



CONFINDUSTRIA

Caso Boeing-Airbus: Autorizzazione del WTO a nuovi dazi USA sull'import dall'UE

Ottobre 2019



Inquadramento. Il 2 ottobre 2019 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 di 7,49 miliardi di USD. La decisione, notificata in via riservata a Bruxelles e Washington già nelle scorse settimane, è stata assunta in risposta ai sussidi erogati da alcuni Paesi UE a favore del consorzio Airbus.

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. Il WTO ha concesso a USA e UE alcune settimane per aggiungere commenti al dispositivo della sentenza ed eliminare qualsiasi informazione commerciale riservata, prima che venga ufficialmente adottata e resa pubblica.

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 colpiranno 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.

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, seguiti da articoli in legno, borse, tappeti, ceramiche, occhialeria, strumenti ottici e di precisione, rubinetteria, sanitari, stoviglie, utensileria, motocicli e biciclette. Il loro 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.

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.

Spetta ora agli USA individuare da tali elenchi i prodotti da tassare e le relative aliquote (che potrebbero raggiungere anche il 100% del valore dichiarato in dogana) fino al raggiungimento della cifra stabilita dal WTO.

Per l'applicazione effettiva delle nuove tariffe, l'amministrazione USA dovrà comunque attendere una nuova riunione del Dispute Settlement Body, al momento fissata per il 28 ottobre; gli USA potrebbero tuttavia chiedere la convocazione di una seduta ad hoc, per la quale sarebbero comunque necessari 10 giorni di preavviso.

Effetti sull'export UE negli USA. Come anticipato, l'ammontare dei dazi compensativi autorizzati ammonta a circa l'1,5% dell'export UE verso gli USA. I loro effetti colpiscono tuttavia i 28 con modalità e intensità differenti. Al riguardo, è essenziale la differenza fra le due sezioni della lista pubblicata il 12 aprile.

Il primo allegato della 1° lista include solo 9 linee tariffarie (a 10 cifre) che riguardano aerei per il trasposto passeggeri, elicotteri e loro componenti prodotti esclusivamente dai membri del Consorzio Airbus (Germania, Gran Bretagna, Francia e Spagna). L'ammontare complessivo dell'import USA di tali prodotti ammonta a 6,7 miliardi di USD, quasi il 75% delle importazioni dall'intera UE (9 miliardi). Nell'ordine, l'import dalla Francia si è attestato nel 2018 sui 3,3 miliardi di USD, seguito da Germania (2,3 mld), UK (854 milioni) e Spagna (per appena 194 milioni).

Sono opportune due sottolineature: i) su tutte le categorie di beni inclusi nell'Annex 1, gli USA applicavano finora dazio 0 sull'import dall'UE; ii) l'Italia (che non sarà colpita dalle nuove tariffe su tali prodotti) ha esportato negli USA aerei ed elicotteri per un valore di 1,7 miliardi di USD, collocandosi al 3° posto fra i fornitori UE, dopo Francia e Germania e ben prima di UK e Spagna.

Il secondo allegato della 1° lista include, come detto, 316 codici doganali a 8 cifre e impatta, a differenza della prima, su tutti e 28 i Membri UE. L'ammontare complessivo dell'import negli USA dei prodotti in essa contenuti è pari a 14,7 miliardi di USD. In questo caso, i principali paesi colpiti risultano di gran lunga la Francia (per 4,7 miliardi di USD di importazioni) e l'Italia (4,3 miliardi), seguiti a distanza da Germania (1,6 miliardi), Spagna (1,5 mld), Gran Bretagna (543 milioni) e Irlanda (496 mln).

La seconda Lista resa pubblica il 5 luglio, include una serie di beni il cui valore all'import negli USA è stato pari a 4,5 miliardi di USD. Di questi 1,6 miliardi provenivano da UK, seguiti dai 757 milioni USD dell'Italia, 499 mln della Germania e 488 dell'Irlanda.

Nel complesso, sommando i prodotti inclusi nei due annex della prima lista e quelli della seconda, il paese più colpito risulterebbe la Francia, il cui export negli USA supera gli 8,1 miliardi USD. Segue l'Italia, con oltre 5 miliardi, la Germania (4,4 miliardi), la Gran Bretagna (3 mld) e la Spagna (1,8%).

Pur non essendo parte del Consorzio Airbus, il nostro Paese è pertanto quello che rischia di pagare il secondo conto più alto.

Conclusione analoga, anche se parzialmente più mitigata, si può trarre valutando l'incidenza dell'import dei prodotti inclusi nelle liste USTR sul totale. Questa percentuale nel caso dell'Italia è infatti pari al 9,3%, inferiore a quelle di Francia (15,6%), Spagna (10,6%) e Grecia (12,6%), ma di gran lunga superiore a quella della Germania (3,6%), UK (5%) o Irlanda (1,7%). Uno scema dettagliato sui flussi di import dai Paesi UE dei beni inclusi nelle due liste pubblicate dagli USA è riportato nell'allegato 1.

Effetti delle misure sul settore aerospaziale. Con le nuove tariffe, Airbus vedrà aumentare esponenzialmente il prezzo dei propri velivoli sul mercato USA, finora importati a dazio zero. Prevedendo una pronuncia a suo sfavore, Airbus 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. La decisione di Washington di colpire anche le parti e i componenti, sia di velivoli che di elicotteri, rischia tuttavia di rendere inefficace tale strategia, pregiudicando la catena di fornitura globale del consorzio. 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 Airbus a causa delle minori vendite attese sul mercato americano.³

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 alluminio⁴ 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.⁵ 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 su due leve.

- 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.⁶ 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 l'ipotesi 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.

³ 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.

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ In questo elenco figurano prodotti ittici e della trasformazione alimentare, cereali, del tabacco, vini e bevande alcoliche, componenti chimiche e polimeri, prodotti dell'industria medica e farmaceutica, fibre, colle, prodotti di cuoio, tessuti, abbigliamento, borse, carburanti e propellenti, trattori, componenti auto, moto e componenti, elicotteri, aeroplani, biliardi, video games, attrezzi per la ginnastica.

- Dall'altro, il negoziato. 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.

Conclusioni. Il tratto distintivo di questa fase delle relazioni commerciali è l'unilateralismo americano e la partita Boeing-Airbus (ancorché separata dai dossier di sicurezza nazionale) gode di un sostegno bipartisan a Washington. A meno di un mese dall'insediamento, la nuova Commissione UE si trova a negoziare da una posizione di debolezza per la sua maggiore esposizione commerciale⁷, per l'ormai consolidato approccio USA "*hit first, talk later*" e per 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.

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 componentistica⁸. 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*⁹ 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.

Per l'Italia, la partita Boeing-Airbus si gioca anche a Roma negli stessi giorni della pronuncia del WTO. Il rischio è noto: prodotti iconici del *Made in Italy* alimentare e non solo, rischiano di subire un trattamento in dogana con conseguenze potenzialmente devastanti¹⁰. Lo spazio di manovra politico è affidato agli incontri in programma l'1 e 2 ottobre tra il Segretario di Stato USA Mike Pompeo, il Presidente della Repubblica Mattarella, il Premier Conte e il Ministro degli Esteri Di Maio e si incrocerà verosimilmente ai principali dossier di politica internazionale: rapporti con la Cina, 5G, sanzioni contro la Russia, Iran e Libia. In queste circostanze, il surplus commerciale che l'Italia vanta nei confronti degli USA (oltre 25 miliardi di Euro nel 2018) non faciliterà il confronto.

⁷ Il surplus commerciale dell'UE nei confronti degli Stati Uniti nel 2018 è stato superiore ai 100 miliardi di USD.

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ I Consorzi del Parmigiano e del Grana Padano hanno ad esempio stimato un crollo dell'export negli USA pari al 90%.

ALLEGATO 1

Import negli USA dai Paesi UE dei prodotti inclusi nelle liste USTR (valori in USD)						
	1^ Lista (12 Aprile)		2^ Lista (5 Luglio)	TOTALE (Lista 1+2)	% su totale UE	% su totale import dagli USA
	Annex 1	Annex 2				
Francia	3.387.245.749	4.713.480.674	52.746.963	8.153.473.386	31,2	15,6
Italia		4.315.867.581	756.184.904	5.072.052.485	19,4	9,3
Germania	2.338.790.065	1.643.820.936	499.805.515	4.482.416.516	17,2	3,6
Gran Bretagna	854.650.400	516.420.645	1.665.797.913	3.036.868.958	11,6	5,0
Spagna	194.912.844	1.570.849.900	62.373.875	1.828.136.619	7,0	10,6
Irlanda		496.287.222	488.390.440	984.677.662	3,8	1,7
Olanda		169.868.455	196.162.535	366.030.990	1,4	1,5
Portogallo		322.355.933	2.576.611	324.932.544	1,2	8,4
Austria		187.873.813	130.347.910	318.221.723	1,2	2,4
Polonia		62.919.154	253.218.338	316.137.492	1,2	3,9
Danimarca		107.042.323	155.018.366	262.060.689	1,0	3,0
Grecia		140.587.506	61.455.321	202.042.827	0,8	12,6
Belgio		123.975.902	47.044.124	171.020.026	0,7	1,0
Repubblica Ceca		75.720.925	63.500.715	139.221.640	0,5	2,8
Bulgaria		88.452.592	24.718.253	113.170.845	0,4	11,5
Svezia		90.693.999	874.419	91.568.418	0,4	0,8
Finlandia		28.936.742	45.516.553	74.453.295	0,3	1,0
Romania		39.981.865	2.258.478	42.240.343	0,2	1,6

Lituania		19.220.062	11.635.495	30.855.557	0,1	2,4
Croazia		14.010.967	9.929.204	23.940.171	0,1	5,1
Ungheria		16.545.048	2.218.443	18.763.491	0,1	0,4
Slovenia		13.132.276	61.906	13.194.182	0,1	1,6
Lussemburgo		763.872	11.371.711	12.135.583	0,0	2,2
Lettonia		3.074.047	6.579.190	9.653.237	0,0	1,3
Estonia		4.916.702	4.577.768	9.494.470	0,0	1,0
Cipro		6.371.806	222.709	6.594.515	0,0	9,8
Slovacchia		6.147.351	82.703	6.230.054	0,0	0,1
Malta		78.608	18.356	96.964	0,0	0,0
UE 28	6.775.599.058	14.779.396.906	4.554.688.718	26.109.684.682	100,0	

Fonte: Elaborazione Confindustria su dati U.S. Census Bureau's Foreign Trade