO che le tariffe degli USA non sono legittime e che violano le regole dello stesso WTO.

Se volessimo soffermarci sulle politiche prospettive delle principali imprese multinazionali i cui prodotti appaiono coinvolti (tanto negativamente che positivamente) negli sconvolgimenti della Lawfare in corso, come in specifico le aziende automobilistiche, si può ritenere che tali aziende metteranno in atto azioni volte sia a riorientare le proprie vendite sui mercati non, o molto meno penalizzati dagli incrementi tariffari, sia a rilocalizzare eventualmente anche taluni stabilimenti produttivi. Ad esempio, le case automobilistiche europee che esportano auto in Cina producendole negli USA subiranno uno svantaggio competitivo dall'innalzamento dei dazi cinesi in risposta a quelli USA. Mentre, in casi estremi, talune aziende potrebbero ritenere conveniente delocalizzare, se davvero ne valesse la pena. Ma si tratterebbe di decisioni dolorose, sia sul piano economico che sociale, per le implicazioni dal lato occupazionale e da attuare *a bocce quasi ferme*, quando, cioè, gli esiti - e non le schermaglie - della guerra commerciale siano già ben definiti e non ci si attendano ulteriori sorprese dalla Lawfare. Anche perché, i vincoli operativi connessi all'indotto dei fornitori ed alla logistica non sono sempre così facilmente superabili. (11) Tanto che siffatte alterazioni del rapporto con i principali mercati di sbocco potrebbero - per converso - rendere convenienti anche processi delocalizzativi inversi, come quelli di *reshoring*.

Recenti

notizie di stampa indicavano l'intenzione della Harley Davidson di creare all'estero un nuovo sito produttivo, per non vedere penalizzate le proprie moto dai contro-dazi europei. In questo caso i prodotti verrebbero penalizzati 2 volte dalla politica di Trump: a) dai dazi esteri sull'import di motociclette e b) dall'aumento del prezzo all'import di acciaio e alluminio, dato che una prima stima in tal senso prevede una lievitazione del costo per queste materie prime nell'ordine di ca 20 milioni per la Harley. Con buona pace di Trump, che probabilmente non aveva adeguatamente tenuto conto di questi "effetti collaterali" per gli States, di questa guerra commerciale, e che si è affrettato a segnalare alla Harley di rischiare di incorrere in una "big tax" appositamente decretabile per le icone statunitensi che decidessero di lasciare la madre-patria. Prova ne è il fatto che l'American Institute for International Steel (AISS) ha proposto azione legale contro i dazi di Trump sostenendo che l'autorità concessa dal Congresso al presidente per l'imposizione dei dazi sarebbe *incostituzionale*. In merito alle ragioni delle loro lamentele si veda la nota (12). Mentre la Camera di Commercio USA ha lanciato una campagna per opporsi a questa politica in materia di dazi. E' noto che la nazione europea che più risulterebbe sensibile ed interessata a problematiche industriali del genere è la Germania, sia per le sue esportazioni di auto dirette negli States, che indirette - via USA - alla Cina. Anche se c'è da tener conto, al riguardo, che Europa e USA si stanno specializzando su *segmenti diversi* del mercato automobilistico.

Dal punto di vista dell'intelligence economica va allora sottolineato che, se alla Germania fosse consentito di operare in ambito UE con forte libertà d'azione diplomatica, potrebbe cercare di convincere i negoziatori UE a proporre all'amministrazione americana di *eliminare completamente i dazi sull'import delle auto su entrambi i lati del commercio bilaterale di auto*, dato che presentano un disalleamento evidente: al 10% le tariffe dei dazi europei, rispetto a quelli americani al 2,5%. E che potrebbero finire per essere ancora più sbilanciati nel prossimo futuro, in considerazione del fatto che tali tariffe si stanno già eliminando per i costruttori orientali di automobili dopo il Free Trade Agreement con la Corea del Sud, e che sono previste tendere a zero in un lasso di 8 anni anche quelli con il Giappone, a seguito del Free Trade Agreement con questo Paese, la cui firma è prevista a breve. Visto che la Germania è di gran lunga il maggiore esportatore europeo di auto negli States, un azzeramento bilaterale delle tariffe doganali risulterebbe l'opzione di politica commerciale meno dolorosa per il Paese teutonico, ma non placerebbe probabilmente le pretese di Trump, se è vero che il suo obiettivo è quello di una *retaliation* mirata a riprendersi parte delle risorse indebitamente sottratte agli USA grazie - appunto - ad una distorta applicazione (a suo giudizio) degli attuali dazi USA del 2,5%. C'è comunque da attendersi un *coinvolgimento diplomatico fortemente partecipato* della Merkel ad una molto auspicabile negoziazione con gli USA volta a scongiurare l'effettiva applicazione delle nuove tariffe da entrambe le parti. E la UE, non a caso, risulta che stia proponendo a Trump un negoziato esteso anche agli altri esportatori di auto negli USA (Giappone e Corea del sud), con l'intento di ridurre le tariffe esistenti ad un livello concordato su di una lista di prodotti.

Per quanto riguarda l'Italia, la turbolenza commerciale originata dalla Lawfare, come sostenuto dalla Coldiretti, potrebbe indirettamente risultare invece feconda di vantaggiose opportunità per alcuni dei nostri settori, (<https://www.coldiretti.it/economia/guerra-dazi-usa-ue-i-prodotti-colpiti>), ed in particolare per quello dell'agroalimentare in Cina: Ciò in quanto, a seguito del probabile blocco cinese delle esportazioni alimentari Made in USA: “dai formaggi alla soia, dal mais al grano, dallo yogurt al burro, dal riso alla carne di maiale e di manzo, fino a pollame, pesce, nocciole e frutta e verdura come arance, patate, pomodori, asparagi, melanzane”...l'Italia – sostiene la Coldiretti – potrebbe aumentare la propria penetrazione commerciale proprio “nelle esportazioni di formaggi Made in Italy, che nel paese asiatico sono cresciute del 27% in quantità nel 2017 raggiungendo il massimo storico, con una quantità record di 412 milioni di chili”. Una ulteriore interessante osservazione avanzata da questa Associazione riguarda il fatto che una siffatta conquista del mercato cinese riuscirebbe anche a restituirci parzialmente le quote di mercato dei falsi formaggi Made in Italy colà venduti con le tecniche dell'Italian Sounding. E ancora, secondo Coldiretti, l'Italia potrebbe avvantaggiarsi anche di un aumento delle quote di mercato per svariati prodotti ortofrutticoli – a partire dalle arance – una volta, però, superate le barriere fitosanitarie imposte da Pechino.

### **Sanzioni con finalità geopolitica: i casi Russia, Nord Corea ed Iran**

Il ricorso alle sanzioni in chiave esclusivamente politica ha prodotto esempi eclatanti nelle vicende della Russia, della Corea del nord e dell'Iran. Come noto, nei primi due casi si sono avute sanzioni imposte sia da entità sovranazionali (Nazioni Unite e Commissione Europea) che da singole nazioni, USA in particolare, applicate per il tramite del dipartimento OFAC del Mintesoro americano.

#### **-Russia.**

La caratterizzazione politica delle sanzioni contro la Russia emerge dal titolo stesso con il quale sono presentate nel CAATSA: “This title may be cited as the “Countering Russian Influence in Europe and Eurasia Act of 2017”, ma anche dal fatto di essere la continuazione di una lunga serie di atti sanzionatori USA verso entità e persone fisiche russe, emanate a partire dal 2014 dall'amministrazione Obama in relazione alle: “sanctions on those determined to be undermining democratic processes and institutions in *Ukraine* or threatening the peace, security, stability, sovereignty, and territorial integrity of *Ukraine*”. Cui ne sono seguite altre: “sanctions on foreign persons that the President determines to be entities owned or controlled by the Government of the Russian Federation or nationals of the Russian Federation that manufacture, sell, transfer, or otherwise provide certain defense articles into *Syria*”; e alle quali hanno fatto seguito, negli anni 2015-2016:” sanctions on persons determined to be engaged in *malicious cyber-hacking*”. Sono state fatte rientrare in tale ambito sanzionatorio anche misure da comminarsi in relazione a: “human rights

violators in the Russian Federation”.

Le

azioni/attività da colpire con tali le norme hanno in particolare interessato settori ed ambiti molto pervasivi dell'economia russa: state-owned entity operating in the railway or metals and mining sector - in particolare quello delle ricerche petrolifere in acque profonde, nell'offshore artico e nella estrazione shale - nonché presunte azioni di smart power del governo russo: cyber intrusions. Si è previsto che le sanzioni colpiscano gli atti di finanziamento, l' esportazione di tecnologia ai suaccennati settori, e che altre misure sanzionatorie siano dirette verso: “any person that the President determines (A) *knowingly* engages in significant activities undermining cybersecurity against any person, including a democratic institution, or government on behalf of the Government of the Russian Federation; or B) is owned or controlled by, or acts or purports to act for or on behalf of, directly or indirectly, a person described in subparagraph (A). Da considerare la seguente definizione: “the term ‘knowingly’, with respect to conduct, a circumstance, or a result, means that a person has actual knowledge, or should have known, of the conduct, the circumstance, or the result...”. Mentre così recita la definizione di *significant activities undermining* cyber security: “In this section, the term ‘significant activities undermining cybersecurity’ includes—(1) significant efforts—(A) to deny access to or degrade, disrupt, or destroy an information and communications technology system or network; or (B) to exfiltrate, degrade, corrupt, destroy, or release information from such a system or network without authorization for purposes of— (i) *conducting influence operations*; or (ii) causing a significant misappropriation of funds, economic resources, trade secrets, personal identifications, or financial information for commercial or competitive advantage or private e financial gain; (2) significant destructive malware attacks; and (3) significant denial of service activities”. Ma le sanzioni del CAATSA hanno contemplato anche il settore delle: “persons engaging in transactions with *the intelligence or defense sectors of the government of the Russian Federation*”, così come quello delle imprese/imprenditori che investano per la realizzazione di progetti di privatizzazione di state-owned assets della Federazione russa. (corsivo di redazione)

Sarebbe eccessivo dilungarsi sulle diverse modalità con le quali le sanzioni risultano essere collegate alle diverse fattispecie su ricordate: basti ricordare che, in generale comprendono sia divieti all'attività della Eximbank statunitense di realizzare sue attività finanziarie e di servizi finanziari a favore di dette “persons”, che la *moral suasion* rivolta ad entità finanziarie internazionali affinché si astengano anch'esse dal finanziare progetti relativi ai settori russi oggetto del target. Ma le clausole 7 e 8 della Subsection 235 appaiono come le più penetranti quanto a capacità di esplicitare gli effetti di sanzioni secondarie, o con effetto extraterritorialità. In quanto di fatto bloccano l'attività bancaria internazionale: “(7) Foreign Exchange —The President may, ..... prohibit any transactions in foreign exchange that are subject to the jurisdiction of the United States and in which the sanctioned person has any interest. (8) Banking Transactions.—The President may.....prohibit any transfers of credit or payments between financial institutions or by, through, or to any financial institution, to the extent that such transfers or payments are subject to the jurisdiction

of the United States and involve any interest of the sanctioned person”. E ancora: “The President may.....prohibit any person from— (A) acquiring, holding, withholding, using, transferring, withdrawing, transporting, importing, or exporting any property that is subject to the jurisdiction of the United States and with respect to which the sanctioned person has any interest; (B) dealing in or exercising any right, power, or privilege with respect to such property; or (C) conducting any transaction involving such property”. Infine: “(10) Ban on investment in Equity or Debt of Sanctioned Person -The President.....may prescribe, prohibit any United States person from investing in or purchasing significant amounts of equity or debt instruments of the sanctioned person”.

L'enorme effetto di extraterritorialità delle sanzioni è in tali casi ravvisabile nell'utilizzo della valuta USD che, in quanto *property* degli USA, porterebbe l'OFAC a ritenere – come segnalato da Giumelli e Levi (op cit) - che l'utilizzo del dollaro come moneta di scambio per le transazioni internazionali vada interpretato come l'accettazione, da parte delle aziende anche non statunitensi, della sovranità americana. Con la conseguenza che – secondo tale interpretazione - il governo USA può richiedere il rispetto della legislazione americana in tema di sanzioni internazionali, e non permettere anche alle *aziende target straniere* l'uso del dollaro nelle transazioni internazionali. (E' noto che i messaggi formattati con lo standard SWIFT possono essere letti, elaborati da molti sistemi di elaborazione finanziari ben conosciuti, *sia che attraversino la rete SWIFT o no*).

Ad Aprile di questo anno l'OFAC – in accordo con il dipartimento di Stato americano – (<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0338>) aveva messo nel mirino delle sanzioni (corsivo di redazione):

-7 oligarchi russi e 12 loro società; tra i quali in noto Oleg Deripaska: “Oleg Deripaska is being designated pursuant to E.O. 13661 for having acted or purported to act for or on behalf of, directly or indirectly, a senior official of the Government of the Russian Federation, as well as pursuant to E.O. 13662 for operating in the energy sector of the Russian Federation economy. *Deripaska has said that he does not separate himself from the Russian state. He has also acknowledged possessing a Russian diplomatic passport, and claims to have represented the Russian government in other countries. Deripaska has been investigated for money laundering, and has been accused of threatening the lives of business rivals, illegally wiretapping a government official, and taking part in extortion and racketeering.* There are also allegations that Deripaska bribed a government official, ordered the murder of a businessman, and had links to a Russian organized crime group”.

-17 alti funzionari del governo russo, una società statale di trading di armi, unitamente ad una sua soc. controllata, nonché una banca russa: “Rosoboroneksport is a state-owned Russian weapons trading company with longstanding and ongoing ties to the Government of Syria, with billions of dollars' worth of weapons sales over more than a decade. The Russian Financial Corporation Bank (RFC Bank) is being designated for being owned by Rosoboroneksport”.

Le sanzioni contro il gruppo Deripaska hanno, però, messo in evidenza ancora una volta l'esistenza di quelli che vengono comunemente definiti come “unintended

effects”, nel caso specifico correlati con *l’errato timing applicativo* delle misure sanzionatorie *quando la sanzione non colpisca il commercio di una commodity internazionale, bensì il complessivo funzionamento di una delle maggiori società che la produce, ovvero colpisca direttamente il principale azionista (o patron fondatore) della stessa.* Nel caso della società russa Rusal - uno dei maggiori produttori al mondo di alluminio e bauxite, e di proprietà dell’oligarca Deripaska, l’impatto delle misure sanzionatorie riflessosi sui prezzi mondiali di tali prodotti a Maggio 2018 era stato tale da gettare nel caos il mercato dei metalli e fatto salire di un terzo le quotazioni dell’alluminio, portandole – il 19 Aprile scorso – al livello massimo da 7 anni. Tanto che l’Ofac decise poi di spostare dal 7 maggio al 6 Giugno la scadenza dell’ultimatum che imponeva agli investitori russi di tagliare i legami societari con le entità inserite nella balck list e, nel vcaso della società Rusal, a concedere maggiore tempo ai relativi clienti e ai fornitori per potere interrompere le relazioni commerciali con essa: fino al 23/10/18 invece che fino al 5/6/18. *E il prezzo per cancellare Rusal dalle società russe sanzionate non poteva che essere l’allontanamento di Deripaska dal controllo della stessa.* Tanto che qualificati media finanziari sottolineavano la gravità della situazione venutasi a creare segnalando che, se nel frattempo l’oligarca non provasse di essersi “allontanato” dalla Rusal nei termini richiesti dalle norme sazionatorie, potrebbe non riuscire a proteggere idoneamente sul piano finanziario azionisti, creditori e partners commerciali. (Ma l’allontanamento dovrebbe avere avuto successo). Le banche, infatti, anche fuori dagli USA, si rifiutano di sostenere transazioni con il gruppo in parola, così come riluttanti ad operare sono apparse anche importanti trading di commodities metallifere. E addirittura, qualora non ottenesse la rimozione delle sanzioni (o una nuova licenza ad operare), le problematiche conseguenze di natura economico-finanziaria che si genererebbero potrebbero causare una sensibile riduzione delle possibilità, per il gruppo, di trovare i finanziamenti necessari per la continuazione della stessa attività produttiva. Non è un caso che l’oligarca il 7 Giugno scorso abbia accompagnato il presidente Putin all’incontro di Qingdao, in Cina, alla riunione dei Paesi membri della Shanghai Cooperation Organization (SCO) - dove si è discusso (13) di cooperazione in campo tecnologico, energetico e finanziario - dato che Deripaska dovrebbe essere verosimilmente interessato a discutere di possibili interventi finanziari cinesi a favore del suo gruppo. Ma anche questa sponda non dovrebbe risultare molto sicura, dato che la Cina, alle prese con i dazi sull’alluminio esportato in USA, potrebbe invece cogliere l’occasione del rallentamento della Rusal per invadere con il suo metallo i mercati occidentali.

Infine l’11 Giugno scorso l’OFAC ha elevato ulteriori sanzioni ai sensi del CAATSA verso 3 persone e 5 società russe, collegate con i servizi segreti russi FSB, che avrebbero contribuito direttamente a migliorare *le capacità sottomarine e informatiche della Russia*, mettendo in tal modo a rischio "la sicurezza degli Stati Uniti e dei nostri alleati". (<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0410>). Anche la UE, con il Regolamento n.833 del 31 luglio 2014, emanava le ben note sanzioni contro la Federazione Russa concernenti misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la *situazione*

*in Ucraina*. Sanzioni che ha mantenuto in essere sinora e che ha appena rinnovato. Oggetto delle sanzioni in tal caso concerneva fundamentalmente la proibizione di (corsivo di redazione) “vendere, fornire, trasferire o esportare, direttamente o indirettamente, i beni e le tecnologie a *duplice uso*, anche non originari dell'Unione, a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in Russia, o per un uso in Russia, se i prodotti in questione sono o possono essere destinati, in tutto o in parte, a un uso militare ovvero a un utilizzatore finale militare..... È vietato: a) fornire, direttamente o indirettamente, assistenza tecnica connessa ai beni e alle tecnologie inclusi nell'elenco comune delle attrezzature militari (1), o alla fornitura, alla fabbricazione, alla manutenzione e all'uso dei beni inseriti in tale elenco, a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in Russia o per un uso in Russia; b) fornire, direttamente o indirettamente, finanziamenti o assistenza finanziaria connessi ai beni e alle tecnologie inclusi nell'elenco comune delle attrezzature militari, compresi in particolare sovvenzioni, prestiti e assicurazione o garanzia dei crediti all'esportazione, per la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione di tali prodotti, o per la prestazione della relativa assistenza tecnica, a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in Russia o per un uso in Russia; c) fornire, direttamente o indirettamente, assistenza tecnica o servizi di intermediazione connessi ai beni e alle tecnologie a duplice uso, o alla fornitura, alla fabbricazione, alla manutenzione e all'uso di tali beni o tecnologie, a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in Russia, o per un uso in Russia, se i prodotti in questione sono o possono essere destinati, in tutto o in parte, a un uso militare ovvero a un utilizzatore finale militare.....Sono vietati l'acquisto, la vendita, l'intermediazione o l'assistenza all'emissione, diretti o indiretti, ovvero qualunque altra negoziazione *su valori mobiliari* e strumenti del mercato monetario con scadenza superiore a 90 giorni, emessi dopo il 1o agosto 2014 da: a) un ente creditizio principale o un altro ente principale incaricato esplicitamente di promuovere la competitività dell'economia russa, la sua diversificazione e gli investimenti, stabilito in Russia, di proprietà o controllo pubblici per oltre il 50 % al 1o agosto 2014 elencato nell'allegato III; b) una persona giuridica, entità o organismo stabiliti al di fuori dell'Unione i cui diritti di proprietà sono detenuti per il 50 % o oltre da un'entità elencata nell'allegato III; o c) una persona giuridica, entità o organismo che agisce per conto o sotto la direzione di un'entità di cui alla lettera b) del presente paragrafo o elencata nell'allegato III”.

-Criteri applicativi: “Il presente regolamento si applica:..... c) a qualsiasi cittadino di uno Stato membro che si trovi all'interno o all'esterno del territorio dell'Unione; d) a qualsiasi persona giuridica, entità o organismo che si trovi all'interno o all'esterno del territorio dell'Unione e sia costituita/o conformemente al diritto di uno Stato membro; e) a qualsiasi persona giuridica, entità o organismo relativamente ad attività economiche esercitate interamente o parzialmente all'interno dell'Unione”.

A sua volta, questo complessivo impianto sanzionatorio fin da subito (2014) generava la reazione della Federazione russa nei termini di **contro-sanzioni** su tipologie di prodotti scelti in applicazione di selezionati obiettivi di natura

geopolitica. Infatti, a distanza di anni, appare di tutta evidenza che – per quanto la Russia avesse imposto divieti di importazione di prodotti agricoli ed alimentari da *tutti i paesi sanzionanti*, nella sostanza colpiva l'Italia in forma relativamente più intensa, generando per le nostre PMI la necessità di ricercare sbocchi di mercato compensativi, e in ogni caso alimentando una sorta di risentimento da parte di molte PMI che ora – a distanza di anni - sembra avere colto nel segno sul piano politico. Data la tipologia di prodotti target, ben più modesti effetti si sono creati su prodotti tipici del Made in Germany, Paese con il quale Putin è in procinto di realizzare il gasdotto North Stream 2.

La UE aveva inoltre emanato sanzioni anche in relazione all' illegale annessione della Crimea e di Sebastopoli da parte della Russia, e che sono state rinnovate per un anno: “On 18 June 2018, the Council extended the restrictive measures in response to the illegal annexation of Crimea and Sevastopol by Russia until 23 June 2019. The measures apply to EU persons and EU based companies. They are limited to the territory of Crimea and Sevastopol. The sanctions include prohibitions on: imports of products originating in Crimea or Sevastopol into the EU; - investment in Crimea or Sevastopol, meaning that no Europeans nor EU-based companies can buy real estate or entities in Crimea, finance Crimean companies or supply related services; - tourism services in Crimea or Sevastopol, in particular, European cruise ships cannot call at ports in the Crimean peninsula, except in case of emergency; - exports of certain goods and technologies to Crimean companies or for use in Crimea in the transport, telecommunications and energy sectors and related to the prospection, exploration and production of oil, gas and mineral resources. Technical assistance, brokering, construction or engineering services related to infrastructure in these sectors must not be provided either.

L'effetto delle sanzioni dei paesi europei, e soprattutto di quelle americane, *non è stato indolore per la Russia*. L'impatto più deleterio è stato quello esercitato sul piano finanziario, in quanto l'amministrazione americana ha intuito che in una struttura economica concentrata attorno a pochi grandi colossi minerari/industriali, come quella russa, la strategia sanzionatoria più penalizzante non poteva che mirare a togliere loro il sostegno di banche ed finanziatori/investitori dei paesi occidentali. Se, infatti, a distanza di anni dalle sanzioni del 2014 per l'Ucraina, l'economia russa era riuscita addirittura a ridurre buona parte di quello che si doveva importare, le sanzioni più recenti, invece, hanno avuto – e hanno - un effetto che potrebbe ulteriormente frenare la modesta crescita del PIL del paese, in precedenza colpito dalla caduta dei prezzi del petrolio e soprattutto dalla svalutazione del rublo. E anche se potrebbe sembrare che la Russia, con il recente aumento del prezzo del petrolio e con la “geopolitica dello sport” (13 miliardi di USD di investimenti in infrastrutture per i mondiali del calcio e una occasione per presentarsi al mondo intero come un Paese forte, non solo nell'ambito militare ma anche più sociale e umano) vorrebbe offrirsi ancora con l'immagine di chi è in grado di fare fronte da solo alla sanzioni, questa volta la situazione è diversa. Lo dimostrano: a) il fatto che i maggiori introiti per il petrolio andranno ad ingrossare le casse del Fondo sovrano ad hoc costituito per esigenze di stabilizzazione, e quindi

non necessariamente immessi nel circuito economico; b) gli investimenti dall'estero, e anche da risorse interne, risultano frenati - o meglio rimandati al 2019 - a motivo proprio dei timori innescati dalle sanzioni USA e UE, che non si sa ancora se saranno bloccate o rinnovate in futuro.

*Ma la prova più evidente dello stress economico-istituzionale cui è sottoposta l'economia russa è riscontrabile nella decisione di rispondere pan per focaccia alle misure americane con contro-sanzioni russe.* Sono infatti in via di approvazione da parte della DUMA restrizioni all'import di prodotti americani (in particolare farmaceutica e tecnologia), e si era pensato di estenderle anche all'export russo di un metallo come il titanio che risulta essere fortemente richiesto da produttori di aerei come la Boeing. Ma in tal caso si sarebbe generato un effetto deletereo per lo stesso produttore russo di questo metallo: la VSM-PO-AVISMA. Il criterio che si intende seguire in tal caso è quello di colpire i prodotti che abbiano succedanei sul mercato russo, come i macchinari americani. Una strategia che in passato si è rivelata efficace soprattutto per fare nascere e sviluppare nuove imprese high tech autonome nel territorio della Federazione russa, e nell'agroalimentare. L'elemento valutato come *maggiormente strategico* nel contesto definitorio delle contro-sanzioni, era stato comunque individuato nell'ipotesi di punire con la reclusione e con pesanti multe i soggetti russi che assecondassero le sanzioni USA o di altro Stato straniero. Si sarebbe trattato di una misura con un effetto psicologico *a contrariis* e con palese finalità di extraterritorialità, cioè idonea ad opporre, al timore con il quale è stata presa la decisione di osservare le sanzioni estere, quello di incappare nella penalità ad hoc creata in Russia. In una siffatta situazione di empasse, l'azienda straniera che avesse investimenti o svolgesse attività anche in Russia, dovrebbe infatti scegliere quale tra i due mercati scegliere: quello USA o quello russo (14). Si tratta di una scelta talora esiziale per lo sviluppo di aziende che abbiano un fatturato concentrato su poche grandi commesse. Come potrebbe accadere per talune di quelle aziende europee interessate ad operare per la costruzione del gasdotto Nord Stream 2 in accordo con la russa Gazprom - e per questo a rischio di sanzione - gasdotto notoriamente avversato da Trump che mira a vendere il suo GNL all'europa via Polonia. Si tratterebbe, in questo caso, di una scelta coinvolgente l'intero corpo dei Paesi membri UE, che dovranno dirimere una complessa problematica energetica di interesse nazionale, connessa sia ad acquisti del gas d'oltreoceano, a prezzi probabilmente superiori a quelli sul gasdotto, che allo sviluppo dei gasdotti del sud europa - vedi Trans Adriatic Pipeline - concorrenti di Nord Stream 2.

Comunque Putin ha dichiarato di voler difendere la sua economia fortemente bersagliata dai dazi di Trump anche con un ricorso al WTO.

Ciò premesso, un aspetto che a questo punto merita di essere sottolineato è l'uso delle sanzioni come strumento *aggiuntivo, in funzione rafforzativa/implementativa degli interventi di politica estera di uno Stato*. Nel caso della Russia, ad esempio, la posizione espressa da Trump al G7 del 7 Giugno scorso è stata quella di chi - pur attivando in misura massima l'elemento sanzionatorio, sente la necessità di non calcare troppo la mano su di una nazione che - per quanto la si possa definire una media-potenza su scala mondiale - esercita un ruolo ben superiore

al suo status definitorio, e anzi fondamentale sugli scenari politici internazionali; e che ritiene pertanto pericoloso isolarla, stante il rischio che, su temi comuni, la Russia concordi strategie geopolitiche e geoeconomiche prevalentemente con la Cina, o con la Turchia e la Siria per il medio-oriente. Da cui la sua proposta di riallargare nuovamente alla Federazione il sistema del summit, ripristinando il G8. Ne sono una prova la visita al Cremlino del consigliere USA per la sicurezza nazionale John Bolton e gli incontri su tematiche di geopolitica energetica, tra il russo Novak e l'americano Perry. Incontro certamente preparatorio di quello di Luglio 2018, tra Trump e il capo del Cremlino, per discutere non solo di Siria e di deconflicting sulla guerra in Ucraina, ma anche e soprattutto di sanzioni USA alla Russia.

### **-Corea del Nord**

Prima di addentrarsi nell'esame delle sanzioni levate contro questo Paese è opportuno dare uno sguardo al contesto economico di grande povertà (15) nel quale sono andate ad inserirsi. Osservando le stime dei dati di natura macroeconomica presentate in uno dei pochissimi studi-paese ([http://www.nkeconwatch.com/nk-uploads/GDP\\_of\\_North\\_Korea\\_in\\_2016\\_f.pdf](http://www.nkeconwatch.com/nk-uploads/GDP_of_North_Korea_in_2016_f.pdf)) sulla Nord-Korea e predisposto dalla sudcoreana Bank of Korea, emerge infatti che: a) il PIL reale, dopo anni *modesta crescita* (tassi mediamente attorno all'1%), ha fatto registrare un picco di sostenuta crescita (3,6 %) nel 2016. La popolazione del Paese ammonta a circa 25 mio, mentre quella della Corea del sud è più che doppia: 51 mio. Ben diverse sono le stime del PIL pro-capite, che denotano un livello di quasi estrema povertà di quella del nord: 1.461.000 KRW (WON sudcoreano), ovvero 22 volte più piccolo di quello dell'altra Corea, attestato nel 2016 a 31.984.000 KRW. Se trasformiamo in Euro il WON al cambio medio 2016 di Euro 1 : 1300 WON, con tutta l'approssimazione possibile ne conseguirebbe un PIL procapite annuale di ca 1.125 Euro per il Nord e di 24.600 per il Sud.

Quanto alle sanzioni, va detto che la Corea da questo punto di vista è un paese target a partire dal 2006 ([http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1718\(2006\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1718(2006))), e poi rafforzate con la ulteriore risoluzione del 2009 (<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/2009.shtml>), entrambe fondamentalmente mirate ad *indurre il paese ad abbandonare la sua attività di sviluppo del nucleare, e che richiedono ai Paesi membri dell'ONU: "All Member States shall prevent the direct or indirect supply, sale or transfer to the DPRK, through their territories or by their nationals, or using their flag vessels or aircraft, and whether or not originating in their territories, of: items, materials, equipment, goods and technology, determined by the S/RES/1718 (200 Security Council or the Committee, which could contribute to DPRK's nuclear-related, ballistic missile-related or other weapons of mass destruction-related programmes;"..... "All Member States shall prevent any transfers to the DPRK by their nationals or from their territories, or from the DPRK by its nationals or from its territory, of technical training, advice, services or assistance related to the provision, manufacture,*

*maintenance or use of the items in subparagraphs (a) (i) and (a) (ii) above”.....”*  
All Member States shall, in accordance with *their respective legal processes, freeze immediately the funds, other financial assets and economic resources which are on their territories at the date of the adoption of this resolution or at any time thereafter, that are owned or controlled, directly or indirectly, by the persons or entities designated by the Committee or by the Security Council as being engaged in or providing support for, including through other illicit means, DPRK’s nuclear-related, other weapons of mass destruction-related and ballistic missile-related programmes, or by persons or entities acting on their behalf or at their direction, and ensure that any funds, financial assets or economic resources are prevented from being made available by their nationals or by any persons or entities within their territories, to or for the benefit of such persons or entities”.*

La Casa Bianca aveva nel frattempo emanato – attraverso l’OFAC - sue specifiche ed aggiuntive sanzioni alla Corea del Nord. (Per il contenuto delle sanzioni applicate sino al 2016 si veda la nota 16). Ma nel 2017 gli USA davano prova di una più intensa applicazione di misure sanzionatorie: Sulla base dell’assunto che: “North Korea generates a significant share of the money it uses to fuel its nuclear and ballistic missile programs by mining natural resources and selling those resources abroad. In particular, coal trade has generated over \$1 billion in revenue per year for North Korea, activity which prompted the UN Security Council to seek to sharply curtail such exports in UNSCR 2321 of November 30, 2016, and to fully ban them in UNSCR 2371 of August 5, 2017” con l’Executive Order del 22 Agosto 2017, soggetti di altri Paesi: 6 persone fisiche e 10 persone giuridiche venivano aggiunti alla SDN List degli *Specially Designated Nationals, poiché responsabili di avere contribuito allo sviluppo delle attività vietate, a beneficio della Corea del Nord*. Per quanto concerne le persone giuridiche, i soggetti designati sono 5 società registrate in Cina, 2 società registrate in Namibia (con casa-madre cinese), 2 società registrate a Singapore, 1 società registrata in Russia. Quanto alle persone fisiche, sono stati aggiunti alla SDN List 4 cittadini russi, 1 cittadino cinese e 1 cittadino nordcoreano residente in Namibia. Le azioni, alla base della motivazione sanzionatoria, essendo individuate sinteticamente in: fornitura di servizi ad una banca sotto sanzioni ONU e USA; - attività di import-export con la Corea del Nord vietate dal punto di vista soggettivo e oggettivo (in particolare carbone, metalli, carburanti, gasolio); -acquisto di vanadio e carbone dalla Corea del Nord;-fornitura di metalli ad una società nordcoreana sotto sanzioni ONU e USA; -facilitazione nell’impiego di lavoratori nordcoreani in progetti all’estero e nell’invio delle relative rimesse al governo nordcoreano.

Mentre con l’ Executive Order 13810 of September 20, 2017:Imposing Additional Sanctions With Respect to North Korea, le sanzioni sono state mirate a colpire ad ampio raggio e ancora più penetrantemente l’utilizzo delle principali fonti di risorse economiche del paese, con misure *fondamentalmente di natura finanziaria*: “Section 1. (a) All property and interests in property that are in the United States, that hereafter come within the United States, or that are or hereafter come within the possession or control of any United States person of the following persons are

blocked and may not be transferred, paid, exported, withdrawn, or otherwise dealt in: Any person determined by the Secretary of the Treasury, in consultation with the Secretary of State: (i) to operate in the construction, energy, financial services, fishing, information technology, manufacturing, medical, mining, textiles, or transportation industries in North Korea; (ii) to own, control, or operate any port in North Korea, including any seaport, airport, or land port of entry; (iii) to have engaged in at least one significant importation from or exportation to North Korea of any goods, services, or technology; (iv) to be a North Korean person, including a North Korean person that has engaged in commercial activity that generates revenue for the Government of North Korea or the Workers' Party of Korea; (v) to have materially assisted, sponsored, or provided financial, material, or technological support for, or goods or services to or in support of, any person whose property and interests in property are blocked pursuant to this order; or (vi) to be owned or controlled by, or to have acted or purported to act for or on behalf of, directly or indirectly, any person whose property and interests in property are blocked pursuant to this order”..... Sec. 3. (a) All funds that are in the United States, that hereafter come within the United States, or that are or hereafter come within the possession or control of any United States person and that originate from, are destined for, or pass through a foreign bank account that has been determined by the Secretary of the Treasury to be owned or controlled by a North Korean person, or to have been used to transfer funds in which any North Korean person has an interest, are blocked and may not be transferred, paid, exported, withdrawn, or otherwise dealt in. (b) No United States person, wherever located, may approve, finance, facilitate, or guarantee a transaction by a foreign person where the transaction by that foreign person would be prohibited by subsection (a) of this section if performed by a United States person or within the United States.....Sec. 4. (a) The Secretary of the Treasury, in consultation with the Secretary of State, is hereby authorized to impose on a foreign financial institution the sanctions described in subsection (b) of this section upon determining that the foreign financial institution has, on or after the effective date of this order: (i) knowingly conducted or facilitated any significant transaction on behalf of any person whose property and interests in property are blocked pursuant to Executive Order 13551 of August 30, 2010, Executive Order 13687 of January 2, 2015, Executive Order 13722 of March 15, 2016, or this order, or of any person whose property and interests in property are blocked pursuant to Executive Order 13382 in connection with North Korea-related activities; or (ii) knowingly conducted or facilitated any significant transaction in connection with trade with North Korea. (b) With respect to any foreign financial institution determined by the Secretary of the Treasury, in consultation with the Secretary of State, in accordance with this section to meet the criteria set forth in subsection (a)(i) or (a)(ii) of this section, the Secretary of the Treasury may: (i) prohibit the opening and prohibit or impose strict conditions on the maintenance of correspondent accounts or payable-through accounts in the United States; or (ii) block all property and interests in property that are in the United States, that hereafter come within the United States, or that are or hereafter come within the possession or control of any

United States person of such foreign financial institution, and provide that such property and interests in property may not be transferred, paid, exported, withdrawn, or otherwise dealt in”. L’impatto

economico atteso da tali norme potrebbe essere stato rilevante, in quanto risultano primariamente colpiti l’export di materie prime minerarie, di cui la Corea è ricca, e anche quello del suo pescato. (Il taglio di entrate da export veniva stimato dall’ambasciatrice USA alle Nazioni Unite in circa 3 Miliardi di USD). Anche se, secondo qualcuno, sul piano economico/finanziario il regime riuscirebbe ancora ad avvalersi del surplus di riserve valutarie accumulato in passato, prima dell’avvio delle sanzioni. Particolari norme restrittive colpivano inoltre le banche e le Joint venture con società estere.

Nei mesi intercorrenti tra la fine del 2017 e l’inizio del 2018 si è assistito, come noto, a provocazioni verbali e messaggi minacciosi da entrambe le parti, fondamentalmente innescate dai timori per i lanci di missili dal da parte del *rocket man* coreano, come definito da Trump, e le tensioni geopolitiche che hanno interessato il Giappone. Ma non vi sono stati nel frattempo allentamenti formali delle sanzioni, tanto che - il 14 Giugno scorso – e due giorni dopo lo storico incontro di Trump con Kim Jong-un sul sito indicato, veniva presentato il Report to Congress on US sanctions on North (<https://news.usni.org/2018/06/14/report-congress-u-s-sanctions-north-korea>) Korea (*The following is the June 11, 2018 Congressional Research Service report, North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions*). In cui si definiscono i criteri esplicativi originanti le sanzioni, al di là del solo fattore di disincentivo al piano nucleare.

“From the Report:

U.S. economic sanctions imposed on North Korea are instigated by that country’s activities related to weapons proliferation, especially its tests since 2006 of nuclear weapons and missile technology; regional disruptions; terrorism; narcotics trafficking; undemocratic governance; and illicit activities in international markets, including money laundering, counterfeiting of goods and currency, and bulk cash smuggling. The sanctions have the following consequences for U.S.- North Korea relations:

- North Korea is designated as a jurisdiction of primary money laundering concern by the Department of the Treasury’s Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN), effective December 9, 2016.
- U.S. new investment is prohibited, and investment in North Korea’s transportation, mining, energy, or financial sectors is prohibited. North Korea is also ineligible to participate in any U.S. government program that makes credit, credit guarantees, or investment guarantees available.

Kim Jong-un, the Korean Workers’ Party, and others—banks, shipping companies, seagoing vessels, state agencies, and other individuals affiliated with the state’s security regime—are identified as being among those engaged in illicit and punishable activities, possibly including nuclear or ballistic missile programs, undermining cybersecurity, censorship, and sanctions evasion. As a result, effective March 15, 2016, any of their assets under U.S. jurisdiction are frozen, and U.S. persons and entities are prohibited from entering into trade and transactions with the

designees”.

Ma è noto che prima - e soprattutto dopo - l'incontro con Trump a Singapore, Kim Jong ha visitato il presidente cinese Xi Jinping e l'esito dei colloqui è stata l'affermazione, da parte della Cina, di allentare il cappio sanzionatorio sul paese coreano in misura corrispondente alla parallela riduzione ed eliminazione dell'apparato nucleare, ed anche di considerare investimenti cinesi nel paese, sempre previa verifica dell'impegni assunti in tema di denuclearizzazione. Così come si sono fortemente intensificati i rapporti e gli incontri tra capi di stato e alti funzionari delle due Coree.

Non è dato sapere se l'incontro di Singapore prelude a specifici prossimi passi di una road map finalizzata ad un concreto programma di *denuclearizzazione* (stante il fatto che non è stato ancora reso pubblico il significato da attribuirsi a tale *termine*), a fronte dell'impegno delle multinazionali e della finanza USA per ingenti investimenti nello sviluppo del paese *ma, soprattutto, del correlato allentamento dei vincoli sanzionistici*. L'invio del capo dell'intelligence americana nella Corea del Nord, in preparazione dell'incontro, lascia intendere che molte notizie sui reali accordi presi – o ancora da discutere - non *saranno resi pubblici*. In termini di feed-back all'incontro di Singapore notizie positive si alternano a quelle negative. Si legge da una parte che la Nord Corea si sta astenendo da ulteriori lanci missilistici e che risulta avere anche distrutto talune gallerie ad uso della programma nucleare. Ma per converso si legge anche che: “Satellite imagery suggests North Korea has continued upgrading its infrastructure at a major nuclear plant in the weeks since Kim Jong Un promised President Donald Trump "complete denuclearization" of the Korean Peninsula” (<http://www.businessinsider.com/photos-show-north-korea-still-upgrading-nuclear-plant-after-trumppledge>).

Mentre, se da parte americana si è assistito all'annullamento delle esercitazioni militari da svolgersi unitamente alla Corea del Sud, dall'altra risulta che la Casa Bianca il 26 Giugno scorso, appena due settimane dopo l'incontro di Singapore, abbia emanato l'ulteriore *Executive Order 13466*, (<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/notice-regarding-continuation-national-emergency-respect-north-korea/>) con il quale si ribadiscono ulteriormente i rischi per l'economia e la sicurezza nazionale degli USA, rappresentati dalla Nord Corea: “The existence and risk of proliferation of weapons-usable fissile material on the Korean Peninsula and the actions and policies of the Government of North Korea continue to pose an unusual and extraordinary threat to the national security, foreign policy, and economy of the United States”. E si conferma la necessaria persistenza di tutte le sanzioni elevate. Secondo taluni opinionisti (E. Rossi op cit 3), talune ragioni per la continuazione della linea dura riflettono non solo la volontà di rispondere alle critiche dei congressisti statunitensi che proponevano il ricorso alla procedura dei “piedi di piombo” con questo Paese, ma anche il fatto che le tecnologie in possesso di Kim Jong in material missilistica e balistica sarebbero in grado di consentire il trasporto delle ogive fin sulle coste statunitensi.

**-IRAN**

Il set delle sanzioni americane formano il pacchetto cosiddetto CISADA: Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act - risulta prevalentemente incentrato su misure (ved: <https://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=9874a1de71122f946a56d27417c6c372&tpl>) di natura finanziaria, e ora appesantito dalle recenti misure sanzionatorie connesse al rifiuto di Trump di conformarsi (17) alle decisioni dell'accordo sul nucleare (JCPOA), Accordo a suo tempo (2015) concordato da Obama tra il gruppo 5+1 (Usa, Russia, Cina, Francia e Regno Unito) e fondamentalmente finalizzato ad impedire che l'Iran si dotasse di un arsenale nucleare, *in cambio di un adeguato allentamento della pressione sanzionatoria in corso*. Per quanto riguarda l'Italia va detto che gli effetti secondari delle sanzioni USA si facevano sentire anche in vigenza del JCPOA; poiché di fatto gli americani non hanno mai sospeso le sanzioni, neanche durante l'ultimo anno di Barack Obama alla Casa Bianca. E questo perché il nostro settore bancario, essendo legato a doppio filo a quello statunitense, non ha potuto/voluto assecondare finanziamenti, garanzie, ecc, in transazioni commerciali verso l'Iran.

Sul piano delle implicazioni geopolitiche va detto che firma del precedente presidente USA era stata posta anche nell'assunzione di potere in tal modo incoraggiare i riformisti moderati in Iran. Ed ipotizzando, in maniera forse troppo semplicistica, che Rouhani potesse fare per l'Iran quello che aveva fatto Gorbachev per la Russia. Quando invece si è dovuto assistere, negli anni successivi, a scenari di guerra cinetica (dall'espansione del califfato dell'Isis, alla crisi siriana, alle insurrezioni yemenite ed all'acuirsi della storica rivalità politica tra Iran e Arabia Saudita, alle accuse al Qatar di sostegno al terrorismo ed all'avvicinamento dello stesso all'Iran) che hanno minato in forma preoccupante la stabilità politica del medio-oriente, e generato l'occasione (o l'esigenza?) di un coinvolgimento militare diretto dell'Iran su tali scenari bellici. Se il paese, stando alle intrusive ispezioni dell'AIEA, non ha comunque derogato ai suoi impegni sull'accordo JCPOA, risulta che abbia invece sviluppato potenzialità missilistiche, ed un relativo arsenale, che possono risultare pericolosi per il paese storicamente avversario dell'Iran - e facilmente alla portata dei suoi missili - come è Israele, Paese alla cui politica estera Trump sembra prestare una attenzione maggiore del suo predecessore. (18) E, però, se è vero che - come si legge sui media - l'Iran avrebbe ridotto al minimo la sua capacità di arricchire l'uranio, disfacendosi di quasi tutto lo stock di uranio arricchito accumulato, e chiudendo in modo irreversibile anche impianti considerati sensibili, l'aver calcato la mano con le sanzioni emanate da Trump potrebbe preludere ad una ripresa delle sue attività nucleari, qualora anche gli altri paesi firmatari dell'accordo - e altri ancora - si accodassero alle decisione di sospendere il JCPOA. Un trattamento apparentemente discriminatorio nei confronti della Corea del Nord, con la quale invece la Casa Bianca intende interloquire in prima persona; ed un atteggiamento che penalizzerebbe, in termini di blocco di esportazioni, non solo quelle dei principali paesi amici in ambito UE - a cominciare dal nostro, con 27 miliardi di Euro previsti per i prossimi anni - ma anche e soprattutto quelle degli stessi States, stante il previsto accordo per la vendita all'Iran di aerei Boeing per ca 60 miliardi di USD. La tematica è molto



minacciando tutte le aziende o le nazioni che non lo faranno, di essere a loro volta sottoposte a sanzioni americane a partire dal 4 novembre. Come già detto, tale proposta esplicita anche la presunzione statunitense di potere sanzionare le imprese anche non americane che fanno affari con paesi sotto embargo – come appunto l’Iran – se poi attivano business con gli USA o utilizzano i dollari per le transazioni. Dato che ogni *clearance* (autorizzazioni) deve passare per una banca USA, sembra conseguire il criterio, come già detto, che - se si accetta di usare i dollari che sono la moneta principale delle transazioni internazionali, ed in particolare per le compravendite di petrolio - si devono accettare anche le regole della nazione di cui i dollari sono property.

I molteplici livelli di sanzioni a disposizione degli USA, uniti a tale proposta ultimativa generano preoccupazioni di natura quasi esiziale per le grandi nazioni estere che si riforniscono correntemente – e per importi molto rilevanti - di petrolio iraniano: India, Giappone, Cina, Sudcorea, in primis.(20) Tanto che da subito il Giappone e la Corea del Sud hanno iniziato ad interloquire con il presidente USA per possibilmente individuare soluzioni comuni, idonee ad evitare le sanzioni, stante la complicazione di dovere in breve tempo riuscire ad importare tali ingenti quantità di petrolio da altri paesi: Arabia Saudita, Russia, USA, e anche altri Paesi Opec, senza fare aumentare il prezzo verso l’alto e dopo il recente accordo per una espansione della produzione di greggio per i Paesi membri (21).

Ma non è detto che tutti paesi a cui è rivolto l’appello americano lo accetteranno, con la conseguenza di fare sprofondare l’Iran in una pesante crisi economica, con inevitabili - ma da taluni graditi - sommovimenti di natura politico-sociale. Tra questi potrebbero esserci l’India, forse, anche la Cina. Stando a quanto si legge su taluni blog, se questi due (<http://www.wallstreetitalia.com/trump-dichiara-guerra-economica-alliran/>?) Paesi accettassero una linea dura verso gli USA, rifiutandosi di interrompere gli acquisti di petrolio iraniano dovrebbero - a quel punto - inventarsi *soluzioni creative* per evitare di incappare in pagamento in dollari. Come quella che la Cina e l’India paghino il greggio in *criptovalute*, lasciando all’IRAN l’onere della successiva riconversione in Ryal. Ma chi propone una soluzione del genere, oltre a non tenere conto del fatto che in tal caso il prezzo del greggio dovrebbe risultare “fortemente scontato”, dimostra anche di non sapere:

-in primo luogo che, in ossequio al fondamentale principio di intelligence economica di non porre un limite oggettivo, sul piano diacronico, all’ambito sanzionatorio, l’OFAC a marzo di questo anno *aveva già provveduto ad aggiornare il wording sanzionatorio per coprire anche questa fattispecie*. Su questo interessante punto si veda il pregevole contributo informativo (22) fornito dal Team MME. (Da notare che con l’Executive Order n. 13827 a Marzo Trump ha sanzionato anche la *criptovaluta “Petro”, emessa dal governo del Venezuela*)

quanto sia imprevedibile e volatile, anche nel breve tempo, il cambio di criptovalute quali Bitcoin od Ethereum, per citare le principali, tanto che la stessa banca centrale iraniana risulta avere vietato alle banche iraniane – anche per ragioni di antiriciclaggio - l’uso delle criptovalute (23), oltre ad essere soggette ai ben noti

rischi di cibernetici;

- che le banche iraniane si dibattono in un contesto di forte crisi segnato da elevata inflazione interna e, soprattutto, da un forte tasso di svalutazione dell Ryal, che da settembre 2017 a maggio 2018 aveva perso il 60% nei confronti del dollaro.

La UE sul punto ha suo tempo reagito pubblicando un emendamento al Regolamento 2271/96, noto come *Regolamento del Blocco*. Dal 6 Giugno scorso il Parlamento avrà due mesi di tempo per proporre variazioni, altrimenti il Regolamento emendato entrerà in vigore ai primi di Agosto prossimo. (Per una sintesi espositiva dei contenuti si veda la nota 24). Ma si è trattato di una prima mossa dettata più dalla fretta di una risposta immediata a Trump che da un piano strategico di geopolitica. L'attivazione del blocking statute *vieterrebbe* sia alle imprese UE, che a persone fisiche residenti nella UE, di conformarsi agli effetti di extraterritorialità delle sanzioni, blocco che presenta il vantaggio di essere esteso anche agli Stati membri in relazione alle decisioni o sentenze emanate da Autorità amministrative esterne alla UE, che rendano operative le disposizioni sanzionatorie. (25) Come già messo in luce, tale sostegno giuridico mette le aziende di fronte alle solite due scelte alternative, di cui potrebbero beneficiare quindi solo soggetti privi di interessi economici attuali e prospettici con il mondo statunitense, ed escludendo quindi le principali multinazionali.

Bisogna

riconoscere che il nostro paese ha cercato anch'esso di fare anch'esso la sua parte, con la creazione della neonata società *Invitalia Global Investment*, costituita da Invitalia ai sensi della Legge di bilancio 2018 (legge n. 205-2017), che notoriamente ha introdotto in Italia nuovi strumenti per l'export e l'internazionalizzazione. Il rapporto con l'Iran promana da quella specifica misura volta a promuovere le esportazioni nei mercati dei cosiddetti "Paesi qualificati ad alto rischio", in relazione ai quali Invitalia può agire in veste di "istituzione finanziaria autorizzata ad effettuare finanziamenti, rilasciare garanzie e assumersi in assicurazione i rischi non di mercato ai quali sono esposti, direttamente o indirettamente, gli operatori nazionali nella loro attività". E, allo scopo di svolgere tali peculiari funzioni, Invitalia ha appositamente costituito la controllata *Invitalia Global Investment*. La quale ha fin da subito operato a favore delle aziende esportatrici italiane siglando un Accordo Quadro da 5 miliardi di Euro con Bank of Industry and Mine e Middle East Bank, e con il quale ha fissato anche le condizioni generali dei collegati singoli accordi di finanziamento, con i quali saranno erogati i fondi per progetti di cooperazione da far realizzare a imprese italiane e iraniane nei seguenti settori chiave: petrolchimica, energia elettrica, oil & gas, infrastrutture e costruzioni, metallurgia, chimica.

L'armamentario giuridico-istituzionale e finanziario messo in campo attualmente da UE e governo italiano non sembrerebbe comunque dotato di una sufficiente capacità di tutela delle aziende nel tempo. Valido forse per PMI con attività estere dedicate esclusivamente all'Iran, ma certo non idoneo a garantire grandi multinazionali operanti in importanti progetti nei settori suindicati.

Una soluzione presumibilmente migliorativa potrebbe invece individuarsi nella combinazione di *fattori di natura geopolitica* ed

istituzionale con la formula commerciale del *barter*. Se, infatti, il ricavato in Euro della vendita di greggio alla Cina (od altra nazione) venisse depositato in uno *escrow account* presso una entità europea appositamente costituita (Fondo europeo), a garanzia del pagamento in Euro dell'import iraniano, il deposito potrebbe fungere da stanza di compensazione tra entrate da vendita di greggio e uscite per rimborso dei prestiti. Invitalia Global Investment potrebbe così finanziare i progetti in Iran di aziende – controllate fiduciariamente e tutelate anche dal Regolamento Blocking – garantendosi con il ricavato depositato presso il Fondo europeo. Con l'ulteriore avvertenza, ovviamente, di *evitare sbilanciamenti temporanei* tra i flussi di entrata e quelli delle uscite prospettiche. Si dovrebbe trattare, naturalmente, di una soluzione estrema, ipotizzabile solo quando, al termine di una infruttuosa negoziazione, si fosse giunti veramente “ai ferri corti” tra i paesi in esame (25).

Essendo d'altra parte evidente che, se il blocco dell'export petrolifero funzionasse come nelle intenzioni, fiaccando del tutto l'economia dell'Iran, *si tratterebbe di un successo della Lawfare statunitense in toto paragonabile a quello di una guerra calda vinta senza combattere.*

## **Conclusioni**

Sarebbe azzardato, in un momento di guerra commerciale appena agli inizi, trarre conclusioni generalizzate. Anche per il fatto che le perturbazioni ad un contesto di commercio regolato su base multilaterale sono valutate dalla quasi unanimità degli economisti alla stregua di un danno economico, in quanto esse sono il frutto di un lavoro di paziente aggiustamento protrattosi nel corso del tempo, e che difficilmente può essere interrotto senza il rischio di spezzare equilibri macroeconomici importanti, creatisi in un momento in cui *l'Europa in particolare comincia a tirarsi definitivamente fuori dalla più acuta crisi economica mai subita*. Volere (o fare finta di) disconoscere tali basilari assunti della teoria economica equivarrebbe quasi ad esprimere una opinione di “negazionismo scientifico”, implicitamente screditante lo stato delle conoscenze stabilite dalla comunità degli economisti – vedi lettera a Trump dei 101 economisti, compresi premi nobel - che da tempo sostengono addirittura che un commercio internazionale aperto e regolato, al pari dei mercati finanziari tutelati e vigilati è *espressione di un bene pubblico*.

Mentre concetti quali *America first*, ancorchè non significhino affatto *America alone*, sono comunque segnaletici di un fenomeno pervasivo nella società politica moderna, che è quello della tendenza al sovranismo, se non al solipsismo nazionale. Ovverosia il rifiuto di continuare *a conferire fiducia al sistema e alla rete di istituzioni multilaterali ed al relativo insieme condiviso di regole e di principi di collaborazione, nell'assunto che il rispetto di tali regole sia la condizione necessaria alla formazione del capitale sociale globale*. E con la conseguenza di preferire l'arroccamento sugli effetti dell'influenza di una nazione ancora considerata dominante, nella apparente certezza di potere raggiungere pochi obiettivi, contando quasi esclusivamente sulle proprie risorse. Il rischio più pericoloso è che una siffatta diffusione della sfiducia reciproca nelle sue forme più estreme possa, per emulazione,

generare un fenomeno di imitazione presso altre nazioni o gruppi di nazioni e non solo nella forma di *retaliatory reactions*. Stupisce quindi che una nazione come gli Stati Uniti, a distanza di circa 30 anni dalla fine della guerra fredda, preferisca un ritorno al protezionismo mercantilista allo scopo di riaffermare una influenza planetaria erosa dall'emergere della Cina e di altri potentati geoeconomici minori. Tra le possibili interpretazioni del comportamento del presidente Trump, potrebbe infatti esserci anche quella che la caduta del Muro di Berlino abbia ancora più radicalmente inculcato negli USA l'erronea convinzione di continuare a potersi assumere il ruolo di registi non solo degli equilibri politici planetari, ma anche di quelli economici.

Volendo infine trarre qualche valutazione dallo stile professionale del presidente americano, palesemente non ossequioso del perbenismo e del cosiddetto *politically correct*, tipico della classe media liberal, per cui Trump le cose le dice e le fa, e poi le rifà anche, correggendole/aggiustandole a breve distanza pur di rimanere in continuo rapporto di MKT politico con il suo elettorato, si può dire che ai suoi avversari sarà richiesto un uso altrettanto sapiente e spregiudicato del criterio bastone-carota pur di evitare di soccombere nel breve periodo. Verrebbe da dire che il suo comportamento – come in un contesto *atopico* - appare volutamente e talmente eccentrico, rispetto a quello dei suoi predecessori, che diviene difficile situarlo nelle categorie intellettuali dell'esperienza politica e geoeconomica accettata. *Come il pensare* di risolvere il problema dell'equilibrio della bilancia corrente con metodi che lasciano da parte la teoria economica del commercio, e danno rilevanza quasi esclusiva a fattori di natura geopolitica o geoeconomica.

In un siffatto e magmatico scenario geopolitico in cui si confrontano come avversari le principali potenze economiche e militari del mondo, siamo ancora convinti che le minacciose ostentazioni di sanzioni e di contro-sanzioni siano spiegabili più come alterni picchi di *schermaglie di Lawfare*, che come l'inizio della prima fase di uno scongiurabile scontro frontale. Anche se permane il rischio concreto che nei quattro mesi che rimangono prima delle elezioni statunitensi di metà mandato la situazione possa sfuggire di mano. Prova ne sono la recente visita di fine Giugno al Cremlino del consigliere per la sicurezza nazionale John Bolton, che avrà quasi certamente discusso con Putin anche del possibile ruolo della Russia quale venditore di petrolio ai grandi paesi che decidessero di non comprare quello iraniano, pena un ulteriore dannoso aumento del prezzo di tale commodity.

Ma in tal caso *la Russia, paese amico dell'Iran*, si troverebbe diplomaticamente posta di fronte ad una alternativa difficile da comporre senza strappi sul piano politico. Fonti di stampa segnalano che per indurla a ciò Trump potrebbe proporsi più arrendevole in materia di sanzioni verso tale nazione (ad es: progetto North Stream 2 e soc.Rusal).

Come si può facilmente immaginare, nonostante la Cina abbia sempre visto l'Unione europea come possibile alleata a livello economico e internazionale, la frizione che Pechino e Bruxelles stanno vivendo con Trump (compresi i timori della UE che il proprio mercato sia invaso dai prodotti cinesi non più facilmente esportabili negli USA), dovrebbe comunque spingere entrambi ad aprirsi ad un maggiore dialogo. Come in parte è quello iniziato con il settimo

“China-Eu High-level Dialogue”, puntato su economia e commercio, con la negoziazione di un *accordo bilaterale di investimento*, e alla presenza del potente vice premier *Liu He* - non a caso anche al vertice della delegazione negoziale con gli Stati Uniti - e del numero due della Commissione UE: *Jyrki Katainen*. Da questo punto di vista bisogna riconoscere che la Cina, sempre di più interessata ad investire nella UE, dopo il caso ZTE e il conflitto tecnologico con gli USA, ha fatto qualche passo in avanti promettendo di eliminare i limiti sulla proprietà straniera nelle sue industrie automobilistiche, assicurative e finanziarie, e di consentire maggiori importazioni di carne bovina e altri prodotti alimentari dalla Francia.

Da parte sua l'Europa - ancorchè non schierata dalla parte di Pechino nella disputa con Trump, sta prendendo provvedimenti anche per *proteggere il sistema globale di regolamentazione del libero scambio*, dato il rischio che la proliferazione delle dispute commerciali sui dazi possa indirettamente raffreddare il commercio globale, e la crescita economica al suo interno.

Sul piano delle diplomazia economica - e delle connesse strategie di politica monetaria - va inoltre sottolineata l'importante osservazione che Cina e Russia hanno a loro disposizione la possibilità di esercitare le cosiddette *opzioni nucleari*, in un eventuale scenario di guerra economica a tutto campo. Mentre gli USA, come in un tipico scenario di guerra fredda, possono invece cercare di creare falle - o frapporre trappole - nelle difese di un fronte ancora difficilmente compattabile attorno *ad interessi unitari*, come può essere quello tenuto separatamente da CINA, Russia e UE. Ma *l'opzione nucleare* sembra giocare a favore di questi ultimi, in quanto intrinseca ai tempi di una *blietzkrieg* economica che deve essere necessariamente condotta entro i prossimi mesi. Infatti, per quanto Trump possa fare la voce grossa, politicamente si trova nella posizione più fragile, viste le elezioni di mid-term all'orizzonte a Novembre prossimo; mentre Xi Jinping si è appena creato davanti a se un orizzonte politico di molti anni, e Putin non è notoriamente sottoposto a condizionamenti parlamentari rilevanti su queste tematiche. Ciò significa che Russia e Cina possono fare operazioni di finanziarie tali da mettere sotto pressione il dollaro: svendita di riserve valutarie (Treasuries o titoli azionari americani) da parte di entrambi, oppure - nel caso della Cina - la svalutazione della propria moneta nazionale (27); in effetti lo *yuan* si sta già svalutando contro il dollaro anche grazie all'annunciato taglio, da parte della Banca centrale cinese il 24/6, dello 0,5% delle riserve obbligatorie delle banche.

Sono già numerose le simulazioni econometriche degli effetti del gioco delle ritorsioni a base di dazi tra Cina e USA. La iniziale stima di un decimo di diminuzione del Pil per entrambe le economie, potrebbe infatti crescere sino a tre decimi, in caso di *escalation* (28), secondo quanto indicato recentemente da Wall Street Italia: <http://www.wallstreetitalia.com/opinioni/guerra-dazi>. Secondo stime di Prometeia Associazione, gli effetti dell'introduzione bilaterale (sia in Usa che in Europa) di una tariffa del 10%, tra il 2018 e il 2019 potrebbe produrre perdite più pesanti per gli States che per la UE. Ma si tratta di stime difficili da fare, dato che non possono essere limitate a considerare i soli prodotti oggetto di variazione delle

tariffe daziarie, bensì tutto l'indotto sull'economia reale (29). Basti pensare che, nel settore automobilistico europeo, un impatto all'apparenza circoscritto alla Germania verrebbe invece a ricadere anche sui molti altri paesi membri in cui sono localizzati i fornitori, e massimamente in Italia.

La domanda che ci si deve porre oggi è se esistano le condizioni per un armistizio onorevole per tutte le parti in causa. E la risposta, più che dalla politica – ingessata da veti e controveti come potrebbe accadere in ambito UE - è probabile che emerga prima dai tanto vituperati mercati finanziari. Saranno probabilmente loro a segnalare ai politici il punto limite oltre il quale forti volatilità e tensioni sulle borse, sugli spread, le valute, e le relative implicazioni sulle esigenze di *capital adequacy* bancaria, sul calo della fiducia e sul raffreddamento degli investimenti, faranno sì che i vantaggi attesi dalla successiva mossa in questa guerra economica risultino soverchiamente superati dai connessi danni economici prospettici.

### **Cosa può fare la IE**

L'ulteriore domanda alla quale cercare di rispondere è quale possa essere il contributo della *intelligence economica* in un tale contesto di *warfare* non ufficialmente dichiarata. Il nostro paese non possiede, come invece la Francia, una istituzione dedicata allo studio della guerra economica nelle sue varie applicazioni, ma ciò non toglie che risorse dei Servizi dedicate al repentino “reperimento/ottenimento” di informazioni (e alla loro elaborazione), relativamente agli impatti potenziali delle misure di Lawfare esaminate su aziende strategiche italiane, su eventuali contromosse da suggerire nel contesto della negoziazione (30) in ambito europeo, *e soprattutto al fine di evitare alle nostre aziende le sanzioni sull'Iran*, sarebbero di straordinaria utilità in un frangente temporale come quello attuale.

Ma anche informazioni relative a come rendere il più possibile complessa e problematica - da parte del Paese C che abbia iniziato l'attacco su dazi e/o sanzioni – la continuazione, a condizioni economicamente vantaggiose, dell'approvvigionamento di selezionati prodotti a valenza strategica per C, potrebbe risultare molto utile. E' bene aggiungere che gli schemi improntati al confronto bipolare tipico del dilemma del prigioniero mal si adattano a fornire stime confortanti al riguardo. In quanto le catene del valore spostano in parte il guadagno-perdita di un paese su altri e che - nel caso degli Stati membri della UE - le decisioni sulla scelta ottimale dei prodotti da colpire nell'avversario – e di quelli da proteggere in casa – vengono per loro conto operate dalla stessa UE. Per quanto molto difficile da realizzare per ragioni di natura diplomatica, stanti precedenti eventuali accordi/alleanze che possono unire Paesi A e C, potrebbe infine risultare di ideale utilizzo un sotterraneo rapporto tra i paesi A e B colpiti da C, in modo da magnificare l'effetto di contro-dazi o contro-sanzioni esercitato non in forma isolatamente frazionata, ma per quanto possibile combinata (31).

La posta in gioco è molto alta, e l'esperienza presente ci segnala che una guerra commerciale come quella cui stiamo assistendo potrebbe rivelarsi altrettanto – se non

più nociva sul piano economico - di potenziali attacchi cibernetici alle reti o all'indipendenza degli approvvigionamenti energetici.

-----  
NOTE

(1) Il nostro Paese ha subito gli effetti delle sanzioni durante il periodo mussoliniano. Le sanzioni economiche all'Italia fascista, definite anche come: *assedio societario* o *assedio economico* dalla propaganda di regime, furono deliberate dalla Società delle Nazioni in risposta all'attacco italiano all'Etiopia. Tali sanzioni rimasero in vigore dal 18 novembre 1935 sino al 4 luglio 1936. A differenza di allora, i caratteri salienti della globalizzazione attuale rende molto più complesso e difficile circoscrivere gli effetti di sanzioni economiche *al solo Paese target*, a motivo dell'operare delle catene del valore, come si chiarirà più oltre.

(2) La strategia, meglio nota con l'espressione *Tit for Tat*, è stata ideata dallo psicologo canadese A. Rapoport e proposta da un valente analista di scienze politiche, quale Robert Axelrod, come la strategia ottimale nel lungo periodo, sotto l'assunzione di poter applicare reiteratamente lo schema dilemma del prigioniero. Nel contesto attuale, però, i frequenti cambiamenti nelle priorità dei programmi politici delle singole nazioni (si considerino le fratture programmatiche intervenute nella visione di Trump rispetto a quella di Obama), e negli assetti geopolitici tra blocchi di paesi – anch'essi molto mutevoli a seguito dell'irrompere di fenomeni di matrice geopolitica quali terrorismo, protezionismo, sovranismo, ecc, - non renderebbero attuabile in generale la strategia comportamentale *del colpo su colpo* nella risposta all'applicazione di dazi, o di sanzioni a vario titolo elevate. Tale strategia è infatti *in astratto utilizzabile* allorquando la complessità e le implicazioni delle relazioni internazionali tra due oppositori rendono comunque realizzabili le note 4 condizioni: a) sii cooperativo in partenza, se non c'è stata provocazione - b) se provocato vendicati; c) perdona subito dopo esserti vendicato, e ritorna a essere cooperativo; d) esiste una molteplicità reiterabile di opportunità per competere con il tuo avversario.

(3) Una pubblicazione della SACE riporta i risultati di una indagine del Global Trade Alert (Gta) che mostrano come: "da novembre 2008 a settembre 2017, i governi extra-Ue hanno introdotto circa 3.300 strumenti di *policy* che hanno danneggiato gli interessi commerciali dei Paesi dell'Ue (Fig. 1.8)<sup>21</sup>. *In media, quindi, ogni giorno dall'inizio della grande recessione globale, un interesse commerciale dell'Ue è stato colpito dall'attuazione di una misura protezionistica da parte di Paesi non-Ue.* Nel 2009, il 48% delle esportazioni dei Paesi membri subiva almeno una distorsione commerciale nei mercati terzi. Questa percentuale è addirittura salita a circa il 70% nel 2015<sup>22</sup>. L'esposizione a queste misure protezionistiche è notevolmente diversa tra gli Stati membri dell'Ue. L'Italia insieme a Belgio, Finlandia, Germania, Irlanda, Malta, Regno Unito e Ungheria, ha visto oltre il 70% delle proprie esportazioni extra-Ue subire almeno una distorsione nel 2015. Secondo il Gta, tali distorsioni commerciali hanno frenato la crescita delle esportazioni degli Stati membri dell'Ue al

di fuori del mercato unico tra il 10 e il 20% nel periodo 2008-2014. L'analisi evidenzia che in assenza di tali distorsioni, il divario tra i tassi di crescita delle esportazioni dell'Ue e della Cina (divario pari a 35 punti percentuali tra il 2008 e il 2014) sarebbe stato dimezzato". *Importa sottolineare che l'incidenza delle misure non tariffarie sul totale degli strumenti di policy oggetto dell'indagine Gta: 71%* (<https://www.sace.it/docs/default-source/ufficio-studi/sace--rapporto-export-2018.pdf>).

(4) Su questo punto l'opinione di *Burges Salmon* della LLP: "The EU's move has been tactical, targeting goods that are produced in states governed by individuals with perceived influence with the US government. The EU operated a similar approach when George Bush Jr was in office and raised tariffs against EU steel. By targeting goods such as orange juice which was produced in Florida, a swing state and one in which Jeb Bush was governor, pressure was perceived to have been put on President Bush who lifted the levies. It still took one year and nine months": [https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=c5ceec47-46d6-4ccb-aecd-6ca28d30cd06&utm\\_source=Lexology](https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=c5ceec47-46d6-4ccb-aecd-6ca28d30cd06&utm_source=Lexology)

(5) Dall'amministrazione Trump sono in arrivo nuove misure che mirano a difendere l'hitech americano contro lo spostamento di conoscenze verso concorrenti cinesi, e non solo. A questo proposito il presidente ha di recente proposto un "approccio" istituzionale più efficace a tale problematica supportando la spinta bipartisan del Congresso per ampliare l'autorità del Committee on Foreign Investment (CFIUS), in modo tale da dotarlo di ampliati poteri, idonei ad affrontare i timori legati *a siffatte acquisizioni negli Stati Uniti attuate al solo scopo di acquistare tecnologia di valore e di rubare segreti commerciali*. Trattasi in particolare delle norme contenute nel Foreign Investment Risk Review Modernization Act, che Trump si augura possano essere approvate al più presto dal Congresso.

(6) Al riguardo G. Gagliano - *Formiche.net* del 09/06/2018: "Il mondo sta cambiando, la realtà è diversa, mutano gli eventi e i modi di intendere la politica. E anche gli strumenti: se una volta valeva l'affermazione di Clausewitz che la guerra è politica fatta con altri mezzi, oggi si può affermare che la politica (e l'economia) è la guerra fatta con l'uso delle informazioni"....." Oggi la minaccia è asimmetrica, diversa, cambia in continuazione, viaggia in rete, è immediata e, soprattutto, è rivolta contro l'intero sistema. Non mira a colpire bersagli militari o politici, ma *interessi commerciali, industriali, scientifici, tecnologici e finanziari*".

(7) Si veda (<http://www.wallstreetitalia.com/report-top-secret-casa-bianca-dazi-deleter-per-economia/?utm>)

(8) <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-76/pdf/STATUTE-76-Pg872.pdf> Section 232 SAFEGUARDING NATIONAL SECURITY paragrafo b) . "If, as a result of such investigation, the Director is of the opinion that the said article is being

imported into the United States in such quantities or under Such circumstances as to threaten to impair the national security, he shall promptly so advise the President, and, unless the President determines that the article is not being imported into the United States in such quantities or under such circumstances as to threaten to impair the national security as set forth in this section, he shall take such action, and for such time, as he deems necessary to adjust the imports of such article and its derivatives so that such imports will not so threaten to impair the national security”.

(9) Spulciando l’archivio del WTO, si scopre che la Svezia nel 1975 aveva sollevato una tematica analoga, lamentando i rischi, per la sicurezza nazionale, di una insufficiente produzione di calzature (anche ad uso militare) nel paese. “In November 1975 Sweden introduced a global import quota system for certain footwear. The Swedish Government considered that the measure was taken in conformity with the spirit of Article XXI and stated, *inter alia*, that the “decrease in domestic production has become a critical threat to the emergency planning of Sweden’s economic defence as an integral part of the country’s security policy. This policy necessitates the maintenance of a minimum domestic production capacity in vital industries. Such a capacity is indispensable in order to secure the provision of essential products necessary to meet basic needs in case of war or other emergency in international relations”. [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/gatt\\_ai\\_e/art21\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_ai_e/art21_e.pdf)

---

(10) Citando ancora dal predetto Regolamento: “Le misure di salvaguardia imposte dagli Stati Uniti possono avere effetti economici decisamente negativi sull’industria dell’Unione interessata, in quanto limiterebbero in modo significativo le esportazioni dell’Unione dei prodotti di acciaio e di alluminio in questione negli Stati Uniti. Per il 2017 il valore delle pertinenti importazioni dell’Unione negli Stati Uniti dei prodotti di acciaio e di alluminio in questione ammonta ad almeno 6,41 miliardi di EUR (di cui 5,30 miliardi di EUR riguardano le importazioni totali di acciaio e 1,11 miliardi di EUR le importazioni totali di alluminio). (10) La sospensione delle concessioni commerciali su determinati prodotti fino a un livello che rispecchi e non superi l’importo che risulterebbe dall’applicazione dei dazi statunitensi alle importazioni negli Stati Uniti dei prodotti di acciaio e di alluminio dell’Unione rappresenta pertanto un’adeguata sospensione dell’applicazione di concessioni commerciali sostanzialmente equivalenti, conforme all’accordo OMC sulle misure di salvaguardia”.

(11) E’ noto che l’attuale governo italiano abbia intenzione di *applicare sanzioni* contro delocalizzazioni dal suolo italiano verso paesi terzi. Nella prima previsione si tratterebbe di applicarle ad imprese con almeno 1000 dipendenti, che abbiano beneficiato di contributi pubblici in conto capitale, e la cui delocalizzazione produca riduzione o messa in mobilità del personale. Nel progetto iniziale dell’Esecutivo tali aziende avrebbero l’obbligo di trovare un acquirente che sia in grado di garantire (come e in che tempi?) il mantenimento dei livelli occupazionali, previa la restituzione degli incentivi ricevuti, *con l’aggiunta di una sanzione commisurata ad*

*una percentuale sul fatturato degli ultimi 5 anni.* Come si può facilmente intendere si tratta di una proposta difficile da sostenere sul piano giuridico, dati i principi di libertà di stabilimento e, nel caso di multinazionali straniere, l'inesistenza di una norma analoga al momento dell'investimento in Italia. Più agevole sarebbe invece applicare una sanzione allo Stato estero, membro UE, in cui l'azienda italiana delocalizzasse con riduzione o mobilità del personale in Italia. E' vero che dal 2014 nella UE le norme sono cambiate per evitare che aiuti pubblici vengano usati per incentivare lo spostamento di posti di lavoro. Ma quando uno Stato propone una *corporate tax* pressochè pari a zero per qualunque azienda si insedia in suoi territori designati, come dimostrare che si tratta di aiuti pubblici ad hoc? In questa ipotesi di *invasiva concorrenza fiscale tra Stati membri*, l'Italia dovrebbe preferibilmente proporre ed ottenere dalla Commissione UE una norma che, in generale, imponga al Paese membro B, ricettore dell'investimento, di restituire allo Stato membro di provenienza A un ammontare di liquidità - *in termini di Fondi Strutturali* - finanziariamente equivalente al risparmio goduto dall'investitore di A fiscalmente attratto in B, in ogni caso non inferiore ad un determinato ammontare della spesa pubblica prospettica generata nel paese A dalla delocalizzazione in oggetto.

(12) Le numerose osservazioni addotte dall'AISS a supporto della loro azione legale fanno riferimento al danno che le numerose associazioni che ad essa fanno capo subirebbero dall'applicazione dei dazi: riduzione dei quantitativi importati e lavorati di acciaio, riduzione dei ricavi, delle ore lavorate e dei posti di lavoro e, soprattutto, rincaro dei prezzi *indipendentemente che si tratti di acciaio domestico od importato.* (Ved al riguardo l'articolo a firma di M. Valsania sul Sole24Ore del 28/06/18 - pag17)

(13) Lo *Sco*, dove Cina e Russia cooperano in forma direttiva, è un sistema multilaterale potente, che nell'ultimo anno ha visto il nucleo originario - composto da Kazakhstan, Kirghizistan, Tagikistan e Uzbekistan - arricchito dall'ingresso di India e Pakistan. Il summit di quest'anno ha registrato anche la presenza di due attori altrettanto importanti: Turchia e Iran. Proprio a motivo di ciò verrebbe da sottolineare come opportuno per Trump, sul piano geopolitico, non calcare *troppo* la misura sanzionatoria contro la Russia, per non spingerla ad avvicinarsi *troppo* alla Cina. Ma risulta difficile proporlo, in un contesto sanzionatorio e di guerre commerciali così magmatico come quello attuale.

(14) Secondo talune fonti di stampa, (<http://www.wallstreetitalia.com/russia-liquidazione-meta-riserve-usa-anticamera-opzione-nucleare-cinese>), una ulteriore mossa provocatoria russa di natura finanziaria, in quanto mirata ad elevare il rendimento dei titoli Treasuries americani a medio-lungo termine, sembra sia da collegarsi alla *inattesa liquidazione* di una rilevante quota delle riserve obbligazionarie in titoli USA, effettuata nel mese di Aprile scorso da parte della banca centrale russa. (Secondo tale news - che cita come fonte il Tesoro USA - la Russia si sarebbe liberata della quota di Treasuries USA più alta al mondo, pari a 47,4 miliardi di USD.

Ed in effetti, sul mercato secondario, i rendimenti dei Treasuries Usa decennali erano balzati in quel periodo sopra la soglia del 3%, facendo registrare un rialzo di 35 basis points).

(15) Risulta che un organismo *affiliato alle Nazioni Unite*: UN CERF (Central Emergency Response Fund) - che raccoglie fondi da donatori su base mondiale - ha inviato in Nord Corea *aiuti alimentari, medicinali, e presidi di assistenza al settore agricolo e sanitario, al precipuo scopo di alleviare ai fenomeni di malnutrizione presenti in quel paese*. L'importo degli aiuti, per quanto modesto, (12,3 MIO USD) si segnala in quanto si attesta all'ottava posizione, in un elenco di 29 paesi oggetto dell' intervento umanitario del CERF (<http://www.unocha.org/cerf/cerf-worldwide/allocations-country/2017>). Organi di stampa anglosassoni segnalavano la notizia che anche il governo inglese da anni risulta prodigo di aiuti al governo di Kim Jong Un (oltre 4 Mio £ negli ultimi 6 anni), per interventi *ispirati da motivazioni di natura culturale o sanitaria*.

(16) Citazione: "Pursuant to E.O. 13466, certain property and interests in property of North Korea or its nationals that were blocked pursuant to TWEA as of June 16, 2000, and remained blocked immediately prior to June 26, 2008 (the date of E.O. 13466), continue to be blocked.

E.O. 13551 blocks the property and interests in property of persons listed in the Annex to E.O. 13551, as well as of persons determined by the Secretary of the Treasury, in consultation with the Secretary of State: -To have, directly or indirectly, imported, exported, or reexported to, into, or from North Korea any arms or related materiel; -To have, directly or indirectly, provided training, advice, or other services or assistance, or engaged in financial transactions, related to the manufacture, maintenance, or use of any arms or related materiel to be imported, exported, or reexported to, into, or from North Korea, or following their importation, exportation, or reexportation to, into, or from North Korea; -To have, directly or indirectly, imported, exported, or reexported luxury goods to or into North Korea; -To have, directly or indirectly, engaged in money laundering, the counterfeiting of goods or currency, bulk cash smuggling, narcotics trafficking, or other illicit economic activity that involves or supports the Government of North Korea or any senior official thereof; -To have materially assisted, sponsored, or provided financial, material, or technological support for, or goods or services to or in support of, any of the above-listed activities or any person whose property and interests in property are blocked pursuant to the E.O.; -To be owned or controlled by, or to have acted or purported to act for or on behalf of, directly or indirectly, any person whose property and interests in property are blocked pursuant to the E.O.; or -To have attempted to engage in any of the activities described above.....

E.O. 13722 blocks the property and interests in property of the Government of North Korea and the Workers' Party of Korea, as well as the property and interests in property of persons determined by the Secretary of the Treasury, in consultation with the Secretary of State: -To operate in any industry in the North Korean economy as

may be determined by the Secretary of the Treasury, in consultation with the Secretary of State, to be subject to this provision, such as transportation, mining, energy, or financial services; -To have sold, supplied, transferred, or purchased, directly or indirectly, to or from North Korea or any person acting for or on behalf of the Government of North Korea or the Workers' Party of Korea, metal, graphite, coal, or software, where any revenue or goods received may benefit the Government of North Korea or the Workers' Party of Korea, including North Korea's nuclear or ballistic missile programs; -To have engaged in, facilitated, or been responsible for an abuse or violation of human rights by the Government of North Korea, the Workers' Party of Korea, or any person acting for or on behalf of either entity; -To have engaged in, facilitated, or been responsible for the exportation of workers from North Korea, including exportation to generate revenue for the Government of North Korea or the Workers' Party of Korea;

-To have engaged in significant activities undermining cybersecurity through the use of computer networks or systems against targets outside of North Korea on behalf of the Government of North Korea or the Workers' Party of Korea; -To have engaged in, facilitated, or been responsible for censorship by the Government of North Korea or the Workers' Party of Korea; -To have materially assisted, sponsored, or provided financial, material, or technological support for, or goods or services to or in support of, any person whose property and interests in property are blocked pursuant to the E.O.; -To be owned or controlled by, or to have acted or purported to act for or on behalf of, directly or indirectly, any person whose property and interests in property are blocked pursuant to the E.O.; or To have attempted to engage in any of the activities described above.

(17) Sul piano strettamente giuridico resterebbe inoltre da capire con quali modalità gli USA riusciranno ad “abbandonare” il JCPOA. L'accordo prevede infatti una clausola d'uscita da parte dei firmatari nel caso in cui l'Iran lo violi in forma certificata dall'Agenzia internazionale per l'energia atomica. Poiché ad oggi questa circostanza non si è realizzata, un'uscita *unilaterale di fatto risulterebbe assimilabile ad un “atto d'imperio” di natura prettamente politica*, ma non legittimabile sulla base delle norme giuridiche internazionali, in quanto gli impegni che gli Stati avevano sottoscritto con l'Iran nel 2015 sono sanciti anche da una risoluzione giuridicamente vincolante del Consiglio di Sicurezza dell'Onu. (Vedasi Formiche.net del 10/5/2018: <http://formiche.net/2018/05/iran-deal-usa-europa-pedde/>)

(18) Così si leggeva su Formiche.net del 10/5/2018: “Dopo il ritiro degli Stati Uniti dall'accordo sul nucleare, crescono le tensioni tra i due Paesi.... In uno sviluppo che era nell'aria da tempo, stanotte forze iraniane stazionate in Siria hanno attaccato basi dell'esercito israeliano (IDF) nelle alture del Golan, provocando una dura risposta da parte dello Stato ebraico. Come riferisce il portavoce dell'IDF, tenente colonnello Jonathan Conricus, “alle 12.10 circa, dieci minuti dopo mezzanotte, forze che appartengono alla forza Quds iraniana hanno sparato approssimativamente venti proiettili – la maggior parte dei quali missili ma questo lo stiamo ancora

determinando – verso le linee avanzate dell’IDF nelle alture del Golan”.  
(<http://formiche.net/2018/05/liran-attacca-israele/>)

(19) L’impatto che conseguirebbe per le attività negli States della istituzione finanziaria che intendesse procedere a suo rischio (banche centrali comprese) è stato descritto nei termini seguenti: “the Secretary of the Treasury will impose one or more strict conditions, as set forth in paragraph (b) of this section, on the opening or maintaining of a correspondent account or a payable-through account in the United States for that foreign financial institution, or, as set forth in paragraph (c) of this section, the Secretary of the Treasury will prohibit a U.S. financial institution from opening or maintaining a correspondent account or a payable-through account in the United States for that foreign financial institution.....(a) A foreign financial institution engages in an activity described in this paragraph *if, in any location or currency, the foreign financial institution knowingly:*

(1) Facilitates the efforts of the Government of Iran (including efforts of Iran's Islamic Revolution Guard Corps or any of its agents or affiliates)— (i) To acquire or develop weapons of mass destruction or delivery systems for weapons of mass destruction; or (ii) To provide support for organizations designated as foreign terrorist organizations under section 219(a) of the Immigration and Nationality Act (8 U.S.C. 1189(a)) or support for acts of international terrorism, as defined in §561.312 of this part;

(2) Facilitates the activities of—

(i) A person subject to financial sanctions pursuant to United Nations Security Council Resolutions 1737, 1747, 1803, or 1929, or any other resolution adopted by the Security Council that imposes sanctions with respect to Iran; or

(ii) A person acting on behalf of or at the direction of, or owned or controlled by, a person described in paragraph (a)(2)(i) of this section;

(3) Engages in money laundering to carry out an activity described in paragraphs (a)(1) or (2) of this section;

(4) Facilitates efforts by the Central Bank of Iran or any other Iranian financial institution to carry out an activity described in paragraphs (a)(1) or (a)(2) of this section;

(5) Facilitates a significant transaction or transactions or provides significant financial services for—

(i) Iran's Islamic Revolutionary Guard Corps or any of its agents or affiliates whose property and interests in property are blocked pursuant to the International Emergency Economic Powers Act (50 U.S.C. 1701 *et seq.*) (“IEEPA”); or

(ii) A person whose property and interests in property are blocked pursuant to parts 544 or 594 of this chapter in connection with Iran's proliferation of weapons of mass

destruction or delivery systems for weapons of mass destruction or Iran's support for international terrorism; or

(6) Facilitates, or participates or assists in, an activity described in paragraphs (a)(1) through (a)(5) of this section, including by acting on behalf of, at the direction of, or as an intermediary for, or otherwise assisting, another person with respect to the activity.

(b) The Secretary of the Treasury may impose one or more strict conditions on the opening or maintaining by a U.S. financial institution of a correspondent account or a payable-through account in the United States for a foreign financial institution that the Secretary finds engages in one or more of the activities described in paragraph (a) of this section. Except as otherwise authorized pursuant to this part, a U.S. financial institution shall not open or maintain a correspondent account or payable-through account in the United States in a manner that is inconsistent with any strict condition imposed and in effect pursuant to this paragraph. Such conditions may include, but are not limited to, the following:

(1) Prohibiting or restricting any provision of trade finance through the correspondent account or payable-through account of the foreign financial institution;

(2) Restricting the transactions that may be processed through the correspondent account or payable-through account of the foreign financial institution to certain types of transactions, such as personal remittances;

(3) Placing monetary limits on, or limiting the volume of, the transactions that may be processed through the correspondent account or payable-through account of the foreign financial institution;

(4) Requiring pre-approval from the U.S. financial institution for all transactions processed through the correspondent account or payable-through account of the foreign financial institution; or

(5) Prohibiting or restricting the processing of foreign exchange transactions through the correspondent account or payable-through account of the foreign financial institution.....

(f) *Foreign central banks.* Subject to the exceptions and conditions set forth in paragraphs (h) through (k) of this section, sanctions may be imposed pursuant to paragraph (a) of this section on a central bank of a foreign country only insofar as it engages in a financial transaction for the sale or purchase of petroleum or petroleum products to or from Iran conducted or facilitated on or after June 28, 2012.

(g) Sanctions will not be imposed under paragraph (a) of this section with respect to any foreign financial institution for conducting or facilitating a transaction for *the sale of agricultural commodities, food, medicine, or medical devices to Iran* (in recepimento dei principi di aiuto umanitario) Altre misure sanzionistiche

(§561.201 *CISADA-based sanctions on certain foreign financial institutions*) sono specificatamente stabilite per quella financial institution che: “knowingly engages in one or more of the activities described in paragraphs (a) (1) through (a)(6) of this section, attempts or conspires to facilitate or participate in one or more of such activities, or is owned or controlled by a foreign financial institution that the Secretary finds knowingly engages in one or more of such activities:.... (a) A foreign financial institution engages in an activity described in this paragraph if, *in any location or currency*, the foreign financial institution knowingly:

(1) Facilitates the efforts of the Government of Iran (including efforts of Iran's Islamic Revolutionary Guard Corps or any of its agents or affiliates) - (i) To acquire or develop weapons of mass destruction or delivery systems for weapons of mass destruction; or (ii) To provide support for organizations designated as foreign terrorist organizations under section 219(a) of the Immigration and Nationality Act (8 U.S.C. 1189(a)) or support for acts of international terrorism, as defined in §561.312 of this part;

(2) Facilitates the activities of - (i) A person subject to financial sanctions pursuant to United Nations Security Council Resolutions 1737, 1747, 1803, or 1929, or any other resolution adopted by the Security Council that imposes sanctions with respect to Iran; or - (ii) A person acting on behalf of or at the direction of, or owned or controlled by, a person described in paragraph (a)(2)(i) of this section;.....

(4) *Facilitates efforts by the Central Bank of Iran or any other Iranian financial institution to carry out an activity described in paragraphs (a)(1) or (a)(2) of this section;*

(5) Facilitates a significant transaction or transactions or provides significant financial services for: (i) *Iran's Islamic Revolutionary Guard Corps or any of its agents or affiliates whose property and interests in property are blocked pursuant to the International Emergency Economic Powers Act (50 U.S.C. 1701 et seq.) (“IEEPA”); or - (ii) A person whose property and interests in property are blocked pursuant to parts 544 or 594 of this chapter in connection with Iran's proliferation of weapons of mass destruction or delivery systems for weapons of mass destruction or Iran's support for international terrorism;*

(20) Merita sottolineare che, negli ultimi anni, le sanzioni hanno influito sull'interscambio Italia-Iran soprattutto in termini di import, per via dello stop obbligato all'acquisto di petrolio iraniano imposto dall'UE nel 2012.

(21) Il “pesante invito” statunitense a non continuare ad acquistare petrolio iraniano viene verso fine Giugno 2018 a coincidere con un altrettanto preoccupante evento si natura geoeconomica e geopolitica. Vale a dire il quasi dimezzamento dell'export di petrolio dalla Libia, dove il generale K Haftar –a capo del Libyan National Army – dopo avere riconquistato i porti di El Sider e Ras Lanuf, invece di riconsegnarli alla soc. petrolifera nazionale National Oil Company (NOC) – consentendo in tal modo la

continuazione dell'export – li ha invece consegnati all'altra NOC, quella di Bengasi, considerata entità illegale dal governo di Tripoli e dalle Nazioni Unite.

(22) Citando da “Crypto Currencies, Tokens, Smart Contracts and Sanctions” pubblicato dal **MME Compliance Team**:

“Both the US Office of Foreign Asset Control (OFAC) and the Swiss State Secretariat for Economic Affairs (SECO) have confirmed that transactions with crypto currencies and the use of tokens (e.g. in smart contracts) are subject to US and Swiss sanctions and embargo law.

Upon the request of the authors, the Swiss SECO confirmed in writing the relevance of crypto currencies for sanction compliance (1), and stressed that digital information units with potential value are to be considered as funds or economic assets with regard to sanctions. The prohibitions laid down in the different regulations and ordinances (in particular, bans on the provision of financing) must be complied with accordingly.

OFAC announced that it may add digital currency addresses (unique alphanumeric identifiers known as Public Key or wallet) to listed Specially Designated Nationals (SDNs) to alert the public of specific digital currency identifiers associated with the blocked person, including the digital currency to which the address corresponds (e.g. Bitcoin (BTC), Ether (ETH), Litecoin (LTC), Neo (NEO), Dash (DASH), Ripple (XRP), Iota (MIOTA), Monero (XMR), and Petro (PTR)).

Persons and entities subject to SECO and or OFAC jurisdiction, including users of virtual currency or smart contracts as well as crypto exchanges, will be responsible to ensure that they do not engage in trade or other transactions with blocked persons or assets, including by means of virtual currencies or tokens”.

([https://www.mme.ch/en/magazine/magazinedetail/url\\_magazine/crypto\\_currencies\\_tokens\\_smart\\_contract](https://www.mme.ch/en/magazine/magazinedetail/url_magazine/crypto_currencies_tokens_smart_contract))

(23) DUBAI (Reuters) - Iran's central bank has banned the country's banks from dealing in cryptocurrencies, including Bitcoin, over money-laundering concerns, the state news agency IRNA reported on Sunday as the country tries to halt a currency crisis. “Banks and credit institutions and currency exchanges should avoid any sale or purchase of these currencies or taking any action to promote them,” IRNA said, quoting a central bank circular based on a ban on cryptocurrencies passed by Iran's anti-money laundering body in December. (<https://www.reuters.com/article/us-crypto-currencies-iran/iran-central-bank-bans-cryptocurrency-dealings>)

(24) Così si è espresso su Lexology del 22/5/2018 l'avv. *Ross Denton*, della law Firm BakerMcEnzie: “What does the Blocking Regulation do? The Blocking Regulation has four main elements. First, it requires any EU person to notify the Commission of any effects on the economic and/or financial interests of that person caused by a measure blocked in the Annex. Second, no judgment of a court or tribunal, and no decision of an administrative authority located outside the EU that

gives effect, directly or indirectly, to the measure in the Annex, or to actions based thereon or resulting there from, shall be recognized or be enforceable in the EU in any manner. This is the main blocking measure. Third, no EU person shall comply, whether directly or through a subsidiary or other intermediary person, actively or by deliberate omission, with any requirement or prohibition, including requests of foreign courts, based on or resulting, directly or indirectly, from the measures specified in the Annex or from actions based thereon or resulting therefrom. EU persons may be authorized, in accordance with the procedures provided in Articles 7 and 8, to comply fully or partially to the extent that non-compliance would seriously damage their interests or those of the Community. Finally, an EU person shall be entitled to recover any damages, including legal costs, caused to that person by the application of the measures specified in the Annex or by actions based thereon or resulting therefrom. This is sometimes referred as the “clawback” measure.

**What is the process now being undertaken?** Based on a 2014 amendment to Regulation 2271/96, the Commission now has power, delegated to it from the Council, to add measures to the Annex of 2271/96. The process by which it is to do this is as follows: As soon as it adopts a delegated act, the Commission notifies it to the European Parliament and to the Council. That delegated act can only enter into force only if: a) no objection has been expressed either by the European Parliament or the Council within a period of two months of notification of that act to the European Parliament and to the Council; or b) before the expiry of that period, the European Parliament and the Council have both informed the Commission that they will not object. The two month period shall be extended by four months at the initiative of the European Parliament or of the Council. We assume that the Commission has notified the Parliament and Council of the measures to be added to the Annex, and unless either party objects, or both agree to the proposal sooner, the additions will take effect after 2 months.

**What is the practical implication of the Blocking Regulation?** The reinvigoration of the Blocking Regulation is an unwelcome development as it is intended to put EU businesses between a rock and hard place. Unfortunately, the US rock is far more compelling than the EU hard place, and very few EU businesses will rely on the Blocking Regulation to guarantee their ability to keep doing business in the US and Iran. The Blocking Regulation was of very little use in curtailing US policy on Cuba, and almost certainly will not curtail US policy on Iran. The US financial system is now so important to global and EU businesses that it cannot easily be avoided. Even during the US adherence to the JCPOA, all Western banks were reluctant to do business with Iran, because of the risks posed under US law. This reluctance has now turned into positive dislike. As noted above, the US is also stressing the possibility of secondary sanctions, which in principle force non-US businesses to choose between doing business in the US and doing business in Iran. The revivification of the Blocking Regulation will not affect that choice”. (<https://www.lexology.com/library/detail.aspx>)

(25) Il regolamento in parola conteneva inoltre clausole di *supporto* ai soggetti colpiti, nel senso che prevedeva anche la possibilità di azioni di rivalsa per il risarcimento dei danni derivanti dal soggetto che li avesse causati. Ma l’efficiacia

giuridica di un tale supporto risulta decisamente nulla, data l'impossibilità di rendere effettive le sentenze anche presenza di beni del sanzionante (USA!) sul territorio di uno stato membro.

(26) Una modalità "estrema", e frutto di grande immaginazione nel ricercare condizioni idonee ad imporre le sanzioni *a tutti i costi*, è quella della possibilità, per gli USA, di confiscare in mare aperto il petrolio trasportato. ([http://www.wallstreetitalia.com/trump-dichiara-guerra-economica-alliran/?utm\\_source](http://www.wallstreetitalia.com/trump-dichiara-guerra-economica-alliran/?utm_source))

(27) Basti pensare al Franco svizzero, che scende a dopo anni in cui la banca centrale ha cercato di frenarne la rivalutazione. Nel 2018, infatti, ha iniziato ad oscillare in discesa anche a motivo delle sanzioni verso gli oligarchi russi che, in un tale frangente, hanno pensato bene di riportare a casa i loro soldi colà depositati.

(28) Per una sintetica descrizione della recente *escalation* di azioni e reazioni in tema di tariffe dei dazi su scala planetaria si veda: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=d3ced9b6-7cd8-4f57-8498-1a118cd5a26b&utm>

(29) Ancora da *Burges Salmon – LLP*: "Consumer costs of imported US products (e.g. cranberries) may rise, and where those are components in other goods the price of those goods (including any export goods) will also rise. Consumers may therefore face a wave of product price increases as a result of their own retaliatory measures. While the retaliation is currently largely focussed on agricultural products and (tit for tat) metal imports, this effect may increase in the future if further retaliation takes place. The introduction of tariffs by the US and retaliatory tariffs across the world is likely to send waves (of varying severity) through global supply chains. Although a company may not buy materials, components or goods from the US directly, its supplier may do. Such suppliers might transform/incorporate the items from the US into an item that it provides to a company based in a country seemingly unaffected by the introduction of the tariffs. Upon supplying the item, the supplier may also pass the cost of the tariffs on. This will then inevitably affect the price charged for the finished product. Price and cost variations therefore may not be easy to predict". [https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=c5ceec47-46d6-4ccb-aecd-6ca28d30cd06&utm\\_source=Lexology](https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=c5ceec47-46d6-4ccb-aecd-6ca28d30cd06&utm_source=Lexology)

(30) Non si può quindi escludere che tra le parti torni la voglia di rinegoziare le condizioni che ora si vorrebbe cambiare d'imperio, nell'ottica di generare valore incrementale per tutte le parti coinvolte. Anche perché negoziare sulla base del principio dei vantaggi comparati è risultato storicamente il più virtuoso quanto efficiente meccanismo decisionale di ripartizione di risorse scarse e di composizione di interessi configgenti.

(31) E' chiaro che in questo contesto in cui la guerra commerciale tende a confondersi con la *guerra cognitiva*, un compito primario è quello di testare la capacità di risposta della controparte per calibrare il livello della minaccia – nel senso

di poterne valutare attendibilmente la credibilità - ovvero per giungere ad un accordo migliorativo rispetto alla *status quo*. In tali condizioni l'esito dell'escalation è difficilmente simulabile con buona approssimazione. Ma in generale si può sostenere che il protezionismo genera un gioco a *somma negativa*: ovverosia che *il guadagno di chi offende è comunque inferiore alla perdita di chi subisce la discriminazione*. (Su questo si veda: <https://www.prometeia.it/atlante/dazi-usa-escalation-con-europa-da-evitare>)