

## Il caso *Airbus-Boeing*: una nuova tappa della guerra dei dazi tra USA e UE

di Marco Buccarella

**Title:** US and EU: *Airbus-Boeing* dispute and the danger of an eternal arm wrestle.

**Keywords:** USA; UE; World Trade Organization.

1. – Con la decisione in epigrafe l'organismo arbitrale dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) o *World Trade Organization* (WTO) si è pronunciato sulla controversia concernente le sovvenzioni concesse all'industria aerospaziale europea *Airbus* da alcuni Paesi dell'UE. L'OMC ha stabilito in circa 7,5 miliardi di dollari (equivalenti a 6,8 miliardi di euro) l'ammontare massimo dei dazi di compensazione che gli USA potranno applicare nei confronti dei prodotti importati dall'Europa.

Tale pronuncia si colloca nell'ambito della *querelle* nata dalle accuse incrociate di USA e UE e relativa alle sovvenzioni che le due potenze economiche avrebbero illegittimamente erogato in favore delle rispettive industrie aerospaziali, ossia *Boeing* e *Airbus*. Da questa disputa commerciale sono scaturiti due casi dinanzi all'Organo di risoluzione delle controversie dell'OMC (*Dispute Settlement Body* o DSB): DS316, *European Communities and Certain Member States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft*, nell'ambito della quale è stata emanata la recente decisione dell'organismo arbitrale, e DS353, *United States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft*.

Ebbene, la pronuncia del 2 ottobre rappresenta una nuova minaccia per la stabilità del rapporto che collega Bruxelles e Washington, soprattutto se si considera che tale equilibrio è stato già messo alla prova il 28 marzo 2019 nell'ambito della parallela controversia DS353 che ha visto protagonista l'industria aerospaziale *Boeing*. In quella occasione, l'Organo d'appello (*Appellate Body*) dell'OMC – competente a decidere sulle sole questioni di diritto relative alle decisioni di primo grado emanate dai cd. *panels* – ha confermato la violazione da parte degli USA dell'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative (detto, in breve, Accordo SCM, da *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*), alimentando il clima di tensione tra USA e UE. In particolare, con il rapporto WT/DS353/AB/RW del 28 marzo l'*Appellate Body* ha accertato che gli Stati Uniti non hanno ritirato le sovvenzioni concesse all'industria aerospaziale *Boeing*, in violazione di quanto in precedenza statuito dal DSB e della normativa OMC (v., in proposito, M. Buccarella, *Airbus vs Boeing: tra i due litiganti il terzo gode*, in questa *Rivista*, 3/2019).

2. – Prima di approfondire il contenuto della decisione in epigrafe, occorre soffermarsi brevemente sulla controversia DS316 da cui è scaturita la recente pronuncia dell'organismo arbitrale.

La decisione del 2 ottobre si colloca nell'ambito del procedimento di arbitrato che ha avuto inizio subito dopo la conclusione della controversia *DS316 - European Communities and Certain Member States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft*. Infatti, nel 2010 l'Organo d'appello dell'OMC ha definitivamente accertato che le sovvenzioni erogate da alcuni Governi europei in favore di *Airbus* erano contrarie all'art. 5 lettera c) dell'Accordo SCM e avevano pregiudicato gli interessi dell'industria aerospaziale statunitense *Boeing* (WT/DS316/AB/R, *Report of the Appellate Body, European Communities and Certain Member States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft, AB-2010-1*, in *wto.org*).

In particolare, nel sopraccitato rapporto dell'Organo di appello divulgato il 18 maggio 2011, sono stati ritenuti illegittimi i sistemi di finanziamento (noti come *Launch Aid* o *Member State Financing*) approvati da Francia, Germania, Spagna e Regno Unito per lo sviluppo dei modelli *Airbus* A300, A310, A320, A330/A340, A330-200, A340-500/600 e per l'implementazione del progetto A380 LCA (*Light Combat Aircraft*). Inoltre, tra gli aiuti illegittimi rilevati dall'*Appellate Body* rientrano le partecipazioni azionarie del Governo francese e tedesco in società riconducibili ad *Airbus*, nonché specifiche concessioni relative a grandi infrastrutture di interesse nazionale (come, ad esempio, la locazione di terreni nel sito industriale di Mühlenberger Loch ad Amburgo o il diritto all'utilizzo in via esclusiva di una delle piste più lunghe dell'aeroporto di Brema).

Ebbene, il DSB ha adottato il rapporto del *panel* così come rettificato dalla decisione dell'*Appellate Body*, confermando che il principale effetto delle sovvenzioni concesse a *Airbus* è stato quello di ridurre, quasi nella totalità, il numero delle esportazioni di LCA *Boeing* (a corridoio singolo e a corridoio doppio) in UE, Cina, Corea e Australia. Difatti, secondo quanto definitivamente accertato dal DSB, le sovvenzioni ad *Airbus* avrebbero causato un notevole calo delle vendite di LCA *Boeing* proprio in quei mercati in cui esisteva la concorrenza del *competitor Airbus* con i modelli A320 (*Air Asia, Air Berlin, Czech Airlines* e *EasyJet*), A340 (*Iberia, South African Airways* e *Thai Airways International*) e A380 (*Emirates, Qantas* e *Singapore Airlines*).

L'Unione europea, dunque, nel 2011 ha intrapreso una serie di azioni con il dichiarato obiettivo di ottemperare alle raccomandazioni dell'Organo di risoluzione delle controversie dell'OMC e di eliminare gli effetti, derivanti dalle sovvenzioni, lesivi degli interessi USA. Tuttavia, nonostante ciò, il 9 dicembre 2011 gli Stati Uniti hanno avviato la procedura di riesame, prevista dall'art. 21.5 (*Surveillance of Implementation of Recommendations and Rulings*) del DSU, al fine di verificare se le misure adottate in concreto dall'UE rispettassero la decisione del DSB. Il conseguente procedimento di conformità, conclusosi il 15 maggio 2018 con il rapporto dell'Organo di appello (WT/DS316/AB/RW, *Report of the Appellate Body, European Communities and Certain Member States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft, Recourse to Article 21.5 of the DSU by the United States, AB-2016-6*, in *wto.org*), ha, da una parte, confermato che l'Unione europea non ha ottemperato alle raccomandazioni, ma, dall'altra, ha riconosciuto che le sovvenzioni *expired* prima del 1° giugno 2011 (ossia prima della data in cui è stato formalmente richiesto all'UE di rispettare le decisioni assunte dal DSB nella controversia principale) non potevano essere oggetto d'esame nel procedimento di conformità, giacché insuscettibili di produrre effetti lesivi. Insomma, la decisione conclusiva della controversia DS316 ha sì confermato l'illegittimità delle sovvenzioni UE, ma altresì riconosciuto che gli effetti dei sussidi precedenti al 2011 sono venuti meno prima del cd. *implementation period* e che, di conseguenza, «the European Union had no compliance obligation with respect to these subsidies».

Siffatta decisione, una sorta di *win-win*, è stata positivamente accolta da entrambe le parti, salvo poi diventare il preludio della riassunzione – richiesta dagli USA – del procedimento di cui all'art. 22 del DSU (*Compensation and the Suspension of Concessions*) e di un nuovo *compliance proceeding* (art. 21.5 del DSU), questa volta attivato dall'UE. Infatti, il 31 luglio 2018 l'Unione europea ha richiesto la costituzione di un *panel* ai sensi dell'art. 21.5 del DSU per verificare la conformità delle misure adottate rispetto alle decisioni assunte dal DSB nonché agli accordi OMC. Tuttavia, il cd. *compliance panel* si è insediato solo nel settembre 2018 e ad oggi non si è ancora pronunciato.

3. – Il procedimento di arbitrato è iniziato il 13 gennaio 2012 (v. *Constitution note of the Arbitrator*, WT/DS316/20, in *wto.org*), a seguito dell'opposizione dell'Unione europea alla richiesta degli USA – depositata dopo la pubblicazione del verdetto dell'Organo di appello sul caso DS316 – di applicare dazi compensativi ai prodotti europei per complessivi 11 miliardi di dollari, in risposta alle acclamate e mai ritirate sovvenzioni concesse dall'UE a *Airbus*.

Il 9 dicembre 2011 gli Stati Uniti, in ragione dei persistenti danni procurati a *Boeing* nei settori dei velivoli e derivanti dalle sovvenzioni UE, avevano infatti richiesto al DSB l'autorizzazione all'applicazione di contromisure verso l'Unione europea, ai sensi e per gli effetti dell'art. 22 (*Compensation and the Suspension of Concessions*) del *Dispute Settlement Understanding* (DSU) e dell'art. 7.9 dell'Accordo SCM. In particolare, gli USA volevano dall'OMC l'autorizzazione per applicare dazi compensativi «with respect to the European Union at an annual level commensurate with the degree and nature of the adverse effects caused to the interests of the United States by the failure of the European Union and certain member States to withdraw subsidies or remove their adverse effects in compliance with the recommendations and rulings of the DSB».

Tuttavia, nella riunione del DSB del 22 dicembre 2011, l'UE ha contestato la legittimità della richiesta di Washington e il 13 gennaio 2012 è stato quindi designato un *panel*, inizialmente composto dagli stessi membri che si erano occupati in primo grado della controversia originaria, per valutare la legittimità dei dazi compensativi reclamati dagli USA. Difatti, secondo quanto previsto dall'art. 22.6 del DSU, nel caso in cui il Paese interessato si opponga alla richiesta di contromisure «the matter shall be referred to arbitration».

In particolare, l'Unione europea ha sostenuto che la richiesta di contromisure degli Stati Uniti violasse gli articoli 22.3, recante *the principles and procedures* per la sospensione delle concessioni, e 22.5 del DSU.

Secondo l'art. 22.3 del DSU, il Paese che intende adottare contromisure in danno di un altro Stato dovrebbe in primo luogo chiedere di sospendere concessioni o altri obblighi relativi «to the same sector(s) as that in which the panel or Appellate Body has found a violation or other nullification or impairment» e solo nel caso in cui ciò sia impossibile indirizzarsi verso altri settori commerciali disciplinati dallo stesso accordo o addirittura verso ambiti regolati da un differente accordo commerciale.

L'art. 22.5 del DSU, invece, costituisce un'eccezione all'applicazione delle contromisure, laddove «a covered agreement prohibits such suspension». Infatti, a norma di tale articolo il DSB è tenuto a rigettare la sospensione delle concessioni nel caso in cui tali contromisure siano espressamente vietate da altri accordi. In sostanza, nella prospettiva dell'UE la richiesta di contromisure degli Stati Uniti violava le procedure e i principi di cui all'art. 22.3 del DSU.

Il procedimento di arbitrato è stato però sospeso nel 2012 per volontà di entrambe le parti, salvo poi essere riassunto il 13 luglio 2018 su richiesta degli USA, a

seguito della pronuncia dell'Organo di appello nel parallelo procedimento di conformità.

Ebbene, il nuovo *panel*, nella sua rinnovata composizione di Arbitro, ha ripreso l'attività di indagine il 10 luglio 2018 e l'ha conclusa il 30 agosto 2019, con il deposito della decisione ai fini della traduzione nelle altre lingue. Nel corso del procedimento istruttorio, Stati Uniti e Unione europea hanno risposto a circa 175 domande rivolte loro dall'*Arbitrator*, di cui si trova traccia nelle 146 pagine del *report* finale e nell'allegato *addendum* di 49 pagine.

All'esito della sua indagine, il *panel* arbitrale ha essenzialmente ritenuto che l'UE non avesse dimostrato l'asserita violazione da parte degli USA delle procedure di cui agli artt. 22.3 e 22.5. del DSU.

In particolare, secondo l'organismo arbitrale dell'OMC, non solo l'Unione europea «has not demonstrated that the United States failed to follow the principles and procedures set forth in Article 22.3 of the DSU in determining that it is not practicable or effective to suspend concessions or other obligations in trade in goods and that the circumstances are serious enough», ma non ha neanche fornito alcuna prova del fatto che le contromisure richieste da Washington fossero vietate da altri accordi, tra cui il GATT 1994 e il GATS.

Sulla scorta di tali considerazioni, il *panel* ha stabilito che – in relazione al periodo compreso tra dicembre 2011 e il 2013 – l'importo complessivo delle contromisure «commensurate with the degree and nature of the adverse effects determined to exist» per le quali gli USA potranno richiedere l'autorizzazione è pari a 7,496.623 miliardi di dollari *per annum* (gli USA puntavano a superare la soglia degli 11 miliardi).

L'organismo arbitrale, nelle conclusioni rassegnate, ha altresì specificato che le contromisure applicabili dagli Stati Uniti potranno consistere:

- a) nella sospensione delle concessioni tariffarie e dei relativi obblighi previsti dal GATT 1994 e/o
- b) nella sospensione di impegni orizzontali o settoriali assunti in relazione a tutti i servizi indicati nella *USA Services Sectoral Classification List*, con la sola eccezione dei servizi finanziari.

Quello del 2 ottobre è un verdetto che entra di diritto nella storia del commercio internazionale, giacché, oltre a segnare un'importante tappa dell'annosa disputa commerciale *Airbus-Boeing*, costituisce un record: l'OMC, prima di oggi, non aveva mai dato il via libera a sanzioni commerciali di questa entità.

4. – Ovviamente, la reazione degli USA alla decisione del *panel* non si è fatta attendere.

In particolare, all'indomani della pronuncia arbitrale, il rappresentante per il Commercio USA (USTR) Robert Lighthizer si è detto soddisfatto della decisione con cui l'OMC ha definitivamente accertato il danno causato dall'UE all'industria aerospaziale statunitense e ai suoi lavoratori, annunciando che gli Stati Uniti «will begin applying WTO-approved tariffs on certain EU goods beginning October 18» e rendendo nota la lista di prodotti europei cui verranno applicati dazi compensativi (v. *Notice of Determination and Action Pursuant to Section 301: Enforcement of U.S. WTO, Rights in Large Civil Aircraft Dispute*, 2 ottobre 2019, in *ustr.gov*). Tra questi non vi sono solo prodotti esportati dai quattro Paesi colpevoli di aver concesso sussidi all'industria aerospaziale *Airbus* (Regno Unito, Spagna, Germania e Francia), ma vi sono beni commerciati da tutti gli Stati membri dell'UE: yogurt, coltelli, borse, vini, olive, Parmigiano Reggiano, Grana padano, olio e salumi di vario genere. Tra l'altro, *rebus sic stantibus*, i dazi americani colpiranno ben 460 milioni di dollari dell'*export* agroalimentare dell'Italia verso gli Stati Uniti.

Ebbene, come confermato dalla comunicazione pubblicata sul sito ufficiale dell'OMC, gli USA hanno già inoltrato al Presidente del DSB formale richiesta di autorizzazione all'applicazione delle contromisure nei confronti dell'UE (*European Communities and Certain Member States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft, Recourse to Article 7.9 of the SCM Agreement and Article 22.7 of the DSU by the United States*, 4 ottobre 2019, in *wto.org*), pur dichiarandosi disponibili a rivedere l'importo dei dazi in ragione di un eventuale dialogo collaborativo con Bruxelles.

Anche la reazione dell'UE è stata immediata: il Commissario europeo per il commercio Cecilia Malmström ha ammesso l'addizione di errori, da una parte e dall'altra, ma ha definito l'applicazione di contromisure una soluzione «short-sighted and counterproductive». Sempre attraverso le parole di Cecilia Malmström, l'Unione europea si è quindi dichiarata disponibile ad un dialogo con Washington, con la precisazione che – in caso di chiusura da parte degli USA – reagirà con ulteriori dazi. In particolare, in un comunicato stampa diffuso dall'UE, il Commissario europeo per il commercio ha dichiarato che «both the EU and the U.S. have been found at fault by the WTO dispute settlement system for continuing to provide certain unlawful subsidies to their aircraft manufacturers» e che «if the U.S. decides to impose WTO authorised countermeasures, it will be pushing the EU into a situation where we will have no other option than do the same» (*Statement on the publication of WTO's award in the Airbus dispute*, 2 ottobre 2019, in *europa.eu*). La posizione dell'Europa è chiara: non resterà a guardare e tutelerà gli interessi delle aziende continentali, pur dichiarandosi favorevole a un negoziato con Washington che eviti rappresaglie reciproche e funga da compromesso nell'interesse di entrambe le potenze commerciali.

Dunque, la nuova decisione dell'OMC complica ulteriormente il difficile rapporto esistente tra USA e UE, già incrinatosi all'indomani della pronuncia dell'Organo di appello del 28 marzo 2019 nella controversia DS353. Difatti, ora si rischia che all'ondata dei dazi di compensazione statunitensi sulle merci UE, ne seguirà una di dazi europei contro i prodotti importati dagli USA, così innescando una vera e propria guerra commerciale.

In proposito, occorre infatti ricordare che nel 2020 è attesa la decisione dell'Organismo arbitrale dell'OMC nell'ambito della parallela controversia DS353, concernente i sussidi erogati dagli USA all'industria aerospaziale *Boeing*. Infatti, il 5 giugno 2019 è stato riassunto il procedimento di arbitrato sorto a seguito dell'opposizione degli USA alla richiesta di applicazione di contromisure depositata dall'UE e il *panel* potrebbe plausibilmente pronunciarsi già nel 2020.

Insomma, tra neanche un anno potrebbe ripresentarsi – a parti invertite – lo stesso scenario cui stiamo assistendo oggi.

5. – Quanto detto sin ora conferma che Stati Uniti e Unione europea si trovano oggi ad affrontare autonomamente una questione che, in una prospettiva multilaterale, avrebbe dovuto risolvere l'Organizzazione Mondiale del Commercio. L'OMC, infatti, è stata *illo tempore* istituita proprio per evitare il “braccio di ferro” cui stiamo ininterrottamente assistendo in questi anni.

Il recente annuncio della Commissione europea sull'indagine antitrust concernente l'intesa tra l'industria aerospaziale americana *Boeing* e quella brasiliana *Embraer* per la creazione di *due joint-venture* è l'ennesima prova del distorto *modus operandi* seguito dagli Stati nei rapporti commerciali: una sorta di *oculum pro oculo, et dentem pro dente*. Infatti, è evidente che la scelta UE di indagare *Boeing* non è che una reazione all'annuncio USA di applicare i dazi compensativi sui prodotti importati dall'Europa.

La soluzione adottata dai Paesi potrebbe addirittura rivelarsi peggiore del problema in sé, atteso che in un'anarchica guerra commerciale a soffrire sarebbero



tutti gli Stati e non solo i Paesi che vivono di mercati aperti e dell'esportazione dei prodotti. La diretta conseguenza di un tutti contro tutti sarebbe l'inevitabile sofferenza delle aziende e, quindi, anche la riduzione dei posti di lavoro.

D'altro canto, l'intolleranza manifestata dagli Stati nei confronti del sistema multilaterale del commercio è indice di un'insoddisfazione diffusa rispetto all'effettiva utilità dell'OMC e del suo meccanismo di soluzione delle controversie. Come possono USA e UE riporre fiducia in un sistema che, dopo più di quindici anni dalla prima richiesta di consultazioni, non ha ancora posto fine alla disputa commerciale *Airbus-Boeing*?

Ancora una volta, dunque, occorre stigmatizzare l'ormai evidente inadeguatezza dell'attuale meccanismo di soluzione delle controversie, in origine perla e perno dell'OMC, dinanzi alle nuove sfide commerciali di cui spesso gli Stati Uniti si sono resi indubbi protagonisti (v., sul tema, G. Sacerdoti, *Sopravviverà l'Organizzazione Mondiale del Commercio alla sfida di Trump? Riflessioni sulla crisi del multilateralismo, un "global public good" da difendere*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, Speciale/2019, 685-700). La lunghezza dei procedimenti istruttori e la schizofrenia degli organi giudicanti dell'OMC sono emblematiche della grave crisi in cui versa oggi il sistema multilaterale del commercio.

Tuttavia, un conto è sostenere che le regole dell'Organizzazione Multilaterale del Commercio debbano essere modificate – finanche trasformate in plurimi accordi bilaterali interconnessi – per venire incontro alle mutate esigenze degli Stati, un altro è utilizzare la debolezza e la crisi del sistema OMC per giustificare qualsivoglia tipo di anarchia commerciale. Occorre ignorare la tentazione di rievocare la concorrenza esistente tra gli Stati nel secolo scorso, giacché un simile ritorno alle origini significherebbe rallentare ogni processo di interscambio commerciale, con ripercussioni negative sui posti di lavoro e conseguenti disordini sociali.

Ebbene, la nuova decisione dell'OMC nel caso *Airbus-Boeing* offre agli Stati Uniti e all'Unione europea l'opportunità di risolvere la controversia e di discutere, finanche nell'ambito di una negoziazione bilaterale, dei principali problemi dell'attuale sistema multilaterale del commercio. L'alternativa è cedere definitivamente alla guerra commerciale, con conseguente reminiscenza di una centenaria e ben nota legge del contrappasso: la colpa non resta impunita, ma ripagata con la stessa moneta, se possibile ancor più amara.