



CONFINDUSTRIA

**Caso Boeing-Airbus:
Autorizzazione del WTO a
nuovi dazi USA sull'import
dall'UE e Elenco prodotti
oggetto delle nuove tariffe**

Aggiornamento al 3 ottobre

Ottobre 2019

Inquadramento. Il 2 ottobre scorso gli Stati Uniti hanno ottenuto il via libera ufficiale dal WTO per l'imposizione di dazi compensativi su prodotti importati dall'UE per un valore annuo di 7,49 miliardi di USD. Il provvedimento, notificato in via riservata a Bruxelles e Washington già nelle scorse settimane, è stato assunto in risposta ai sussidi erogati da alcuni Paesi UE a favore del consorzio Airbus e determina la sanzione più pesante finora imposta dall'Organizzazione di Ginevra in una controversia commerciale.

La sentenza segna il culmine di una disputa avviata nel 2004 che ha visto due giudizi sostanzialmente simmetrici, vinti rispettivamente da USA e UE.¹ Nel corso degli anni entrambi questi *panel* hanno analizzato migliaia di documenti in gran parte secretati per ragioni commerciali. I giudici di Ginevra, pur riconoscendo in linea di principio la fondatezza delle richieste di Boeing e Airbus, si erano tuttavia finora astenuti dall'autorizzare dazi compensativi a favore delle parti. Dal canto suo Washington aveva stimato l'ammontare del danno derivante dai sussidi UE ancora in vigore in circa 11,2 miliardi di USD annui che si sarebbero tradotti nella mancata vendita di oltre 300 velivoli Boeing e conseguenti perdite di quote di mercato mondiali.

Dettagli del provvedimento. La pronuncia esaurisce i gradi di giudizio ed è quindi inappellabile. L'amministrazione USA è quindi autorizzata ad applicare nuove tariffe su beni importati dalla UE per un valore compensativo di quasi 7,5 miliardi di USD, corrispondenti all'1,5% degli acquisti totali dall'UE². I dazi possono colpire una serie di prodotti identificati da codici doganali a 8 e 10 cifre della nomenclatura tariffaria americana selezionati da due differenti liste che lo *United States Trade Representative* (USTR) ha pubblicato il 12 aprile e il 5 luglio.

1. La prima lista conteneva 325 linee tariffarie per un valore all'import dall'UE pari a 21,5 miliardi di USD. A sua volta era suddivisa in due Sezioni: una con solo 9 categorie di prodotti (aerei, elicotteri e loro componenti) realizzati nei 4 paesi del consorzio Airbus: Francia, Germania, Spagna e UK. La seconda destinata a colpire tutti e 28 i Membri UE con una gamma ben più vasta di beni, fra i quali spiccano alimentari, vini, bevande, prodotti tessili e abbigliamento, il cui valore all'import su flussi 2018 ammontava a 14,7 mld di USD.

¹ Sotto le pressioni dell'allora CEO di Boeing, Harry Stonecipher, l'amministrazione statunitense guidata da George W. Bush decise di aprire un *panel* al WTO per denunciare i finanziamenti che Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna avevano concesso per lo sviluppo della nuova gamma di velivoli Airbus A350 e A380. La questione è stata formalizzata con la denominazione DS 316 e si intrecciò da subito con la contro-causa n. DS 353 intentata dall'Europa contro i presunti sussidi concessi dal Governo USA a Boeing per la progettazione dei nuovi B787. Sebbene i due procedimenti siano stati avviati a pochi giorni di distanza l'uno dall'altro, il loro iter processuale risulta sfalsato di qualche mese a favore del primo; la sentenza relativa al caso Boeing non è pertanto attesa prima di circa sei-otto mesi, ossia poco prima dell'estate.

² Elaborazione dati US Census Bureau relativi al 2018.

2. La seconda lista, pubblicata il 5 luglio, include 89 linee tariffarie che corrispondono a 4,5 miliardi di USD di import dall'UE ed impatta in particolare su prodotti della trasformazione alimentare, bevande alcolici e prodotti siderurgici.

La risposta immediata dell'Amministrazione US. Già nella serata del 2 ottobre, a poche ore di distanza quindi dall'ufficializzazione della sentenza del WTO, lo USTR ha reso noto una lista di beni sui quali applicare i dazi compensativi autorizzati da Ginevra. L'elenco è composto da 15 Sezioni, ciascuna delle quali include alcune specifiche categorie di prodotti identificati con codici doganali della nomenclatura americana a 8 digit e il dettaglio dei paesi UE ai quali verrà applicato il dazio.

- La prima (Section 1) riguarda gli **aeromobili** per il trasporto passeggeri realizzati nei **4 paesi membri del Consorzio Airbus**, per i quali è prevista una tariffa del **10%**.
- Le restanti 14 colpiscono invece in misura diversa i **28 Stati Membri** con un dazio aggiuntivo del **25%** e riguardano in prevalenza prodotti agricoli e alimentari. L'Italia è coinvolta in 8 delle 15 Sezioni: la 6 e quelle comprese fra la 8 e la 15.

Delle 159 linee tariffarie incluse nel provvedimento, 117 si riferiscono a prodotti agricoli e alimentari, a fronte di appena 17 per i comparti del tessile/abbigliamento e dei prodotti della meccanica (importati esclusivamente da Gran Bretagna e Germania). Fra i beni oggetto dei nuovi dazi figurano fra gli altri il whisky inglese, l'olio d'oliva spagnolo, il caffè tedesco, i liquori realizzati in Germania, Irlanda, Italia e Spagna, il vino francese nonché alcuni formaggi tipici europei come il Pecorino, il Grana, l'Emmentaler, il Parmigiano reggiano o il Provolone. Restano invece esclusi prodotti altrettanto iconici del *Made in Italy* come la pasta, i vini o i prosciutti DOP.

Il valore totale delle importazioni negli USA dall'UE dei prodotti inclusi nell'elenco pubblicato dallo USTR ammonta a 10,9 miliardi di USD su flussi 2018. Da rilevare come tale cifra rappresenti poco più del 40% dell'importo originario ottenuto sommando gli oltre 400 codici contenuti nelle liste del 12 aprile e del 5 luglio. La sezione più rilevante in termini di incidenza è, come prevedibile, la 1 (quella riguardante gli aerei), il cui import negli USA lo scorso anno è stato pari a 5,1 miliardi di USD (oltre il 46% del totale). Seguono nell'ordine la n. 2 (con 1,58 mld – composta da alcolici e prodotti tessili) e la n. 7 (con 1,54 mld – rappresentata da olive e vini).

I nuovi dazi entreranno in vigore a partire dal 18 ottobre, avendo gli USA richiesto la convocazione di una seduta ad hoc del Dispute Settlement Body per la ratifica del provvedimento³. Lo USTR ha comunque specificato che la misura adottata non ha carattere definitivo⁴, riservandosi il diritto di aumentare in qualsiasi momento anche fino al 100% il valore dei dazi o l'elenco dei beni colpiti.

³ Riunione in calendario il 14 ottobre.

⁴ "The United States WILL BEGIN applying WTO-approved tariffs on certain EU goods beginning October 18".

Effetti sull'export UE negli USA. Come anticipato in precedenza, l'ammontare dei dazi compensativi autorizzati dal WTO ammonta a circa l'1,5% dell'export UE verso gli USA. I loro effetti colpiranno tuttavia i 28 con modalità e intensità differenti. Al riguardo, è essenziale distinguere i prodotti inclusi nelle 15 sezioni del documento USTR in rapporto ai Paesi UE che ne saranno oggetto.

I risultati di quest'analisi si discostano, in maniera talvolta significativa, rispetto a quella condotta preliminarmente sulle liste pubblicate in aprile e luglio. In quel caso infatti il paese più colpito sarebbe risultato la Francia, il cui export negli USA supera gli 8,1 miliardi USD, seguita dall'Italia, con oltre 5 miliardi, Germania (4,4 miliardi), la Gran Bretagna (3 mld) e la Spagna (1,8%).

Sulla base della lista diffusa il 02/10, la Francia continua ad essere il membro UE a pagare il prezzo più alto (4,6 mld l'import da parte degli USA sui quali saranno applicate le nuove tariffe). Seguono nell'ordine gli altri tre membri del Consorzio Airbus: Germania (2,4 mld), Gran Bretagna (1,8 mld) e Spagna (con 812 milioni). **L'Italia si colloca al 5° posto con beni importati dagli USA per 468 milioni di USD - cifra corrispondente a meno dell'1% del nostro totale export negli USA - prima dell'Irlanda (467 mln).**

Allo stato attuale, con l'elenco del 2 ottobre gli USA hanno distribuito l'ammontare di import aggredibile dai nuovi dazi in maniera sostanzialmente diversa dalle liste preliminari tenendo conto in maniera ben più oggettiva del ruolo che ciascun paese europeo ha all'interno del consorzio di Tolosa e che ha assunto nella concessione dei sussidi ritenuti illeciti dal WTO, circostanza tutt'altro che scontata nelle scorse settimane.

Effetti delle misure sul settore aerospaziale. Con le nuove tariffe, Airbus vedrà aumentare del 10% il prezzo dei propri velivoli sul mercato USA, finora importati a dazio zero. Prevedendo una pronuncia a suo sfavore, il consorzio europeo era corso ai ripari già nel 2012, stabilendo una linea di assemblaggio finale a Mobile, in Alabama, per i velivoli di classe A320 e A220. L'eventualità che Washington colpisse anche le parti e i componenti, sia di velivoli che di elicotteri, rischiava tuttavia di rendere inefficace tale strategia, pregiudicando la catena di fornitura globale del consorzio. Ad oggi tale scenario sembrerebbe scongiurato. Sul piano nazionale, pur essendo un grande esportatore negli USA di elicotteri e componenti per gli aerei, l'Italia non risulterà colpita direttamente da nuovi dazi per le ragioni spiegate in precedenza, ma rischia di subire dei contraccolpi sulle imprese subfornitrici di Airbus⁵ a causa delle minori vendite attese sul mercato americano.⁶

⁵ Un riferimento indiretto sono le vendite totali dell'Italia alla Francia di componenti per le aeromobili (SH 8803). Nel 2018 ammontavano a 496 milioni di Euro, oltre il 20% del totale export mondo e circa il 4% della quota del mercato francese.

⁶ Il CEO di Leonardo, Alessandro Profumo, pur mostrando preoccupazione per le chiusure commerciali che rischierebbero di rallentare la crescita del settore, ha dichiarato di non temere "un impatto specifico sulla società". Ciò sarebbe anche dovuto al fatto che per Leonardo Boeing è un cliente più importante di quanto non lo sia Airbus.

Risvolti politici. L'applicazione dei dazi USA trova legittimazione nella giurisprudenza multilaterale e non è pertanto ascrivibile agli effetti della Trade War; almeno non direttamente. Ciò premesso, essa si inserisce nel braccio di ferro transatlantico avviato il 1° giugno 2018 con i dazi su acciaio e alluminio⁷ e rafforza l'approccio marcatamente unilaterale degli USA. Tale approccio, ormai noto, si è manifestato, in questo caso, nel netto rifiuto di giungere ad un accordo, con la prospettiva di negoziare nuove regole in tema di aiuti al settore aerospaziale, come richiesto dall'UE.⁸ L'Unione, dal canto suo, deve gestire questa delicata questione nel mezzo di un passaggio di consegne istituzionale e in una fase di acute tensioni commerciali ormai a tutto campo. La strategia della Commissione uscente si era basata sostanzialmente sulla minaccia di ritorsione (legalmente autorizzata dal WTO) e sulla proposta di negoziato.⁹

Conclusioni. A riprova che gli USA intendono testare il terreno e la riposta della UE, nell'ipotesi che le liste e le percentuali del 2 ottobre venissero applicate così come sono, gli USA non incasserebbero quanto stabilito dal WTO (7,5 mld USD). Considerando, infatti, come base i flussi di import dalla UE nel 2018 nelle rispettive categorie di beni (vedi allegato 2), l'applicazione dei dazi del 10% (sezione 1) e del 25% (restanti 14 sezioni) genererebbe poco meno di 2 mld USD di dazi da riscuotere.

Come indicato in precedenza, infatti, gli USA mantengono il diritto di modificare liste e percentuali "in qualsiasi momento" fino ad un tetto di 7,5 miliardi USD di dazi annuali. In breve: se il confronto con la UE dovesse inasprirsi, o dimostrarsi infruttuoso dal punto di vista americano, l'amministrazione Trump ha un "margine" di circa 5,5 miliardi di USD aggiuntivi, da applicare (sempre in termini di dazi da riscuotere). In questa ipotesi, si potrebbe assistere: i) ad un ampliamento della lista ad altri prodotti; ii) ad un innalzamento dei livelli di dazio; iii) ad una diversa distribuzione dei prodotti e dei paesi colpiti; iv) ad una combinazione di tutte e tre le precedenti evenienze.

Il tratto distintivo di questa fase delle relazioni internazionali è l'unilateralismo americano e la partita Boeing-Airbus (ancorché separata dai dossier di sicurezza nazionale) gode di sostegno bipartisan a Washington.

⁷ Provvedimento che aveva a sua volta generato la risposta UE su beni importati dagli USA per un valore di 2,8 miliardi di USD, destinati a diventare 6 fra meno di un anno.

⁸ Lo stesso Rappresentante al Commercio, Robert Lighthizer, ha dichiarato più volte che l'amministrazione USA avrebbe risposto immediatamente con nuovi dazi e che la loro rimozione sarà subordinata alla fine dei sussidi concessi al settore aerospaziale dai Governi europei.

⁹ Da un lato, la risposta diretta in vista della "rivalsa" che seguirà alla pronuncia favorevole del WTO nel parallelo giudizio contro Boeing: è già da tempo predisposta una lista di prodotti il cui valore all'import dagli USA ammonta a circa 20 miliardi USD. La selezione di quelli da tassare avverrebbe in maniera chirurgica, così da colpire in misura maggiore gli Stati federali strategici per la rielezione di Trump nel 2020. Tuttavia la sentenza definitiva è attesa a marzo-aprile. Per colmare il gap temporale, l'UE starebbe studiando la possibilità di riesumare un vecchio caso pendente al WTO dal 2000 e relativo ai sussidi alle imprese esportatrici garantiti dal sistema fiscale americano (DS 108) che autorizzerebbe l'applicazione di dazi, anche del 100%, su beni importati dagli USA per un valore di 4 miliardi di USD, anche se tale ipotesi sembrerebbe tuttavia essere stata esclusa nelle ultime ore. Dall'altro, la Commissione UE ha più volte manifestato la disponibilità per un accordo che disinnesci la spirale ritorsiva salvaguardando le rispettive industrie aeronautiche attraverso una "compensazione" delle pene rispettive comminate da Ginevra (anche con un lieve sbilanciamento a favore degli USA, che potrebbero così annunciare una vittoria politica) con l'obiettivo di condividere con gli USA un riordino della disciplina generale degli aiuti di stato al settore aeronautico e fare fronte comune nel mantenere la leadership sull'asse occidentale.

A meno di un mese dall'insediamento, la nuova Commissione UE si trova a negoziare da una posizione di debolezza per almeno tre ragioni. La prima è la sua maggiore esposizione commerciale¹⁰, la seconda è l'ormai consolidato approccio USA "*hit first, talk later*", la terza il divario temporale che le impedisce di replicare nell'immediato.

Una prima, inevitabile, conclusione, perciò, è che la strategia europea deve cambiare e farsi più efficace, possibilmente prima della prossima scadenza, che potrebbe essere fatale. Nell'annunciare i nuovi dazi, il Rappresentante al Commercio USA Robert Lighthizer ha tuttavia lasciato aperta la via del dialogo, dichiarando che gli USA si attendono di poter avviare al più presto negoziati con l'UE per risolvere le distorsioni causate al settore aerospazio dai sussidi pubblici. Spetta quindi ora alla nuova Commissione creare le condizioni affinché il provvedimento del 2 ottobre non rappresenti il punto di partenza di una nuova guerra commerciale fra le due sponde dell'Atlantico. Il tempo è un fattore tutt'altro che irrilevante.

Il 16 novembre, scadranno i 6 mesi di proroga concessi da Trump a UE e Giappone prima dell'imposizione di dazi del 20-25% su automobili e relativa componentistica¹¹. Su questo fronte, le trattative UE-USA sono in stallo e dipendono, sostanzialmente, dalle concessioni negoziali che la UE è in grado di offrire agli USA in agricoltura. Un precedente insidioso si è palesato lo scorso 25 settembre, quando USA e Giappone hanno raggiunto un'intesa che eviterà i dazi su auto e componenti *Made in Japan*¹² a fronte di significative aperture del Giappone all'import agricolo dall'America. Questo accordo ha permesso a Trump di parlare di "*Vittoria enorme per gli agricoltori e gli allevatori statunitensi*" confermando all'opinione pubblica nazionale l'efficacia della sua strategia volta alla riduzione del deficit commerciale ed all'aumento dell'export agricolo USA. La strada per la UE, che non può cedere di un millimetro sul fronte della sicurezza alimentare senza pesanti contraccolpi politici e sociali, è dunque in salita.

¹⁰ Il surplus commerciale dell'UE nei confronti degli Stati Uniti nel 2018 è stato superiore ai 100 miliardi di USD.

¹¹ A tale minaccia, l'ormai ex Commissaria al Commercio Cecilia Malmstrom ha risposto paventando la possibilità che l'UE imponga tariffe uguali e speculari su 35 miliardi di USD di import dagli USA.

¹² L'accordo, formalizzato dallo stesso Presidente Trump e dal Primo Ministro Abe, prevede da un lato che il Giappone liberalizzi circa il 90% del proprio import di prodotti agricoli (in particolare per il settore delle carni di manzo, maiale e grano) a fronte di aperture USA nel comparto delle macchine, turbine e biciclette.