

mercato e l'aspettativa - poi delusa - dell'entrata in vigore alla data del 1° gennaio 1996 dell'Accordo O.C.S.E. sulla abolizione degli aiuti al settore, hanno affrettato molte decisioni degli operatori per investimenti in nuove navi.

La situazione di incertezza sulle future politiche di settore determinatasi nello scorso anno ha anzi dato luogo ad una situazione di "bulging of orders", con la segnalazione all'Amministrazione - per l'ottenimento dei contributi di legge nonché per l'inoltro alla Commissione dell'U.E. ed all'OCSE ai fini del previsto monitoraggio - di un numero di contratti per nuove iniziative di gran lunga superiore alle stesse potenzialità produttive dei cantieri navali, con la conseguenza che molti dei contratti stessi devono per necessità essere ritenuti come non definitivi.

Il fenomeno non può non essere giudicato negativamente, sia per l'immagine distorta che dà in sede internazionale a carico della cantieristica italiana (sia l'OCSE che l'Unione Europea pubblicano annualmente i dati sul portafoglio ordini di ciascun paese), sia perchè detto fenomeno impedisce una seria politica di programmazione degli interventi basati su dati di produzione concreti e non, come purtroppo avviene, sulla base di mere stime dell'Amministrazione.

Il fenomeno del "bulging of orders" sul piano sostanziale è indice di un mercato anche interno non ancora del tutto risanato e di possibili tentativi di concorrenza non sempre corretta.

E' valutazione unanime dell'Amministrazione e dell'Associazione dei produttori (ASSONAVE) che, essendo quello delle costruzioni navali un tipico mercato soggetto a fasi cicliche, anche dal punto di vista industriale e socio-occupazionale, sarebbe assolutamente negativo assecondare con contributi pubblici i picchi del ciclo congiunturale al di là delle potenzialità del comparto, in quanto dannoso per la sua economia generale; è noto infatti che proprio i momenti di euforia pongono le premesse di prezzi sempre più deboli e meno remunerativi, di futuri vuoti di lavoro e di estrema precarietà per la vita delle imprese che vedono compromessi gli sforzi compiuti per i necessari adeguamenti strutturali.

Detto indirizzo - non sembra superfluo precisarlo - è in perfetta armonia con le scelte operate dal legislatore e consacrate negli artt. 19 e seguenti della L. 14 giugno 1989 n. 234, istitutivi degli Albi delle imprese navalmeccaniche, i quali hanno individuato precisi limiti di assistibilità della produzione di ciascuna impresa a tutela dell'interesse pubblico mirato al sostegno di un comparto industriale ritenuto strategico per il Paese,

escludendo la possibilità di inseguire le variazioni del mercato che si fossero orientate al di là dei livelli di produzione ritenuti vitali per il comparto. La istituzione ed il concreto funzionamento degli Albi risale a circa cinque anni fa; la produzione stabilizzatasi in tale periodo ha confortato la giustezza delle scelte e delle valutazioni operate a suo tempo dall'Amministrazione; oltretutto, di fronte ad una improvvisa esplosione di nuova domanda -purchè reale e non cartacea -potrebbe forse essere opportuno stimolare le imprese a cimentarsi direttamente e senza aiuti con la concorrenza.

Se si tiene conto infine delle proteste, a tutti i livelli, avanzate dall'Associazione dei costruttori navali europei, dalla Associazione dei produttori italiani e dall'Unione Europea nei confronti delle autorità della Corea del Sud per scongiurare una dissennata politica di espansione della capacità produttiva delle imprese di detto Paese, si può ben comprendere quanto sia importante, anche per le aziende e per l'Amministrazione italiana preposta al comparto, tenere comportamenti coerenti, evitando con ogni mezzo di compromettere i notevoli sforzi compiuti per il risanamento del settore ed il ristabilimento di un corretto rapporto tra domanda ed offerta di navi.

Pur con un'attenta valutazione critica del volume complessivo delle commesse acquisite nel 1995, tenuto conto dell'effettivo portafoglio ordini acquisito e delle aspettative del mercato mondiale, le prospettive della cantieristica italiana restano comunque promettenti nel breve-medio periodo.

Nonostante una lieve flessione meramente congiunturale dell'attività crocieristica del mercato statunitense, stando alle stime di mercato che vedono detto comparto ancora come uno dei più promettenti, la costruzione nel nostro Paese di unità di grandi dimensioni per il mercato delle crociere dovrebbe essere in grado di alimentare le realtà produttive specializzate in tale segmento.

Come per gli altri produttori dell'Unione, la sfida che l'industria italiana sarà chiamata ad affrontare sarà quella di mantenere e migliorare, per le tipologie navali con migliori prospettive di mercato, l'attuale livello di competitività. I prossimi tre anni di intenso lavoro assicurato dovranno essere pertanto utilizzati per imprimere un nuovo impulso all'efficienza delle imprese cantieristiche. Con il probabile venir meno dei contributi e in una situazione di normalizzazione dei tassi di cambio, il differenziale di prezzo non potrà che recuperarsi attraverso l'innovazione dei processi e dei prodotti e nel conseguente abbassamento dei costi.

Gli sforzi dovranno concentrarsi su di un più efficace impiego delle risorse umane - qualora occorra, anche con opportune ristrutturazioni - e strumentali, sulla ricerca e sviluppo, sullo sfruttamento delle tecnologie informatiche e sul miglioramento del vasto indotto allo scopo di accrescere produttività ed efficienza.

E' auspicabile una concentrazione tra cantieri minori, anche tramite la formazione di consorzi, per permettere il raggiungimento di dimensioni compatibili con il mercato, un incremento della produttività, una razionalizzazione del sistema produttivo.

Anche la cooperazione industriale tra le aziende nazionali e quelle europee, già utilmente sperimentata negli scorsi anni, potrà dare ulteriore impulso ai miglioramenti auspicati in termini di competitività del settore nella sua globalità, in uno scenario di mercato che si prospetta sempre più difficile.

4 b. - Le riparazioni e le demolizioni navali.

La trasformazione e la riparazione navale, nel complesso, tendono invece a diventare sempre più marginali nell'economia di settore, se si eccettuano alcuni sporadici casi nei quali i lavori di trasformazione sono di particolare portata oppure assumono tutti i connotati di una vera e propria "ricostruzione" e vanno pertanto assimilati all'attività di nuova costruzione.

La posizione competitiva delle relative imprese resta alquanto debole, come del resto nell'insieme dei Paesi Europei, a causa degli elevati costi operativi e della forte concorrenza dei cantieri dei Paesi dell'Europa Centro-Orientale, del Mar Nero, della Turchia e di Malta. Per la riparazione navale può confermarsi altresì la scarsa valenza "strategica" del comparto ai fini dell'economia generale (risulta, d'altronde, che nell'intera area AWES l'occupazione nell'industria delle riparazioni navali è diminuita di oltre il 40 % nell'ultimo decennio e ciò non in ragione dell'introduzione di tecnologie automatizzate, ma per effetto dell'abbandono del comparto da parte delle imprese, anche a causa della fine delle politiche di sostegno alla produzione stabilita dalla VI^a Direttiva (87/167) CEE.

I siti operanti nella trasformazione e riparazione navale vanno, pertanto, nel complesso perdendo la loro valenza "strategica" anche a seguito del sostanziale abbandono di detta attività da parte della Società Fincantieri, che in passato deteneva un significativo potenziale produttivo e che nel proprio piano di riassetto e ristrutturazione ha scelto, per le notevoli difficoltà

concorrenziali del comparto, di concentrare sul solo stabilimento di Palermo le proprie potenzialità specifiche.

Sussistono purtuttavia alcune realtà produttive che operano nel settore in maniera innovativa e con particolare competenza e professionalità, anche senza sostegno pubblico.

Analoghe considerazioni vanno fatte per quanto attiene la demolizione navale, i cui costi non permettono più alle imprese di competere in un mercato dominato da concorrenti extraeuropei (in particolare asiatici) con manodopera a bassissimo costo, l'attività di demolizione non viene quindi più praticata industrialmente dalle imprese nazionali.

4 c. - La ricerca nel settore navale

E' un dato acquisito che l'impegno dello Stato nel campo della ricerca applicata al settore navale è un elemento di cruciale importanza in un contesto di mercato altamente competitivo.

Per tale motivo la legge 234/89 ha previsto gli interventi a favore degli istituti specializzati (Istituto Nazionale per Studi ed Esperienze di Architettura Navale e Centro per gli Studi di Tecnica Navale) per il sostegno dei programmi di ricerca triennali dagli stessi realizzati.

I contributi concessi hanno avuto positivi riflessi per l'intera industria cantieristica ed armatoriale, tenuto conto che i risultati conseguiti, per loro natura, sono stati resi disponibili per la generalità delle imprese, che di essi hanno pertanto potuto beneficiare. Essi si sono così rivelati utili per il "riposizionamento competitivo" dei cantieri e della flotta nazionale.

Poichè, tuttavia, la realizzazione degli interventi a favore della ricerca è sempre stata strettamente connessa all'attuazione, più generale, delle Direttive per il settore navalmeccanico, la tempistica dei predetti interventi non è sempre stata ottimale ed ha determinato spesso delle inopportune soluzioni di continuità nell'azione amministrativa, dati i tempi con cui il legislatore ha provveduto all'attuazione delle citate direttive.

E' auspicabile, quindi, a garanzia di un più organico e costante sostegno ai programmi di ricerca applicata nel campo navale, che le misure a favore delle attività di ricerca e sviluppo vengano "sganciate" dalla politica industriale relativa alla produzione navalmeccanica e vengano riorganizzate su basi legislative pur sempre settoriali, ma con più marcati connotati di continuità, onde evitare gli sfasamenti temporali sinora verificatisi tra realizzazione dei programmi da parte dei succitati istituti ed il loro concreto

finanziamento, consentendo anche all'Amministrazione una più efficace programmazione degli interventi.

5. L'ATTUAZIONE DELLE LEGGI DI SETTORE, IN PARTICOLARE DELLA LEGGE 234/89 E 132/94

5 a. - L'attività svolta nel 1995

Nella relazione dello scorso anno era stata segnalata la difficoltà delle imprese del settore per il notevole "credito" da esse accumulato nei confronti dello Stato per la pregressa produzione realizzata, che non era stato possibile assistere per l'esiguità delle risorse finanziarie stanziare.

Grazie alle risorse rese disponibili anche a seguito del rifinanziamento delle leggi di settore (L. n.º. 234/89 e D.L. n.º. 564/93 convertito nella L. n.º. 132/94, D.L. n.º. 287/95 convertito nella L. n.º. 343/95) la conseguente attività provvedimentale svolta dall'Amministrazione ha consentito di "sgonfiare" il menzionato "credito" vantato nei confronti dello Stato dalle imprese cantieristiche ed armatoriali.

Pertanto, con l'utilizzazione delle predette risorse, l'intervento a favore del settore è stato ricondotto a regime, di modo che l'azione da svolgere nel prossimo futuro riguarderà pressochè esclusivamente la produzione in atto, secondo la tempistica legata ai tempi di costruzione delle unità in portafoglio.

Anche se i fabbisogni per assistere le iniziative di costruzione e trasformazione navale richiederanno ancora ulteriori stanziamenti, come sarà in appresso specificato, può senz'altro affermarsi che il 1995 è stato l'anno "di picco" dell'attività amministrativa volta all'applicazione delle ricordate leggi di settore, con effetti quanto mai positivi sull'attività degli operatori del comparto: questi infatti hanno potuto alleggerire sensibilmente la propria esposizione nei confronti del sistema bancario, rafforzandosi sul mercato.

Anche per quanto concerne i contributi agli investimenti per l'ammodernamento dei siti produttivi di cui alla legge 234/89, si è in gran parte completato il quadro degli interventi previsti, con positive ripercussioni sulla potenzialità competitiva dei cantieri.

Complessivamente, nel 1995, sono stati emessi n. 547 provvedimenti, per la concessione di contributi alle imprese del settore per un importo complessivo pari a Lit. 2.409 miliardi, così ripartiti :

- contributi alle imprese navalmeccaniche per la costruzione e trasformazione di navi (ex art. 2 legge 234/89 e artt. 3 e 4 legge n. 132/94): Lit. 1.217 miliardi;
- contributi di credito navale (ex art. 9 legge n. 234/89 e art. 10 L. n. 132/94): Lit. 130,77 miliardi annui, per complessivi 1111,600 miliardi;
- contributi per gli investimenti nei cantieri volti a migliorarne l'efficienza e la produttività (ex art. 6 legge n. 234/89) Lit. 37,6 miliardi;
- contributi a favore della ricerca applicata nel campo navale (ex art. 14 legge n. 132/94): Lit. 42,8 miliardi.

Per quanto riguarda la ricerca nel settore navale, va segnalato che, nel corso del 1995, è stato completato l'intervento di sostegno previsto dal D.L. 564/93 a favore del programma di ricerca del Centro per gli Studi di Tecnica Navale per il triennio 1991-1993; grazie allo stanziamento originario disposto dal medesimo decreto legge ed all'ulteriore assegnazione di risorse di cui al D.L. n. 287/95 (convertito in legge 343/95) è stato infatti possibile, a conclusione della procedura all'uopo prevista in relazione all'esposizione dei risultati e dei dati consuntivi del programma, concedere in via definitiva il relativo contributo, secondo le aliquote prescritte per ciascun tipo di attività (ricerca fondamentale, di base ed applicata).

In ordine agli analoghi benefici disposti dalla citata normativa a favore del programma triennale 1991-1993 dell'Istituto Nazionale per gli Studi e le Esperienze di Architettura Navale, va segnalato che il Comitato Tecnico-Scientifico di cui all'art. 4 della legge 5 maggio 1976, n. 259, ha espresso il suo parere favorevole al riguardo ed il programma stesso ha ricevuto la prescritta approvazione con Decreto interministeriale del 31 gennaio 1996, per cui si sono completati gli adempimenti necessari alla concessione del relativo contributo.

Nell'ambito di un "pacchetto" di misure transitorie e straordinarie previste per preparare la cantieristica italiana alle condizioni di mercato che dovrebbero scaturire dall'Accordo O.C.S.E., il D.L. n. 287/95 ha altresì previsto il sostegno di programmi specifici di ricerca, in tema di trasporto marittimo e cantieristica navale per il triennio 1994-1996, sia a favore del CE.TE.NA. che dell'INSEAN.

L'intero "pacchetto" di interventi, comprendente interventi sociali (contributi per gli oneri di prepensionamento e mobilità del personale della Soc. Fincantieri nel quadro dell'avvenuta ristrutturazione aziendale) nonchè un intervento "mirato" per l'ammodernamento del cantiere navale di Palermo, è

stato notificato alle competenti Autorità Comunitarie per la prescritta approvazione, ai sensi degli artt. 92 e 93 del Trattato di Roma e della Direttiva di settore; la procedura, che ha avuto un'eccezionale lunghezza dovuta proprio allo stato di incertezza circa l'entrata in vigore dell'Accordo OCSE, dovrebbe positivamente concludersi prevedibilmente entro il primo semestre del 1996 e dare così all'Amministrazione la possibilità di portare rapidamente ad attuazione le norme stesse.

5 b. - I problemi emersi.

Rispetto a quanto esposto dal Comitato nella relazione dello scorso anno, i problemi che hanno caratterizzato ed in qualche modo condizionato l'attività diretta all'attuazione delle leggi di settore nel 1995 si sono confermati, anche se con una minore incidenza negativa.

Se si eccettua l'anzidetta maggior consistenza degli stanziamenti concretamente utilizzabili (ed utilizzati) nel corso dell'anno - peraltro ancora non del tutto sufficienti a coprire l'intero fabbisogno relativo alla produzione in corso - si deve confermare che l'intero sistema di erogazione dei contributi alla cantieristica, nonché l'acquisizione dell'informazione prefettizia di cui all'art. 4 del D.L.vo 8 agosto 1994, n. 490 e successive modificazioni, continuano a costituire motivi d'intralcio per una più spedita, rapida ed efficace azione amministrativa volta all'attuazione della politica di settore.

Il sistema di erogazione dei contributi tramite anticipazioni bancarie ai sensi della legge 431/91 ha comportato un notevole aggravio degli adempimenti amministrativi per l'erogazione dei benefici; è letteralmente raddoppiata l'attività di decretazione a favore di ciascuna impresa con la concessione del contributo e l'autorizzazione a stipulare mutuo con le banche per conseguirne il sostanziale beneficio; a tale decreto deve poi necessariamente conseguire il provvedimento per l'assunzione dell'impegno nei confronti della banca interessata per l'ammortamento decennale del mutuo stesso; successivamente deve provvedersi a ciascuna scadenza al pagamento delle venti rate semestrali.

Difficoltà, in qualche caso particolare, sono venute anche da alcune banche, che, in relazione all'andamento del mercato dei tassi, non sempre sono state del tutto disponibili alla stipula del mutuo, non ritenendo il tasso all'uopo previsto pienamente remunerativo.

La stessa politica della spesa pubblica, con il blocco di ogni nuovo impegno e specifica successiva autorizzazione al superamento del blocco

stesso (D.L. n.41 del 1995), ha determinato anche nel 1995 quello "stop and go" contrario ovviamente ad ogni corretta programmazione dell'azione amministrativa; quel che è peggio, essa ha impedito fondate previsioni da parte delle imprese in merito alle scadenze degli incassi, non certo irrilevanti per una sana conduzione aziendale. I dati riportati nelle allegate tabelle C danno comunque conto del come - in un quadro consuntivo globale dell'anno - l'Amministrazione sia riuscita ad assorbire e superare dette difficoltà.

Un accenno va fatto altresì alle difficoltà in questi ultimi due anni riscontrate dalle imprese cantieristiche - e segnalate al Ministero dei Trasporti e della Navigazione - nell'accedere ai previsti finanziamenti della legge Ossola (Legge 24 maggio 1977, n.227) sul credito all'esportazione, a causa dell'esaurirsi dei relativi stanziamenti di bilancio.

In un momento in cui la cantieristica del nostro Paese è fortemente proiettata verso l'esportazione (soprattutto di unità di grandi dimensioni e di elevato valore) il sostegno all'esportazione si rivela essenziale per il successo del prodotto italiano sui mercati esteri ed il venir meno di adeguate risorse finanziarie al riguardo rischia di compromettere (ed ha già in molti casi compromesso) le possibilità competitive delle imprese nazionali, che affrontano gare internazionali per l'acquisizione di commesse da armatori esteri.

Poichè le condizioni finanziarie sono, come anche in altre occasioni evidenziato, determinanti per l'aggiudicazione delle commesse, si rivela indispensabile assicurare un idoneo rifinanziamento della legge Ossola, pena la perdita di significative occasioni di lavoro per i cantieri italiani.

5 c. - Valutazione dei risultati.

Nonostante qualche cenno di "affanno" da parte di talune realtà produttive, nei confronti delle quali sono state adottate tutte le azioni consentite per il superamento delle difficoltà e la ripresa della produzione, l'impatto dell'azione governativa per il sostegno al settore è stato nel 1995 ancora più positivo che nell'anno precedente, tenuto conto del fatto che le maggiori disponibilità di bilancio hanno consentito di soddisfare ampiamente le esigenze delle imprese che hanno rivolto istanza per l'ottenimento delle provvidenze di legge.

Mentre è da ritenere ormai pressochè esaurito il ciclo degli interventi della VI Direttiva (legge 234/89), si è portata, come già accennato, a regime l'azione concernente le iniziative della VII Direttiva (legge 132/94);

tutto ciò ha sensibilmente ridotto l'esposizione delle imprese di settore verso il sistema bancario per la realizzazione delle unità navali, con una riduzione dei relativi oneri finanziari, ma, quel che è più importante, con una rinnovata capacità delle imprese nei confronti dei propri fornitori, che si è tradotta senz'altro in una più efficace politica degli acquisti ed in definitiva in una maggiore competitività del prodotto finale.

Benchè si debba pur sempre tener conto della sostanziale (e certamente non sanabile) diversità del sistema di intervento del nostro Paese rispetto a quello degli altri Paesi dell'Unione, per cui in Italia alla concessione del beneficio non può procedersi nè contestualmente alla stipula del contratto nè in forma flessibile in relazione ad esempio alla tipologia delle navi, alle condizioni di concorrenza nel segmento, ai termini del contratto ed in definitiva alla indispensabilità dell'aiuto ai fini della sua acquisizione, pure deve evidenziarsi che i più recenti rifinanziamenti della normativa in questione (D.L. 287/95 convertito in legge 343/95, accantonamenti nella Tab.B della L. 28 dicembre 1995 n. 550 -Finanziaria '96) sono sicuri indici dell'attenzione dedicata al settore negli ultimi tempi e della volontà di porre le nostre imprese alla pari delle concorrenti.

6. VALUTAZIONI DEL COMITATO SULLA STRATEGIA INDUSTRIALE PER IL SETTORE NAVALMECCANICO ED ARMATORIALE.

L'attesa svolta a livello mondiale nell'anno 1995, per la politica delle costruzioni navali, al momento rinviata, ha indotto l'Amministrazione ed il Comitato ad alcune riflessioni sulla strategia di politica industriale del nostro Paese per il settore, anche in vista delle necessarie scelte per il futuro.

La strategia di questi ultimi 10 anni è stata essenzialmente basata sui comuni orientamenti di politica per il settore determinati dalla sesta e poi settima Direttiva CEE sugli aiuti alle costruzioni navali.

Antecedentemente, le Direttive comunitarie di settore si limitavano a fissare alcuni principi di fondo sulla compatibilità degli aiuti di Stato con le regole del Trattato, ma, in tema di aiuti alla produzione, ciascun Paese membro presentava alla Commissione, per l'approvazione, un proprio piano o programma di ristrutturazione per giustificare la richiesta della autorizzazione alla concessione degli aiuti per la costruzione, trasformazione ed anche

riparazione di navi, secondo politiche, intensità di aiuto ed obiettivi che erano strettamente nazionali e spesso molto differenti tra loro.

Un tale sistema non garantiva una corretta concorrenza su base comunitaria poichè alle imprese dei vari Paesi membri venivano offerte opportunità differenziate, con conseguente diverso impatto concorrenziale e con l'effetto di realizzare un sistema basato su vere e proprie quote di produzione che la Commissione assegnava a ciascun Paese.

La ricordata sesta Direttiva (Direttiva CEE n.87/167 del 21 gennaio 1987), proprio per porre rimedio alla descritta situazione, ha introdotto condizioni più rigorose ed, in particolare, ha introdotto la regola del massimale comune di aiuto per ciascuna commessa - comprensivo di ogni forma di aiuto, sia che venga accordato al cantiere sia che venga versato all'armatore - determinato sulla base del differenziale esistente fra i costi dei cantieri più competitivi dell'Unione ed i prezzi praticati dalla concorrenza dell'Estremo Oriente.

Come opportuno in un contesto comunitario sempre più integrato ed in un'economia sempre più interconnessa, le scelte di politica industriale si sono dunque spostate dal livello meramente nazionale (ed unilaterale) a quello sovranazionale della Comunità.

Nonostante le differenze - pur esistenti - tra il livello di competitività dell'industria cantieristica nazionale dei vari Paesi, la sesta Direttiva ha inteso puntare con determinazione verso la creazione di un tessuto industriale solido e competitivo, operante su segmenti di mercato nei quali le imprese europee avessero maggiori possibilità di affermarsi nel medio-lungo termine; tale finalità veniva perseguita con la fissazione del massimale unico di aiuto per tutti i Paesi membri, determinato con riferimento ai costi dei cantieri più competitivi della Comunità. Detto meccanismo per sua natura, ha (o almeno dovrebbe avere) l'effetto di costringere le imprese marginali - quelle, cioè per le quali la concessione di un aiuto pari al predetto massimale non fosse stato sufficiente a colmare il divario tra costi e prezzi - ad affrontare severe ristrutturazioni per migliorare la propria competitività o, in alternativa, ad uscire dal mercato, stimolando così una naturale selezione a vantaggio delle imprese più efficienti e produttive.

Tale strategia di politica industriale, che pur all'origine aveva suscitato tante diffidenze e preoccupazioni nel nostro Paese (l'Italia unitamente alla Danimarca votò contro l'adozione della sesta direttiva) si è dimostrata di fatto vincente per la cantieristica italiana. Il settore, costretto ad

una più ampia competizione e persa una quasi "riserva di fatto" del mercato nazionale, ha saputo affrontare un radicale processo di ristrutturazione che gli ha permesso di ottenere le ottime performance che risultano dai dati prima esposti su produzione e consegne degli ultimi anni. Tali dati assumono un significato maggiore allorchè si consideri la rilevante quota di commesse assunte per committenti stranieri, comunitari ed extracomunitari, e sono la riprova della validità dell'unico disegno organizzativo-strategico concordato a livello comunitario, che ha dato anche ai produttori nazionali la +6 possibilità di trovare tutti i necessari stimoli per una valida competizione.

Il traguardo importantissimo della ricordata politica della Comunità, e quindi anche del nostro Paese, doveva essere ed è ancora - nonostante le incertezze e la conseguente situazione di stallo determinate dalle esitazioni degli Stati Uniti nel procedere alla ratifica dell'Accordo OCSE più volte ricordato - il ristabilimento delle normali condizioni del mercato e la conseguente abolizione degli aiuti pubblici al settore, che tante risorse finanziarie hanno richiesto ai bilanci di tutti i Paesi.

L'Amministrazione italiana, dal canto suo, in ogni modo possibile - nonostante le resistenze di quelle realtà che maggiormente si sono trovate a dover affrontare il dilemma tra il ristrutturarsi o rischiare di uscire dal mercato - ha assecondato gli obiettivi delle ricordate Direttive comunitarie per il settore, al fine di favorire l'adeguamento strutturale voluto dal sopraindicato disegno strategico e lo ha fatto attraverso i seguenti strumenti:

- a) l'istituzione degli Albi Speciali delle imprese navalmeccaniche, al fine di creare un meccanismo selettivo, che consentisse di seguire l'evoluzione della capacità produttiva in relazione agli interessi globali del settore ed agli sviluppi del mercato internazionale, in previsione appunto della progressiva riduzione dell'intervento pubblico, fino al superamento dello stesso;
- b) la concessione di contributi ad elevata intensità di aiuto (40% ai sensi dell'art.6 della L.n.234/89) ai cantieri nazionali per stimolarne in tempi rapidi l'adeguamento strutturale e l'ammodernamento impiantistico, onde consentire ad essi di operare sul mercato senza svantaggi comparativi rispetto ai concorrenti comunitari, che, in buona parte, tale adeguamenti hanno compiuto in modo radicale agli inizi degli anni '80 (solo la Spagna, entrata più tardi nell'Unione, ha ottenuto condizioni di particolare favore, tenuto conto che la ristrutturazione della sua cantieristica è conseguentemente iniziata più tardi); tale norma sugli aiuti agli investimenti non è stata ripresa con il D.L.n.564/93 convertito nella L.n.132 - attuativo della settima direttiva CEE - onde

scongiurare il pericolo che i processi di ristrutturazione avessero a sfociare poi in sostanziali aumenti di capacità produttiva;

c) attenta applicazione delle norme in materia di proroghe dei termini per l'ultimazione dei lavori di costruzione e generale ricorso al meccanismo del "décalage" dell'aiuto per la concreta determinazione del contributo in tutti i casi in cui detti lavori abbiano superato il periodo massimo di costruzione di quattro anni previsto dalla legge n.234/89, per evitare i pericoli di distorsione della concorrenza insiti nella abnorme dilatazione dei detti termini;

d) vigilanza - a salvaguardia proprio delle imprese che, operando con piena responsabilità per la totalità del ciclo produttivo, rappresentano quel sano e duraturo tessuto industriale in grado di operare sul mercato con prospettive di più lunga durata e non legate invece all'esecuzione del singolo contratto comunque acquisito - affinché gli appalti e subappalti, propri dell'attività di costruzione navale non avessero ad assumere rilevanza tale da tramutarli in un vero e proprio trasferimento dell'attività di costruzione ad altre imprese anche non del settore (lasciando al cantiere assuntore dei lavori, il ruolo di mero "intermediario" o general contractor, senza radicamento quindi con la realtà produttiva accertata ed attestata dalla iscrizione agli Albi delle imprese navalmeccaniche, e voluta dalla legge quale condicio sine qua non per accedere ai contributi pubblici).

La forte presenza dell'azione dell'Amministrazione ha trovato giustificazione negli scorsi anni con il compito che si è assunto lo Stato di salvataggio e risanamento di un settore ritenuto strategico per l'economia del nostro Paese, che, per la sua stessa posizione geografica, ha assegnato un rilevante ruolo all'industria marittima ed all'indotto che intorno ad essa gravita.

La sesta e settima direttiva hanno sin dall'origine disegnato uno scenario transitorio (basti pensare alla obbligatoria degressività del massimale di aiuto da esse solennemente affermato come vero e proprio principio). La settima direttiva prevedeva come sua naturale scadenza il 31 dicembre 1993; tale data è stata poi prorogata al 31 dicembre 1994 per dar modo all'OCSE di concludere i negoziati per il più volte menzionato Accordo; poi al 31 dicembre 1995, per consentire ai firmatari dell'Accordo di ratificarlo e permetterne l'entrata in vigore al 1° gennaio 1996; ancora al 1°ottobre 1996 per le ragioni prima esposte; risulta che sarebbe orientamento della Commissione dell'Unione Europea - restando incerta la posizione degli Stati Uniti, che si appresterebbero a chiedere addirittura una rinegoziazione dell' Accordo - di proporre un'ulteriore proroga anche fino al 31 dicembre 1998, salvo che

l'Accordo stesso non entri effettivamente in vigore in precedenza. Tale situazione di incertezza e provvisorietà - di per sè esiziale per un settore che ha bisogno come pochi altri di certezze e tempi lunghi di programmazione - impone una necessaria riflessione sulla strategia industriale per il settore seguita in questi ultimi anni e sui suoi sviluppi futuri. Ciò è importante sia al fine di una adeguata partecipazione al processo di adozione di decisioni in materia da parte dell'Unione Europea, sia per l'adozione di quegli interventi e misure che comunque sono nella responsabilità del nostro Paese per un consolidamento ed uno sviluppo dei risultati ottenuti in passato.

Per quanto concerne le decisioni dell'Unione Europea, il Comitato ritiene di dover segnalare che per quanto l'obiettivo del risanamento del mercato e della conseguente fine del sistema di aiuti diretti ed indiretti alla produzione del settore e dei regimi o pratiche che comunque alterano la libera concorrenza, si ponga come irrinunciabile, tuttavia, nell'immediato, non si ritiene concepibile un'abolizione unilaterale degli aiuti da parte dell'Unione, sia per motivi sostanziali che per motivi tattici.

Nel momento in cui ad Oriente (Giappone) ed Occidente (Stati Uniti) non si è in grado di procedere alla ratifica dell'Accordo OCSE, proprio per avere un ampio margine d'azione in tema di misure di sostegno alla propria industria per aiutarla nella conquista di nuove quote di mercato, il Comitato ritiene che l'industria europea, e naturalmente la nostra industria, non sarebbe in grado di affrontare da sola la concorrenza internazionale. Inoltre l'attuale regime transitorio, in vista del chiarirsi dello scenario internazionale, non sembra comunque consigliare sostanziali modifiche al regime previsto dalla settima direttiva, per evitare ulteriori incertezze al settore industriale interessato.

Sotto un profilo tattico, poi, un "disarmo unilaterale" da parte dell'Unione Europea, cioè l'abolizione degli aiuti solo da parte dell'Europa, renderebbe più lontane le decisioni che vengono richieste agli altri sottoscrittori dell'Accordo OCSE e, quindi, gli auspicati concreti passi verso l'atteso risanamento del mercato.

Nelle more, comunque, dovrebbe essere primaria preoccupazione della Commissione dell'Unione Europea vigilare attentamente ed esercitare tutte le consentite pressioni al fine di evitare che vengano a determinarsi situazioni di fatto (raddoppio della capacità produttiva della Corea del Sud) unanimemente ritenute di estremo pregiudizio per il futuro del mercato.

Sul piano nazionale il Comitato - quale proprio contributo al Governo ed al Parlamento per la futura politica per il settore, ritiene opportuno raccomandare:

a) di proseguire nell'attenzione data al settore continuando a stanziare le risorse necessarie per la chiusura degli interventi relativi alle iniziative avviate sotto il regime della settima direttiva CEE. Nell' ipotesi poi di un' ulteriore proroga del regime di cui alla settima direttiva, mentre occorre senz'altro non compromettere i risultati ottenuti con la istituzione degli Albi delle imprese navalmeccaniche ed il monitoraggio e controllo delle relative capacità produttive - anche per rispettare precise obbligazioni del nostro Paese nei confronti dell'Unione Europea e dell'OCSE - occorrerebbe introdurre maggiore flessibilità nell'azione dell'Amministrazione per il settore, stimolando le imprese a sperimentare il mercato, ove possibile, anche senza l'intervento dello Stato così come attualmente praticato.

Potrebbe, ad esempio, essere consentito alle imprese cantieristiche di far ricorso a forme di organizzazione e cooperazione produttiva a livello nazionale ed internazionale per ottimizzare le risorse e conseguire quelle riduzioni di costi fino ad oggi coperte dal contributo diretto dello Stato al cantiere.

In tal caso, mancandone i presupposti, l'impresa navalmeccanica opererebbe senza l'attuale contributo riconosciuto all'assuntore dei lavori di costruzione. Permanendo, tuttavia, le ragioni giustificatrici dell'aiuto indiretto alla commessa (accordato al committente per ridurre gli oneri finanziari dell'investimento, quale che sia l'importo dei lavori) anche in detta ipotesi potrebbe essere concesso il contributo cosiddetto "di credito navale".

Un tale indirizzo anticiperebbe, in parte, quanto previsto dall'Accordo O.C.S.E., che, abolendo gli aiuti a favore dei cantieri, permette in conformità tuttavia dell'intesa sul credito all'esportazione come revisionata in base all'Accordo stesso, di riconoscere all'iniziativa soltanto il contributo al committente, mentre sarebbero affidate alle capacità competitive dei costruttori navali quei risparmi sui costi indispensabili ad affrontare la concorrenza internazionale.

In altri termini, in vista di quanto si realizzerà con l'entrata in vigore dell'Accordo O.C.S.E., potrebbe così crearsi un regime parallelo tra produzione assistita sia con contributo diretto che indiretto e soggetta a maggiori vincoli proprio in ragione del contributo diretto, e produzione assistita dal solo contributo indiretto, da realizzare con maggiore flessibilità e minori

vincoli da parte delle imprese, pur sempre tuttavia già iscritte negli Albi, al fine di evitare comunque per le ragioni prima evidenziate l'ingresso di nuovi produttori nel mercato;

b) è indispensabile che il nostro Paese si doti al più presto di quegli strumenti di politica per le industrie marittime (trasporti, porti, ricerca, finanziamenti) cui fa riferimento anche l'Unione Europea nelle proprie comunicazioni al Parlamento Europeo del 13 marzo 1996 (COM (96)n.81 e n.84) e che già nella relazione dello scorso anno il Comitato aveva in parte ritenuto necessario segnalare per la creazione di un tessuto economico che si ritiene utile ad assicurare positive ricadute sul settore cantieristico e ad assicurare allo stesso positive prospettive di attività futura.

In particolare, il Comitato aveva segnalato l'urgenza di affrontare le difficoltà in cui si dibatte l'armamento italiano afflitto da costi di gestione non allineati a quelli della concorrenza internazionale, così come del resto ampiamente riconosciuto proprio dal secondo dei citati documenti (cosiddetto rapporto Kinnock) della Commissione dell'Unione Europea.

L'armamento dei principali Paesi di lunga tradizione marittima ha oramai irreversibilmente scelto di gestire le proprie navi sotto registri che consentono di ridurre sensibilmente il gap, spesso elevato come nel caso italiano, che tuttora sussiste tra i costi di gestione della bandiera nazionale tradizionale e quelli delle navi che operano in regimi giuridici "internazionalizzati".

Di fronte all'ormai palese fallimento della proposta di istituzione di un Registro Unico Comunitario (Euros), il fenomeno va preso in seria considerazione per le scelte che esso imporrà al nostro Paese, nella convinzione che solo un decisivo rilancio della competitività della flotta e dell'armamento potrà porre le basi per un costante flusso di investimenti in nuove navi e per un soddisfacente impiego della potenzialità produttiva dell'industria cantieristica.

Inoltre il Comitato aveva segnalato la fattibilità della creazione di un Fondo di garanzia del finanziamento del credito navale - sulla base dell'esperienza in materia di altri Paesi Europei - inteso ad incentivare l'armamento ad ordinare nuove navi, nel rispetto della disciplina già concordata in sede OCSE. L'iniziativa, presentata sotto forma di proposta parlamentare nella scorsa legislatura (Atto Camera n. 2965) cui il Governo aveva assicurato la necessaria copertura finanziaria, ha visto poi bloccato il proprio iter dall'anticipato scioglimento delle Camere.

Trattasi di iniziative di cui il Comitato non può non segnalare la persistente attualità ed il notevole grado d'interesse per il settore.

Ritornando ad un approccio ai problemi del settore di più ampio respiro, in armonia con i suggerimenti provenienti dalle ricordate comunicazioni dell'Unione Europea, va dato ancora una volta il massimo risalto alla circostanza che l'industria marittima, come attività ad alta tecnologia con grandi potenzialità competitive, costituisce un vero e proprio "sistema industriale", le cui singole componenti (armamento, cantieristica, porti, pesca, ricerca nel settore marino) interagiscono in modo da creare le condizioni per una economia marittima florida e competitiva.

La posizione di mercato delle industrie legate al mare è fortemente correlata ad una serie di fattori che operano sostanzialmente nel medesimo campo, creando le necessarie sinergie e che necessitano pertanto di un approccio orizzontale piuttosto che settoriale.

Più specificatamente, occorre osservare che, in un'economia con spiccate connotazioni di globalità industriale, finanziaria e di servizio, secondo recenti studi compiuti per conto della Commissione dell'Unione Europea, sono otto i possibili campi di azione che possono determinare un'economia marittima sana e concorrenziale in tutte le sue componenti:

- 1) la politica fiscale;
- 2) il costo e la qualità del lavoro;
- 3) il finanziamento degli investimenti (l'accesso al credito);
- 4) l'incremento della produttività dell'industria cantieristica;
- 5) la promozione delle infrastrutture marittime;
- 6) la ricerca applicata nel campo navale;
- 7) l'addestramento professionale e la qualificazione del personale;
- 8) la tutela dell'ambiente e la sua qualità.

La Commissione stessa ha così indicato, tra le priorità da perseguire nel contesto globale dell'economia marittima, le seguenti azioni:

- a) la promozione degli investimenti in beni immateriali, di cui un impegno costante dell'Unione e degli Stati membri a favore della ricerca e sviluppo costituisce uno dei pilastri fondamentali, mentre altre iniziative, come lo sviluppo delle tecnologie informatiche è di notevole rilievo in un'economia che assurge a sistema industriale e nel quale le varie componenti (costruttori navali, fornitori, armatori, strutture portuali etc.) devono colloquiare in tempo reale;