

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 2369}

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLA MARINA MERCANTILE
(CARTA)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI
(ANDREOTTI)

COL MINISTRO DELLE FINANZE
(VISENTINI)

COL MINISTRO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO
(CAPRIA)

COL MINISTRO DELL'INDUSTRIA, COMMERCIO E ARTIGIANATO
(ALTISSIMO)

COL MINISTRO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(ROMITA)

E COL MINISTRO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI
(DARIDA)

—

Disposizioni per la difesa della marina mercantile italiana

Presentato l'11 dicembre 1984

ONOREVOLI DEPUTATI! — La legge 4 marzo 1963, n. 388 (modificata nell'articolo 1 dalla legge 8 aprile 1976, n. 215) recante norme per la difesa dalle discriminazioni di bandiera, attribuisce al Governo — e più precisamente al Ministro del commercio con l'estero, sentito il parere di una apposita Commissione istituita con decreto del Ministro degli affari esteri, di concerto con quelli della marina mercantile, e del commercio con l'estero, e composta da rappresentanti dei Ministeri degli affari esteri, finanze, industria, commercio e artigianato, marina mercantile, commercio estero, partecipazioni statali, nonché da rappresentanti dell'armamento e da esperti — la facoltà, nei confronti dei paesi che limitano la libertà di concorrenza dei traffici internazionali marittimi, con effetti pregiudizievoli per la marina mercantile italiana — quali riserve di traffico, concorrenza non commerciale, regolamentazioni portuali e fiscali preferenziali, regimi di controllo o doganali intesi ad influire sulla scelta della bandiera — di sottoporre ad autorizzazione il trasporto su navi battenti bandiera di detti paesi o su navi che, pur non battendo la detta bandiera, usufruiscano dei benefici derivanti da dette misure.

La legge n. 388 del 1963 è tipica espressione di una politica di libera concorrenza nei traffici marittimi, tradizionale ai grandi paesi marittimi tra cui anche il nostro, essendo essa, appunto, volta ad opporsi a tentativi di contrastare la politica stessa. La legge tuttavia costituisce, al tempo stesso, il primo segnale di un mutamento dei tempi, in quanto l'occasione della sua emanazione fu determinata da alcune misure che, soprattutto da parte di paesi emergenti del-

l'America latina, venivano ad essere assunte per negare il principio della libera concorrenza (da essi ritenuta idonea a tutelare i soli interessi di paesi a struttura economica avanzata) onde proteggere le proprie nascenti flotte ed economie.

Tali tesi e posizioni dovevano, tuttavia, diffondersi rapidamente in parallelo al profondo mutamento dell'assetto dei rapporti internazionali, in conseguenza dell'indipendenza ottenuta tra gli anni '60 e '70 da molte ex colonie.

Nel 1974, in sede UNCTAD, veniva conclusa una convenzione internazionale, denominata Codice di condotta delle conferenze di linee, che partendo dalla premessa di dover prendere in considerazione le particolari esigenze dei paesi in via di sviluppo — con riguardo alle conferenze di linee che servono il loro commercio con l'estero — veniva ad introdurre dei principi che segnano il tramonto della tradizionale politica di libera concorrenza nei traffici marittimi.

La convenzione del 1974, infatti, se pure limitatamente al solo traffico di linea conferenziale, ha stabilito il principio che gli armamenti nazionali dei due paesi capolinea del traffico hanno diritto a partecipare al traffico stesso in ragione del 40 per cento del totale ciascuno, riservando ai terzi il rimanente 20 per cento del totale; di qui la ben nota formula che sintetizza il principio del 40-40-20.

È da ricordare, peraltro, che in paesi in via di sviluppo, protagonisti della convenzione del 1974, non tardarono ad affermare che la formula del 40-40-20 non può essere limitata al solo traffico conferenziale, ma deve estendersi a tutto il traffico marittimo da e per i loro porti.

Nell'ottobre dello scorso anno, essendo stato raggiunto il prescritto numero di ratifiche (almeno 24 di paesi il cui tonnellaggio complessivo rappresenti almeno il 25 per cento di quello mondiale), la convenzione è entrata in vigore; dopo un anno è tuttavia da rilevare che le sue disposizioni sono in genere largamente disattese.

In materia è da ricordare che gli Stati Uniti d'America hanno assunto una posizione senz'altro negativa nei confronti delle soluzioni adottate dalla convenzione, mentre la Comunità economica europea, dopo le prime perplessità, ha messo a punto una posizione comune degli Stati membri (regolamento consiglio n. 954/79) al fine di armonizzare i principi e le finalità della convenzione del 1974 con i principi del trattato di Roma, nonché con i principi commerciali applicati dalle compagnie di navigazione dei paesi dell'OCSE.

Frattanto, sotto l'impulso soprattutto dei paesi in via di sviluppo si sono andati concludendo una serie di accordi bilaterali di navigazione che hanno fatto applicazione della regola 40-40-20 (applicandola a tutti i traffici marittimi nazionali e non solo a quelli conferenziali come previsto dalla convenzione) e in molti casi anzi l'hanno superata, onde poter pervenire alla ripartizione del traffico sulla base della regola 50-50.

Gli accordi ora menzionati costituiscono tuttavia solo uno dei mezzi attraverso cui alterare il principio della libertà di navigazione; la pratica commerciale deve registrare infatti una serie di misure di carattere fiscale-doganale, valutarie, di pratica commerciale attraverso cui determinare o condizionare la scelta della nave da impiegare in un determinato traffico marittimo.

Si sono così avute profonde alterazioni nel campo dei traffici marittimi con effetti non solo limitati alle aree in cui operano i paesi che attuano una politica di discriminazione delle bandiere, ma in tutto il mercato mondiale, in quanto il restringimento del mercato, in un periodo oltre tutto di grave recessione dell'eco-

nomia mondiale, ha portato in tutto il mercato ad una accentuazione esasperata delle forme di concorrenza, molte volte da considerare al limite della liceità.

Le situazioni che oggi più incidono sui nostri traffici marittimi e che ancora più potranno incidere nel prossimo futuro, possono essere schematizzate sotto quattro specie:

A) *Discriminazione e riserve di bandiera*. Atti cioè posti in essere nella pubblica amministrazione tendenti a favorire la propria bandiera (ovvero bandiere consorelle) nell'acquisizione dei carichi.

Si può trattare di leggi o anche di provvedimenti di altra natura in campo doganale, fiscale della regolamentazione portuale ecc. ma anche, a volte, in puri comportamenti delle autorità di tali paesi che comunque hanno l'effetto di limitare le possibilità operative degli armamenti stranieri nei propri porti.

Qualche volta, ed il caso non è affatto infrequente, la politica di discriminazione della bandiera di alcuni paesi esplica il proprio intervento addirittura all'interno del nostro ordinamento (come nel caso delle prescrizioni di carico richieste, ma in qualche caso è più esatto dire imposte, nei contratti commerciali stipulati con ditte italiane dai paesi in questione); tali clausole obbligano i nostri esportatori e importatori ad imbarcare le merci su determinate navi o ancora prevedono l'obbligo di mettere a disposizione le merci in esportazione in un determinato porto italiano, lasciando al compratore di provvedere per il trasporto (naturalmente in senso contrario avviene allorché si tratti di importazioni).

B) *Partecipazione unilaterale ad un determinato traffico*. Tale situazione si verifica usualmente nei paesi ad economia di Stato.

Come è noto in detti paesi le importazioni e le esportazioni vengono effettuate da organizzazioni pubbliche le quali possono, obbedendo a direttive interne, effettuare tutti gli acquisti sulla base della clausola f.o.b. e tutte le loro vendite sulla base della clausola c.i.f., venendo così in

pratica ad acquisire nelle loro mani la totalità del trasporto marittimo che, come è ovvio, coprono con naviglio nazionale.

Ne deriva così che la nostra marina mercantile viene ad essere del tutto esclusa dai traffici marittimi tra i porti di detti paesi e paesi terzi ma anche dal traffico bilaterale che per sua natura dovrebbe appartenere ugualmente alle marine dei due paesi.

C) *Situazioni di macroscopico squilibrio tra la partecipazione della marina mercantile italiana al traffico di un dato paese rispetto alla partecipazione di quella marina al traffico italiano.* Una siffatta situazione può verificarsi per un complesso di motivi. Normalmente essa è relativa a paesi che hanno uno scarso traffico nazionale ma una marina mercantile quanto mai forte. Avviene così che mentre la flotta italiana, proprio per mancanza di traffico, difficilmente riesce ad inserirsi nei porti di quel paese, al contrario avviene per la flotta di tali paesi essendo l'Italia un paese che produce, notoriamente, un notevole volume di traffico e trovandosi essa in una posizione geografica interessante la maggior parte delle rotte del traffico marittimo internazionale.

È evidente che una siffatta situazione, la quale non nasce da una volontà o da comportamenti aggressivi in campo commerciale di quel paese, non dovrebbe suscitare eccessive preoccupazioni, né giustificare misure di intervento di carattere protezionistico, sempre però che ci si trovasse in un mercato effettivamente libero.

Si è fatto già cenno innanzi al fatto che le aree di libertà di traffico si vanno progressivamente restringendo; è evidente quindi che le marine esuberanti di tali paesi vanno via via concentrando la loro attività nelle aree ancora rimaste libere.

L'Italia, che è ai primi posti nel mondo per entità di traffico ed è ancora un'area totalmente libera e per giunta si trova su importanti rotte marittime, è particolarmente esposta ad una presenza sempre più massiccia di compagnie maritti-

me straniere che si riversano con sempre maggiore frequenza ed aggressività nei porti nazionali per l'acquisizione di carichi.

D) *Imprese dominanti.* La particolare congiuntura del mercato mondiale del traffico marittimo ha determinato negli ultimi anni un ulteriore fenomeno quanto mai preoccupante per le flotte di molti paesi: la creazione di imprese marittime di grandissime dimensioni, o anche di consorzi di imprese, le quali possono avvalersi di ingenti disponibilità finanziarie e di scelte operative che spesso traggono la loro origine da altre attività economiche.

Le dimensioni di tali imprese, la loro forza finanziaria, il carattere molte volte multinazionale delle stesse fanno sì che esse possano imporsi sul mercato offrendo tecnologie quanto mai avanzate e servizi di carattere integrato, per cui esse possono assumere rapidamente il controllo di determinati mercati spazzando via rapidamente qualsiasi altra impresa o gruppo di imprese che non possa permettersi analoghi mezzi.

In tale situazione le imprese armatoriali italiane stentano sempre più a tenere il passo, così come è reso evidente dal fatto che dal 1980 al 1984 la nostra flotta è passata da una consistenza di 11 milioni di tonnellate di stazza lorda a poco più di 9 milioni di tonnellate, delle quali, peraltro, ben 1,3 milioni di tonnellate si trovano attualmente in disarmo.

Il pericolo che viene paventato è che, continuando l'attuale stato di cose con l'accentuarsi della crisi, il nostro paese possa ben presto essere posto di fronte all'alternativa o di dover ricorrere ad una politica di massicci interventi finanziari per il salvataggio della propria flotta, oramai spazzata via dal mercato, o di rassegnarsi a vedere quest'ultima ridimensionata nella propria presenza.

Alternative entrambe quanto mai preoccupanti e in modo particolare la seconda di esse allorché si tenga presente quale primario ruolo ha sempre svolto la flotta nella storia del nostro paese sia da

un punto di vista economico, strategico e delle relazioni internazionali.

Per scongiurare tali drammatiche evenienze è stato predisposto l'allegato disegno di legge.

Esso, predisposto sulla base dello schema della legge 4 marzo 1963, n. 388, ma profondamente integrandolo onde offrire una adeguata risposta alla molteplicità delle situazioni che oggi caratterizzano il mercato dei traffici marittimi, attribuisce in particolare al Ministro della marina mercantile, di concerto con quelli degli affari esteri, delle finanze e del commercio con l'estero, il potere

di limitare o vietare la partecipazione delle compagnie marittime straniere al traffico marittimo prodotto dal nostro paese.

Tali misure, naturalmente da adottare nel rispetto degli impegni assunti dal nostro paese in sede internazionale, non verranno affatto a porre una discriminazione a favore della nostra bandiera, ma introdurranno solo quei correttivi ritenuti indispensabili, di fronte a gravi anomalie del mercato, onde evitare un vero e proprio crollo della nostra flotta e quindi una seria compromissione di vitali interessi del nostro paese.

PAGINA BIANCA

DISEGNO DI LEGGE

PAGINA BIANCA

DISEGNO DI LEGGE

ART. 1.

Il Ministro della marina mercantile, di concerto con il Ministro degli affari esteri, con il Ministro delle finanze e con il Ministro del commercio con l'estero, su proposta della Commissione di cui al successivo articolo 2 — nel rispetto degli impegni internazionalmente assunti dal nostro paese e in particolare di quelli derivanti dal trattato istitutivo della Comunità economica europea e dalla partecipazione dell'Italia alla Organizzazione di cooperazione e di sviluppo economico (OCSE) — ha facoltà di adottare le seguenti misure:

a) limitare o vietare la partecipazione al traffico marittimo italiano alle compagnie di navigazione di quei paesi che limitano la libertà di concorrenza nei traffici marittimi internazionali con misure quali riserve di traffico, concorrenza non commerciale, regolamentazioni portuali e fiscali preferenziali, regimi di controllo o doganali, ed altre misure comunque idonee ad influire sulla scelta della bandiera. Analoghi provvedimenti possono essere adottati nei confronti delle compagnie di navigazione che, pur non appartenendo ai predetti paesi, effettuano tuttavia il trasporto in virtù delle misure da questi adottate;

b) limitare la partecipazione al traffico marittimo italiano alle compagnie di navigazione straniere che pongono in atto misure idonee ad assicurarsi quote di traffico italiano, o di determinati tipi di traffico, da ritenere pregiudizievoli per gli interessi nazionali;

c) limitare la partecipazione al traffico marittimo italiano alle compagnie appartenenti ai paesi con i quali, per qualsiasi ragione, esiste consistente squilibrio tra la partecipazione della marina

mercantile italiana al traffico di quel paese e la partecipazione di quella marina al traffico italiano.

Le misure di cui al precedente primo comma, agli stessi effetti e con la medesima procedura ivi indicata, possono inoltre essere prese qualora:

a) la loro adozione sia prevista da determinazioni di organismi internazionali di cui l'Italia sia parte;

b) le stesse siano contemplate da accordi internazionali di cui l'Italia sia parte.

ART. 2.

Con decreto del Ministro della marina mercantile è istituita, presso il Ministero della marina mercantile, una Commissione composta da:

a) tre rappresentanti del Ministero della marina mercantile;

b) due rappresentanti del Ministero degli affari esteri;

c) un rappresentante del Ministero del commercio con l'estero;

d) un rappresentante del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato;

e) un rappresentante del Ministero delle finanze;

f) un rappresentante del Ministero del bilancio e della programmazione economica;

g) un rappresentante del Ministero delle partecipazioni statali;

h) quattro rappresentanti dell'armamento pubblico e privato designati dalle rispettive organizzazioni;

i) un rappresentante del Consiglio nazionale dei caricatori;

l) un rappresentante degli agenti e raccomandatori marittimi;

m) due esperti in materia tecnico-giuridica.

Per ciascuno dei rappresentanti è nominato un membro supplente.

La Commissione è presieduta da uno dei membri di cui alle lettere da *a)* a *g)*, designato dal Ministro della marina mercantile nel decreto di cui al precedente primo comma.

La Commissione può altresì avvalersi dell'opera di esperti di volta in volta convocati.

Per lo svolgimento dei suoi compiti la Commissione si avvale di una Segreteria tecnica da nominarsi con decreto del Ministro della marina mercantile; la Segreteria è coordinata da un funzionario della Direzione generale della navigazione e del traffico marittimo del Ministero della marina mercantile, con la qualifica non inferiore a primo dirigente, il quale esercita anche le funzioni di segretario della Commissione.

ART. 3.

La Commissione di cui all'articolo 2 ha i seguenti compiti:

a) esaminare se nei traffici marittimi internazionali ricorrano le situazioni indicate nell'articolo 1, primo comma, lettere *a)*, *b)* e *c)*, con conseguenze pregiudizievoli per gli interessi nazionali;

b) individuare le misure più idonee a tutelare gli interessi marittimi nazionali. Tali misure, ove rivolte a fronteggiare le situazioni di cui alla lettera *a)* del primo comma dell'articolo 1, devono essere individuate sulla base della reciprocità di trattamento;

c) proporre al Ministro della marina mercantile le concrete misure da adottare a difesa della marina mercantile italiana;

d) fornire al Ministro della marina mercantile i pareri che le verranno richiesti in materia di politica marittima e di interventi per la difesa della marina mercantile italiana.

ART. 4.

Il Ministro della marina mercantile è l'autorità competente per l'esecuzione della presente legge, nonché per la applicazione delle misure che in base alla stessa verranno adottate. Il Ministro, per tale ultimo aspetto, può avvalersi, previa intesa con le amministrazioni interessate, anche degli organi di altre amministrazioni dello Stato.

ART. 5.

Alla data di entrata in vigore della presente legge cessa di avere vigore la legge 4 marzo 1963, n. 388, modificata dalla legge 8 aprile 1976, n. 215.

Resta tuttavia in vigore il regime delle autorizzazioni che sia stato già adottato ai sensi della menzionata normativa, e ciò fino a quando la situazione determinata dalle misure discriminatorie messe in atto dal paese interessato non sia stata esaminata e ricondotta alla disciplina della presente legge, ma in ogni caso non oltre sei mesi dalla data di entrata in vigore della stessa.