

RELAZIONE

DEL COMITATO CONSULTIVO PER L'INDUSTRIA CANTIERISTICA
SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLE DISPOSIZIONI
CONCERNENTI L'INDUSTRIA NAVALMECCANICA
ED ARMATORIALE E I PROVVEDIMENTI A FAVORE
DELLA RICERCA APPLICATA AL SETTORE NAVALE
(ANNO 1995)

***PREMESSA** - L'articolo 23 della legge 14 giugno 1989, n.234, prevede che il Comitato Consultivo per l'industria Cantieristica - organo istituito dalla norma stessa - rediga" una relazione annuale sullo stato di attuazione della presente legge entro il mese di aprile di ciascun anno successivo a quello della sua entrata in vigore. Tali relazioni a cura del Ministro dei Trasporti e della Navigazione sono inviate entro il mese successivo ai due rami del Parlamento".*

A seguito della entrata in vigore del decreto legge n. 24 dicembre 1993, n.564, convertito nella legge 22 febbraio 1994, n.132, che ha recato attuazione alla VII^a Direttiva CEE (90/684/CEE) per la industria navalmeccanica, la relazione del Comitato si è estesa anche allo stato di applicazione di tale ultima normativa che della legge n.234/89 costituisce continuazione.

Il Comitato Consultivo per la Cantieristica nella seduta del 16 maggio 1996 ha licenziato l'allegata relazione sullo stato di attuazione delle predette leggi nell'anno 1995.

1. LA SITUAZIONE E GLI SVILUPPI DEL MERCATO MONDIALE DELLE COSTRUZIONI NAVALI.

Nel 1995 l'economia mondiale ha mostrato un certo rallentamento della crescita (+ 2,6%) rispetto al dato dell'anno precedente (+ 3,3%); anche per i Paesi O.C.S.E.¹ a crescita è stata del 2,4% contro il 2,9%.

Da segnalare invece gli elevati tassi di sviluppo di alcuni Paesi dell'Estremo Oriente, in particolare Cina Popolare (+ 9,9%) e Corea del Sud (+ 9,5%).

Anche se l'economia mondiale non può dirsi, pertanto, ripartita come era negli auspici e nelle aspettative, il trend positivo manifestatosi nell'anno ha comunque creato le condizioni per una favorevole congiuntura anche nel mercato dei trasporti marittimi internazionali.

I traffici via mare hanno fatto segnare un incremento del 3% in termini di tonnellate per miglia, e le nuove richieste di stiva hanno determinato un notevole rallentamento nella demolizione di vecchie navi.

I noli hanno avuto una crescita non particolarmente elevata, più sensibile nel comparto dei carichi liquidi, manifestando peraltro un'inversione di tendenza nei primi mesi del 1996. Su tali non positivi andamenti ha avuto senz'altro un peso il permanere in servizio di navi substandard.

I prezzi delle navi di nuova costruzione si sono mantenuti su livelli sostanzialmente stabili, circostanza di per sè non certo positiva se si tiene conto che tale livello, nel complesso, è ancora inadeguato ad assicurare, soprattutto per talune tipologie navali, una soddisfacente remuneratività alle imprese cantieristiche europee.

Nonostante il buon andamento degli ordinativi e le buone prospettive di futura domanda, il trend dei prezzi non manca, pertanto, di destare preoccupazioni tra gli operatori del settore, soprattutto se si considera che l'espansione della capacità produttiva operata dalle imprese della Corea (ma anche da altri Paesi dell'Estremo Oriente, quali Cina e Malesia) - unitamente ai fenomeni di riconversione della cantieristica militare dell'ex "blocco sovietico" e ²degli Stati Uniti - fa temere l'ulteriore sensibile aggravarsi dello squilibrio tra offerta e domanda, con il concreto pericolo di un possibile

(1) O.C.S.E.: Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico: ha sede a Parigi e ne sono membri 27 Paesi tradizionalmente industrializzati, che in tale sede studiano, elaborano e coordinano le loro politiche economiche e sociali.

crollo dei prezzi stessi e di un riaffacciarsi della situazione di crisi che ha sconvolto il settore nella prima metà degli anni '80.

Le commesse assunte dalla cantieristica mondiale nel 1995 hanno registrato un incremento di circa il 10% rispetto all'anno precedente, attestandosi intorno a 18,4% milioni di T.S.L.C.².

I nuovi ordini hanno riguardato in particolar modo le rinfusiere (28% del totale) e le portacontainer (23%), specie di grandi dimensioni, nonché, su valori assoluti più modesti, le cisterne per prodotti petroliferi e le unità da carico generale.

La domanda è rimasta vivace nel settore delle unità da crociera, limitatamente all'Europa, come comprovato dall'elevato portafoglio ordini che vede il nostro Paese in posizione di leadership, con una quota di mercato di quasi il 40% e buone previsioni, per il medio termine, di ulteriore espansione della domanda.

Il carico di lavoro complessivo della cantieristica alla fine del 1995 è stato di oltre 32 milioni di TSLC, con un ampio incremento rispetto ai valori medi dell'ultimo decennio.

Le quote di mercato dei principali Paesi produttori, in base al portafoglio ordini a fine dicembre 1995, vedono come sempre in testa il Giappone, col 25.5%, seguito dall'Unione Europea con il 23.7% e dalla Corea col 21.4%, mentre resta sostenuta la posizione della Polonia (5.3%), dei Paesi dell'Est Europeo (11.2%) e del resto del mondo (11.9%).

Quanto al mercato delle navi di seconda mano, va segnalato che sia i prezzi delle cisterne che quelli delle unità adibite al trasporto di rinfuse solide hanno avuto scostamenti poco significativi rispetto all'anno precedente, mantenendosi su valori piuttosto stabili, salvo un incremento del 15% per le cisterne di maggiori dimensioni ed un calo del 24% per le bulk carriers di maggiore portata.

La flotta mondiale si è complessivamente attestata su circa 490 milioni di tonnellate con un età media, tuttavia, piuttosto elevata (18 anni).

Tale ultima circostanza fornisce un'importante indicazione per un prevedibile trend positivo del mercato nei prossimi anni sostenuto dalla perdurante necessità di sostituire le navi a causa del generale invecchiamento

(2) T.S.L.C.: Tonnellate di stazza lorda compensata: l'unità di misura che consente di valutare il carico di lavoro di un cantiere tenendo conto non solo del volume (Tsl) e della capacità di carico (Tpl) della nave, ma anche degli input di lavoro necessari per produrla: data la diversa complessità del prodotto e delle fasi di lavorazione da effettuare, infatti, a parità di portata corrispondono indici di impiego della forza lavoro degli impianti molto differenziati. La conversione dei valori da Tsl a Tslc avviene mediante l'applicazione di coefficienti concordati in sede O.C.S.E..

della flotta mondiale, della maggiore severità delle norme in materia di sicurezza e di protezione ambientale, nonché, ovviamente, per l'attesa espansione del commercio internazionale che deriverà dall'operatività degli accordi dell'Uruguay Round del GATT³. La domanda di nuove navi in Europa, inoltre, dovrebbe crescere proporzionalmente all'aumento del volume dei trasporti nel Mar Baltico e nel Mar Mediterraneo.

2. LA SITUAZIONE NEI PRINCIPALI PAESI PRODUTTORI

La posizione concorrenziale dei principali Paesi produttori non ha subito sostanziali modifiche rispetto al 1994 anche se, per la prima volta in molti anni, il Giappone ha registrato una marcata diminuzione di nuovi ordini, giustificata soprattutto dal rafforzamento dello yen sulle principali valute, mentre altrettanto sensibile è stato l'incremento delle nuove acquisizioni da parte della Corea del Sud e non trascurabile il recupero dei paesi dell'Unione Europea.

In particolare:

- la quota del Giappone è scesa dal 40% del '94 al 32% ;
- corrispondentemente, la Corea è passata dal 18 al 22%;
- è cresciuta anche dal 20% al 24% la quota acquisita dai Paesi dell'Unione Europea;
- va ancora segnalata la buona posizione acquisita dalle industrie cantieristiche della Polonia (6%) e della Cina Popolare (5%).-

Resta il fatto che, complessivamente, Giappone, Corea, e altri Paesi al di fuori dell'AWES⁴ detengono circa il 70% del mercato e continuano a determinare i prezzi del naviglio di nuova costruzione, anche ricorrendo a pratiche ed a politiche commerciali particolarmente aggressive al fine di acquisire quote di mercato anche in segmenti su cui operano tradizionalmente le imprese cantieristiche europee.

Merita particolare menzione al riguardo la Corea del Sud, la cui capacità produttiva dovrebbe subire un incremento molto accentuato, tanto da

(3) GATT: General Agreement on Tariffs and Trade: è l'Accordo che disciplina il commercio internazionale nell'ottica di una progressiva eliminazione degli ostacoli al commercio stesso e di una più intensa cooperazione ed integrazione dei mercati. La sua più recente rinegoziazione (Uruguay Round) si è conclusa a Marrakech il 15 aprile 1994 ed ha portato all'istituzione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (O.M.C.) con compiti più incisivi in materia di liberalizzazione del commercio internazionale.

(4) A.W.E.S.: Association of West European Shipbuilders: è l'Associazione di categoria che raggruppa i produttori del settore cantieristico dei Paesi dell'Europa occidentale.

passare entro il 2000 dalle attuali circa 2.5 milioni di TSLC annue ad oltre 4 milioni, nonostante i lodevoli sforzi dell'U.E. e dell' OCSE per contenere l'aumento in atto. L' industria coreana beneficia tra l'altro della non convertibilità della locale moneta, il won, rispetto allo yen e al dollaro U.S.A che le assicura una posizione di massima protezione. Trattasi, peraltro, di una situazione di vantaggio di tutto il sistema industriale di quel Paese, che viene contrastata in tutte le competenti sedi dall'Unione Europea, purtroppo al momento con non brillanti risultati, soprattutto per motivi di carattere politico legati alla particolare sensibilità dell'area geografica interessata.

Si conferma inoltre il consolidarsi sul mercato dei costruttori navali della Cina; relativamente a tale Paese è peraltro estremamente difficile avere stime attendibili circa la sua attuale capacità produttiva, che risulta in ogni caso considerevole . E' molto meno difficile, invece, prevedere un forte sviluppo dell'industria cantieristica cinese allorchè, ai bassissimi costi di produzione che la caratterizzano, avrà unito il know-how necessario per un valido inserimento della propria produzione sul mercato mondiale (know-how fornito, tra l'altro, da operatori giapponesi). Sono prospettive queste che preoccupano non poco gli operatori europei in considerazione anche del fatto che si tratta di un Paese col quale i contatti a livello governativo e con l'OCSE, per un suo coinvolgimento nel processo di risanamento del mercato, sono ovviamente di ardua realizzazione.

Gli Stati Uniti - come i Paesi dell'Europa dell'est - stanno con decisione puntando su di una rapida riconversione della propria industria dalla produzione militare a quella civile e ciò comporterà un' ulteriore immissione sul mercato di nuova capacità produttiva, oltretutto, in presenza di una forte pressione interna per la introduzione ed il rafforzamento delle misure per il sostegno al settore ed il conseguente rinvio dell'entrata in vigore dell' Accordo OCSE⁵ del 21 dicembre 1994 sull'abolizione degli aiuti ed il risanamento del mercato.

Un cenno a parte merita la Polonia - con la quale sono in corso colloqui ufficiali in sede OCSE per incentivarne l'adesione al citato Accordo; secondo stime AWES, la Polonia ha una capacità produttiva che si attesta intorno alle 550 mila T.S.L.C. annue; tuttavia la modernizzazione delle strutture impiantistiche esistenti e l' "occidentalizzazione" dei processi e delle

(5) ACCORDO OCSE: Trattasi dell'accordo parafato a Parigi, presso la sede O.C.S.E., il 21 dicembre 1994 ed avente ad oggetto il ripristino di normali condizioni di concorrenza nel settore della costruzione e della riparazione navale: esso è stato sottoscritto da Unione Europea, Giappone, Stati Uniti, Norvegia, Corea del Sud e Finlandia e, a tutt'oggi, ratificato dall'Unione Europea (Finlandia compresa) dalla Norvegia e dalla Corea del Sud.

strategie produttive potrebbero ampliare in tempi brevi la potenzialità produttiva di tale Paese a non meno di 850 mila T.S.L.C..

Fuori del nostro Continente, va segnalato, invece, che il Brasile non ha consolidato la propria posizione, che negli anni scorsi sembrava alquanto promettente.

In ambito Comunitario, la Germania continua a detenere il primo posto, ma comincia a mostrare alcune difficoltà, anche in ragione della forza della propria valuta e dei risultati non totalmente soddisfacenti del recupero della cantieristica della ex R.D.T. In Germania alcune importanti realtà produttive, a fronte anche delle accentuate difficoltà competitive sul piano internazionale, stanno attraversando gravi crisi (vedasi il caso del gruppo Bremer Vulkan, principale gruppo tedesco del settore). Non mancano analoghe situazioni in Danimarca (cantieri Burmeister and Wain e Danyard), mentre l'Olanda sembra ancora reggere bene gli urti della concorrenza.

Alquanto preoccupante per il nostro Paese è la rinnovata vivacità commerciale dei cantieri della Finlandia, che operano nel settore delle navi per il trasporto passeggeri con apprezzabili standard competitivi. Detti cantieri, a seguito dell'entrata della Finlandia nell'Unione Europea, operano attualmente con un livello di aiuti allineato a quello degli altri partner comunitari.

La Francia, la cui industria cantieristica, anche per il forte apprezzamento del franco, ha stentato a tenere il passo con il resto dell'Europa, ha avuto bisogno di chiedere l'assenso dell'U.E. per interventi di natura straordinaria a favore delle proprie imprese, in vista dell'entrata in vigore dell'Accordo OCSE, programmata per 1° gennaio 1996; peraltro, il comparto risulta ormai ridotto all'essenziale e la sua posizione competitiva nel contesto europeo comincia ad essere abbastanza marginale.

La Spagna sta ancora compiendo sforzi notevoli per pervenire ad una ristrutturazione della propria cantieristica che coniughi talune esigenze sociali - che sono state fatte valere con energia da sindacati e maestranze - con l'esigenza di soddisfare i rigorosi criteri imposti al riguardo dall'esecutivo comunitario e dalle pertinenti disposizioni dell'Unione (e dell'accordo OCSE) in materia.

Il Belgio, per parte sua, sta di fatto abbandonando il mercato, mentre il Portogallo conserva un'attività abbastanza intensa soprattutto nel settore delle trasformazioni e delle riparazioni navali.

3. GLI SVILUPPI DELLA POLITICA INTERNAZIONALE E COMUNITARIA IN MATERIA DI INDUSTRIA CANTIERISTICA

La politica comunitaria, nel corso dell'anno 1995, in tema di aiuti di Stato alle costruzioni navali, ha continuato a basarsi sull'attuazione della settima direttiva (90/684/CEE), ma con l'obiettivo di un'eliminazione degli aiuti stessi a livello mondiale.

Il perseguimento di tale obiettivo era stato assicurato con la conclusione a Parigi il 21 dicembre 1994 dell'Accordo O.C.S.E. sul ristabilimento di normali condizioni di concorrenza nell'industria navalmeccanica. Come è noto, l'entrata in vigore dell'Accordo era prevista per il 1° gennaio 1996 e da tale data dovevano ritenersi vietate tutte le misure di sostegno diretto od indiretto per la costruzione navale, fatta eccezione per quelle, tassativamente previste e disciplinate, in tema di ricerca e sviluppo, quelle di carattere sociale per chiusure e riduzioni di capacità produttiva, quelle per crediti all'esportazione e credito navale.

Nel 1995, pertanto, l'Unione Europea ed i Paesi suoi componenti sono stati impegnati nella messa a punto degli adempimenti conseguenti alla firma dell'Accordo. A tal fine l'Unione ha adottato il Regolamento n. 3094/95 del Consiglio del 22 dicembre 1995, relativo agli aiuti alle costruzioni navali ed il Regolamento n. 385/96 del 28 gennaio 1996 relativo alla difesa contro le pratiche di prezzi pregiudizievoli nella vendita delle navi, entrambi in attuazione del sopracitato accordo OCSE.

Il primo dei due strumenti dà attuazione all'abolizione degli aiuti diretti al settore, e disciplina quelle sole residuali forme di sostegno conformi alle finalità dell'Accordo, in quanto in linea con i suoi principi di fondo (ricordate misure a favore della ricerca nel settore navale, aiuti a carattere sociale connessi a riduzioni di capacità produttiva, aiuti indiretti di credito navale conformi all'accordo sul credito all'esportazione di navi), nonché gli obblighi delle imprese navalmeccaniche e degli Stati membri in ordine agli elementi informativi da fornire ai fini del monitoraggio sulla produzione, sui prezzi e sul rispetto delle disposizioni dell'Accordo.

Nel frattempo però gli Stati Uniti, che pur erano stati tra i principali propugnatori e sostenitori della necessità della conclusione dell'Accordo, nonostante le ripetute assicurazioni fornite anche al più alto livello istituzionale, in merito ad una sua sollecita ratifica, sul finire dell'anno hanno

rappresentato l'impossibilità di provvedervi nei tempi previsti a causa di difficoltà insorte in Congresso per la forte pressione in senso contrario dell'industria interessata.

L'Unione Europea, pertanto, nel ricordato Regolamento 3094/95, preso atto che la ratifica dell'Accordo da parte degli Stati Uniti e del Giappone (Paese che ha assicurato la propria ratifica subito dopo quella degli Stati Uniti) non sarebbe intervenuta in tempo utile da consentirne l'entrata in vigore alla prevista data del 1° gennaio 1996, si è vista costretta a prevedere in via temporanea - comunque non oltre il 1° ottobre 1996 - che restino ancora applicabili le disposizioni della ricordata settima direttiva sugli aiuti alla costruzione navale.

Il secondo Regolamento, la cui operatività è parimenti connessa all'entrata in vigore dell'Accordo O.C.S.E., contiene la disciplina per la repressione delle pratiche sleali in materia di prezzi delle navi di nuova costruzione (provvedimento attuativo del codice navale antidumping di cui all'Accordo), nelle intenzioni delle parti, necessaria ai fini del risanamento del mercato, in un contesto privo dello strumento di difesa costituito dagli aiuti alla produzione.

Sulla base di tali adempimenti l'Unione Europea, contestualmente alla Norvegia ed alla Corea del Sud, ha depositato presso l'OCSE in data 10 dicembre 1995 lo strumento di ratifica dell'Accordo.

Nel corso dell'anno i competenti Servizi della Commissione dell'U.E. hanno, altresì, fatto costantemente pressione sugli Stati Uniti perchè adottassero quanto prima i necessari provvedimenti interni per la ratifica dell'Accordo, non mancando di rappresentare le conseguenze difficilmente calcolabili di una mancata ratifica per l'assetto del mercato delle costruzioni navali, già in precario equilibrio per il sensibile incremento della capacità produttiva operato dalle imprese della Corea del Sud.

Pressioni dell'Unione sono state esercitate anche in seno ai più ampi negoziati commerciali bilaterali con la Corea per l'ottenimento di un impegno da parte delle autorità di quel Paese a rinunciare all'attuazione dei programmi di ampliamento della capacità produttiva. I risultati dell'azione in tal senso svolta dalla Commissione, con la collaborazione degli Stati membri, sono stati però tutt'altro che lusinghieri, con la conseguenza che la Corea sta continuando - ed in mancanza di fatti nuovi continuerà - a porre in essere la predetta politica di acquisizione di ulteriori quote di mercato, con effetti molto negativi sul livello dei prezzi.

In sede OCSE l'Unione Europea ha poi intensificato i contatti con i Paesi dell'ex blocco "orientale" (Ucraina, Russia, Romania, Bulgaria) e, ancor più specificatamente, con la Polonia, per convincere tali Paesi ad aderire all'Accordo OCSE sulla eliminazione degli aiuti.

Le reazioni dei Paesi in argomento sono state, sinora, scarsamente costruttive, poichè essi considerano le proprie economie quali "economie in transizione"; tale circostanza non facilita una loro adesione ai principi liberistici cui è improntato l'Accordo OCSE.

Così l'anno 1995, che si era aperto con la prospettiva di dover segnare la grande svolta nel mercato delle costruzioni navali con il ristabilimento di normali condizioni di concorrenza e con la fine di aiuti e sovvenzioni pubbliche al settore, si è chiuso con una grande incertezza. Lo stesso dibattito in seno all'Unione sulla proroga della settima direttiva fino al 1° ottobre 1996 ha registrato forti preoccupazioni fondate, da un lato, sulla sostenibilità di una politica di prosecuzione delle sovvenzioni al settore (da molti ritenuta non compatibile con l'obiettivo comune della riduzione della spesa pubblica e di contenimento dei deficit di bilancio in vista delle scadenze per l'istituzione della moneta unica europea) dall'altro, sulla constatazione di non poter abbandonare un settore produttivo proprio nel momento in cui le stesse vicende legate alla mancata entrata in vigore dell'Accordo OCSE ed i summenzionati aumenti di capacità produttiva stanno a dimostrare che le condizioni del mercato sono ancora lontane dal normalizzarsi.

Va segnalato, infine, che la Commissione dell'U.E., anche in vista dell'entrata in vigore dell'Accordo, ha formulato i propri orientamenti per una futura politica industriale del settore con una impronta marcatamente liberista, sulla base di quanto già emerso in sede di Forum per le industrie marittime della Comunità⁶. Detti orientamenti hanno poi trovato formalizzazione nelle comunicazioni del Consiglio dell'Unione (COM (96) 84) del 13 marzo 1996 e COM (96) 81 di pari data) che, sottolineando ancora una volta l'importanza di un ricorso a strumenti e politiche di tipo orizzontale in luogo di strumenti di difesa settoriale, affermano il ruolo vitale per l'Unione dell'industria marittima europea, nel suo complesso, e ne sviluppano le linee di azione possibili per salvaguardarne e rilanciarne la competitività in un unico inscindibile disegno

(6) Il Forum delle industrie marittime CEE è l'organismo costituito nel 1992 dalla Commissione con la partecipazione anche di esperti dell'industria per l'esame delle problematiche dell'economia marittima vista nel suo complesso (cantieristica, armamento, trasporti, pesca, ricerca nel settore navale).

strategico che conglobi cantieristica, armamento, trasporti, pesca e ricerca nel settore navale.

4. LA CANTIERISTICA ITALIANA: SITUAZIONE E PROSPETTIVE.

4 a. - Le costruzioni navali

L'industria cantieristica italiana continua ad occupare un posto di tutto rispetto nello scenario mondiale. La ripresa di ordinativi di nuove navi, già delineatasi fra la fine del 1994 e gli inizi del 1995, ha trovato conferma nella seconda parte dell'anno, tanto che, per tutte le più importanti realtà cantieristiche, si sono determinate le condizioni per il pieno impiego delle potenzialità produttive. A ciò hanno concorso l'andamento del mercato dei cambi e la decisione di diversi armatori di usufruire del regime di aiuti in scadenza, anticipando in parte domanda futura.

Anche in termini di consegne l'anno 1995 ha confermato che la capacità produttiva nazionale è ormai attestata intorno alle 400 mila T.S.L.C., conformemente a quanto emerge dai dati dell'iscrizione delle imprese del settore agli Albi speciali di cui all'art. 19 della legge 234/89.

Pertanto non si è verificato, almeno per la maggior parte dei cantieri italiani, il temuto effetto dell'esaurirsi del carico di lavoro già acquisito in regime di VI Direttiva e del rallentamento dei nuovi ordini (nelle allegate tabelle B sono i dati sulla struttura e capacità produttiva della cantieristica nazionale quale risulta dagli Albi di cui agli artt. 19 e seguenti della L.n. 234/89, nonché sulla produzione, e la consegna di navi delle singole imprese, assistite con le provvidenze delle leggi di settore e sui nuovi ordinativi acquisiti nel 1995).

La cantieristica del nostro Paese si è collocata pertanto al secondo posto in Europa (dopo la Germania) ed al quarto posto nel mondo per portafoglio ordini alla fine dell'anno di riferimento, con una percentuale passata dal 3,6% al 5,8%.

Resta parimenti molto significativa la quota di mercato dell'Italia nei segmenti produttivi a più elevato valore aggiunto ed a più alto contenuto tecnologico: come accennato, la cantieristica italiana detiene quasi il 40% del mercato delle unità da crociera, con ordini in portafoglio del valore di circa 5.000 miliardi di lire.

Circa le prospettive produttive per il breve periodo, cioè per il prossimo triennio 1996/98, è da segnalare che la rinnovata vivacità del