COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 12.12.2019
COM(2019) 639 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Riesame dell'ambito di applicazione del regolamento (UE) n. 654/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Riesame dell'ambito di applicazione del regolamento (UE) n. 654/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014

1. INTRODUZIONE

La presente relazione riguarda il regolamento (UE) n. 654/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014 [il regolamento (UE) n. 654/2014][1], che stabilisce le norme e le procedure atte a garantire un esercizio efficace e tempestivo dei diritti dell'Unione europea nell'ambito degli accordi commerciali internazionali. Il regolamento (UE) n. 654/2014 consente all'Unione europea di sospendere o revocare gli obblighi previsti dall'accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e da altri accordi commerciali internazionali, compresi gli accordi regionali o bilaterali, *a seguito* della risoluzione delle controversie commerciali mediante procedura decisoria nell'ambito del corrispondente accordo. Esso conferisce inoltre alla Commissione il potere di riequilibrare gli obblighi in conformità all'articolo 8 dell'accordo OMC sulle misure di salvaguardia, o alle disposizioni in materia di salvaguardia contenute in altri accordi internazionali, e di reagire alle modifiche delle concessioni applicate da altri membri dell'OMC, come previsto all'articolo XXVIII del GATT.

La sospensione o la revoca di obblighi può portare a misure di politica commerciale dell'UE attuate mediante un atto di esecuzione a seguito della procedura d'esame. Tali misure comprendono i) la sospensione di concessioni tariffarie e l'istituzione di dazi doganali nuovi o maggiorati; ii) l'introduzione o l'aumento delle restrizioni quantitative sulle importazioni o esportazioni di merci mediante contingenti, licenze di importazione e di esportazione o altre misure; e iii) la sospensione di concessioni riguardo a merci, servizi o fornitori nel settore degli appalti pubblici.

2. REQUISITO RELATIVO AL RIESAME

A norma dell'articolo 10 del regolamento (UE) n. 654/2014 la Commissione europea è stata incaricata di riesaminare l'ambito di applicazione di tale regolamento, in particolare le misure di politica commerciale eventualmente adottate, nonché la sua applicazione, e di presentare una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio. A seguito del riesame iniziale (articolo 10, paragrafo 2, del regolamento), che si è svolto nel luglio 2017, il riesame a norma dell'articolo 10, paragrafo 1, era previsto per il 18 luglio 2019.

Nel corso del riesame è emersa la necessità di modificare il regolamento. La relazione relativa al riesame viene pertanto presentata ora unitamente a una proposta legislativa di modifica del regolamento.

[1] Regolamento (UE) n. 654/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativo all'esercizio dei diritti dell'Unione per l'applicazione e il rispetto delle norme commerciali internazionali (GU L 189 del 27.6.2014, pag. 50).

3. RIESAME DELL'AMBITO DI APPLICAZIONE, DELLE MISURE DI POLITICA COMMERCIALE E DELL'APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO (UE) N. 654/2014

3.1. Ambito di applicazione del regolamento

All'articolo 3 del regolamento (UE) n. 654/2014 sono indicate le situazioni in cui tale regolamento trova applicazione e l'UE ha la facoltà di adottare contromisure. L'UE può adottare contromisure solo 1) a seguito della risoluzione di una controversia commerciale mediante una procedura decisoria vincolante a favore dell'UE, 2) ai fini dell'adozione di misure di riequilibrio in risposta a una misura di salvaguardia istituita da un altro paese, come previsto in forza delle norme commerciali internazionali applicabili, o 3) quando un membro dell'OMC modifica o revoca le proprie concessioni a norma dell'articolo XXVIII del GATT 1994 e non viene concordato alcun adeguamento compensativo.

3.1.1. Risoluzione di una controversia commerciale mediante una procedura decisoria vincolante a favore dell'UE

La prima situazione in cui il regolamento (UE) n. 654/2014 può trovare applicazione è quella in cui una procedura di risoluzione di una controversia in seno all'OMC o nell'ambito di altri accordi commerciali internazionali ha comportato una risoluzione della controversia commerciale mediante procedura decisoria vincolante e determina il diritto dell'UE di sospendere gli obblighi in quanto essi non sono stati rispettati dalla parte soccombente.

Nel periodo sottoposto a riesame non si è verificato alcun caso simile; tuttavia, a seguito dell'adozione nell'aprile 2019 della relazione dell'organo d'appello concernente la conformità nell'ambito della controversia Boeing-Airbus in corso in seno all'OMC[2], da cui è emersa la conferma che le sovvenzioni degli Stati Uniti a favore di Boeing continuano a causare pregiudizi significativi ad Airbus, la Commissione ha avviato una consultazione pubblica[3] su un elenco preliminare di prodotti provenienti dagli Stati Uniti per i quali l'Unione potrebbe adottare contromisure. L'arbitrato dell'OMC sul livello delle contromisure è attualmente in corso. Le consultazioni pubbliche rappresentano il primo passo verso l'istituzione di misure di politica commerciale a norma del regolamento (UE) n. 654/2014.

Come noto, l'organo d'appello dell'OMC sta attraversando una crisi. Il regolamento è stato concepito, per quanto concerne l'OMC, presupponendo un meccanismo di risoluzione delle controversie pienamente funzionante, ivi compreso il riesame dell'organo d'appello dell'OMC, che conduca alla risoluzione delle controversie mediante una procedura decisoria definitiva e vincolante. Nel corso degli ultimi due anni tale certezza è stata sempre più minata dal blocco delle nomine di nuovi membri dell'organo d'appello. Se composto da meno di tre membri, l'organo d'appello dell'OMC non è in grado di trattare gli appelli. A decorrere dall'11 dicembre 2019 l'organo di appello consta di un unico membro. Gli appelli opposti alle prossime relazioni dei panel potranno quindi "cadere nel vuoto", il che priverebbe le parti di una decisione definitiva, vincolante ed esecutiva.

---

[2] Stati Uniti — Misure nell'ambito del commercio di aeromobili civili di grandi dimensioni — Seconda denuncia (DS353).

[3] Controversia Boeing/Airbus in seno all'OMC: l'UE pubblica un elenco preliminare di prodotti USA presi in considerazione per le contromisure; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_19_2162.

Sebbene l'UE abbia sviluppato misure di emergenza sotto forma di un "accordo provvisorio" volto a riprodurre il meccanismo di appello dell'OMC mediante le procedure di arbitrato previste a norma dell'articolo 25 dell'intesa sulla risoluzione delle controversie dell'OMC, tale accordo non è automatico e l'UE non ha la certezza che l'altra parte vi acconsentirà.

Dal riesame dell'ambito di applicazione del regolamento (UE) n. 654/2014 in merito agli altri accordi commerciali internazionali è emersa un'altra problematica. Una situazione analoga, in cui la risoluzione delle controversie è ostacolata, può verificarsi anche nell'ambito di altri accordi commerciali, compresi quelli regionali e bilaterali, quando un paese terzo non collabora, ove necessario, al funzionamento del meccanismo vincolante di risoluzione delle controversie. Qualora ad esempio l'altra parte non designi un arbitro e non vi sia un meccanismo alternativo che ponga rimedio a tale situazione, l'UE non sarebbe in grado di ottenere una decisione vincolante che possa essere fatta rispettare.

Dato che è possibile utilizzare il regolamento (UE) n. 654/2014 solo *a seguito* di una risoluzione delle controversie mediante procedura decisoria vincolante, l'obiettivo di tale regolamento, che consiste nel dotare l'UE degli istrumenti necessari per reagire efficacemente e rapidamente alle misure illegali poste in essere da paesi terzi e nel tutelare gli interessi economici dell'UE, non può essere conseguito. È opportuno affrontare tale lacuna e aggiornare il regolamento in modo da far fronte a queste problematiche.

3.1.2. Misure di riequilibrio in risposta a una misura di salvaguardia di un paese terzo

La seconda situazione che può dare adito a un'applicazione del regolamento (UE) n. 654/2014 riguarda le misure di riequilibrio nei casi in cui un paese terzo istituisca una misura di salvaguardia senza convenire con l'UE una compensazione.

Finora il regolamento è stato utilizzato per tale scopo solo una volta, segnatamente in risposta ai dazi all'importazione sull'acciaio e sull'alluminio istituiti dagli Stati Uniti nel 2018. L'UE ha introdotto misure di riequilibrio sotto forma di dazi addizionali su una serie di prodotti importati dagli USA[4]. Dal punto di vista procedurale l'adozione dell'atto di esecuzione che istituisce le misure di riequilibrio si è svolta complessivamente nell'arco di due mesi, vale a dire entro il termine imposto dall'accordo OMC. Grazie al regolamento (UE) n. 654/2014 l'UE ha potuto reagire rapidamente alle misure di salvaguardia degli USA e difendere i suoi interessi economici. Si può pertanto concludere che il regolamento (UE) n. 654/2014 si è rivelato di grande utilità e ha costituito un elemento fondamentale della risposta dell'UE alle misure degli USA riguardanti l'acciaio e l'alluminio.

3.1.3. Modifica delle concessioni a norma dell'articolo XXVIII del GATT 1994

La terza situazione atta all'applicazione del regolamento (UE) n. 654/2014 è costituita dalla modifica da parte di un altro membro dell'OMC delle concessioni a norma dell'articolo XXVIII del GATT 1994 senza aver concordato una compensazione con

[4] Tali misure sono state introdotte mediante il regolamento di esecuzione (UE) 2018/724 della Commissione, del 16 maggio 2018, relativo ad alcune misure di politica commerciale riguardanti determinati prodotti originari degli Stati Uniti d'America (GU L 122 del 17.5.2018, pag. 14) e il regolamento di esecuzione (UE) 2018/886 della Commissione, del 20 giugno 2018, relativo ad alcune misure di politica commerciale riguardanti determinati prodotti originari degli Stati Uniti d'America e che modifica il regolamento di esecuzione (UE) 2018/724 (GU L 158 del 21.6.2018, pag. 5).

l'UE. Nel periodo del riesame non si è verificato alcun caso di questo tipo. È tuttavia possibile che il regolamento abbia avuto un certo peso in tale ambito, in quanto la sua mera esistenza segnala agli altri membri dell'OMC che l'UE è in grado di avvalersi dei propri diritti di riequilibrio a norma dell'articolo XXVIII qualora non sia stata concordata alcuna compensazione, che prevede anch'essa un termine tassativo.

3.2. Stato dell'arte delle misure di politica commerciale e dell'applicazione del regolamento

All'articolo 5 del regolamento (UE) n. 654/2014 figura un elenco di contromisure, le cosiddette misure di politica commerciale, che possono essere utilizzate nel caso in cui l'UE abbia la facoltà di reagire agli ostacoli agli scambi posti dall'altra parte. L'elenco prevede tre tipi di misure dell'UE, vale a dire a) la sospensione di concessioni tariffarie e l'istituzione di dazi doganali nuovi o maggiorati; b) l'introduzione o l'aumento delle restrizioni quantitative sulle importazioni o esportazioni di merci; e c) la sospensione di concessioni nel settore degli appalti pubblici.

Il riesame di questa parte del regolamento ha tenuto conto in particolare dell'utilizzo fino ad oggi del regolamento (UE) n. 654/2014. Nel caso dei dazi addizionali degli USA sull'importazione di acciaio e alluminio, l'UE ha risposto alle misure degli USA introducendo un aumento dei dazi per una serie di prodotti importati dagli USA. Il regolamento si è rivelato molto efficace per quanto riguarda sia la tempistica, reagendo rapidamente alla misura degli USA e rispettando le scadenze serrate dell'OMC per l'adozione dell'atto di esecuzione, sia il ventaglio di misure a disposizione dell'UE. L'UE ha istituito contromisure per l'ammontare del valore complessivo delle misure degli USA soggette a riequilibrio, posticipando tuttavia l'applicazione di una parte considerevole delle sue misure di riequilibrio di tre anni rispetto all'introduzione dei dazi degli USA, come previsto all'articolo 8.3 dell'accordo OMC sulle misure di salvaguardia. In tal modo è stato ristabilito, nella misura consentita dall'accordo OMC, l'equilibrio delle concessioni e dei vantaggi reciproci nelle relazioni commerciali tra gli USA e l'UE e sono state confermate l'efficacia, l'adeguatezza e l'importanza del regolamento (UE) n. 654/2014 per quanto concerne la capacità dell'UE di reagire e di difendere i propri interessi economici in modo tempestivo ed efficace.

Gli altri due tipi di misure consentite dal regolamento (UE) n. 654/2014, vale a dire l'introduzione o l'aumento delle restrizioni quantitative sulle importazioni o esportazioni di merci e la sospensione di concessioni nel settore degli appalti pubblici, non sono ancora stati sperimentati ma restano disponibili per un utilizzo futuro.

Inoltre, sebbene il regolamento non contempli altre eventuali misure, in particolare nel settore dei servizi o della proprietà intellettuale, la Commissione ritiene che la sua valutazione iniziale, effettuata nel 2017 a norma dell'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento, resti valida in questa fase. Tale riesame si è specificamente incentrato sulle misure di politica commerciale che possono essere adottate a norma del regolamento. In questo momento la Commissione non ravvisa la necessità e l'utilità di un'estensione del regolamento a tale proposito, in particolare poiché dal riesame è emerso che, al momento e in base all'utilizzo che si è fatto finora del regolamento, l'UE dispone di una gamma sufficiente di misure efficaci per tutelare i propri interessi anche nei futuri casi di applicazione del regolamento. Va inoltre ricordato che, in forza del regolamento, sono possibili altri due tipi di misure che finora non sono stati utilizzati ma che restano disponibili per il futuro. La Commissione ritiene sia importante continuare a monitorare e riesaminare la gamma di misure disponibili e la loro utilità. Tale riesame dovrebbe

basarsi sui futuri casi di applicazione e su altri sviluppi che potrebbero incidere sull'efficacia del regolamento (UE) n. 654/2014 in un contesto più ampio.

4. CONCLUSIONI

In conclusione, sebbene finora sia stato utilizzato solo una volta, il regolamento (UE) n. 654/2014 si è rivelato uno strumento essenziale per tutelare gli interessi economici dell'UE in risposta agli ostacoli agli scambi imposti dai paesi terzi. Seppur limitata, la pratica ha dimostrato che l'UE è in grado di reagire rapidamente ed efficacemente, grazie all'esistenza del regolamento. La Commissione ritiene che, al di là dell'applicazione del regolamento fino ad oggi, la mera esistenza del regolamento esplichi un effetto importante, in quanto invia un forte messaggio circa la capacità dell'UE di difendere i propri diritti. L'utilizzo limitato del regolamento nel periodo di riesame potrebbe, in parte, essere attribuito alla fase procedurale in cui si trovavano le controversie commerciali. Nell'ambito di una controversia commerciale la fase di esecuzione è decisamente avanzata e viene raggiunta solo in pochi casi, dato che la maggior parte delle controversie sono risolte in maniera soddisfacente molto prima.

Le problematiche emergenti connesse alla crisi istituzionale in seno all'OMC in relazione alla risoluzione delle controversie, nonché le possibili carenze in tale materia nell'ambito degli altri accordi commerciali internazionali suscitano preoccupazioni circa l'efficacia del regolamento nella sua forma attuale. La Commissione ritiene pertanto necessario modificare l'ambito di applicazione delle situazioni in cui il regolamento (UE) n. 654/2014 può essere utilizzato, in modo da garantire che l'UE sia in grado di difendere efficacemente i propri interessi economici anche in futuro. In linea con la proposta di modifica, la Commissione continuerà a monitorare l'utilizzo complessivo e l'utilità del regolamento.