

PREMESSA - *L'articolo 23 della legge 14 giugno 1989, n.234, prevede che il Comitato Consultivo per la 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 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 13 giugno 1997 ha licenziato l'allegata relazione sullo stato di attuazione delle predette leggi nell'anno 1996.

Nella ricordata seduta il predetto Comitato è risultato così composto:

<i>Dott. Vincenzo Mucci</i>	<i>Direttore Generale del Naviglio Presidente - su delega del Ministro dei Trasporti e della Navigazione</i>
<i>Ing. Pasquale Carretta</i>	<i>Dirigente Superiore - Capo dell'Ispettorato Tecnico in rappresentanza del Ministero dei Trasporti e della Navigazione</i>
<i>Dott. Silverio Mittiga</i>	<i>Dirigente Superiore-in rappresentanza del Ministero del Tesoro - Ragioneria Generale dello Stato.</i>
<i>Ing. Antonino Mercadante</i>	<i>Esperto</i>
<i>Ing. Adriano Prigelli</i>	<i>Esperto</i>

<i>Dott. Carlo Lombardi</i>	<i>In rappresentanza della Confederazione Italiana Armatori</i>
<i>Rag. Lorenzo Murrari</i>	<i>In rappresentanza della Associazione Italiana Armamento di Linea</i>
<i>Dott. Nazareno Silvestrini</i>	<i>In rappresentanza dell'Associazione Nazionale Costruttori e Riparatori di navi per navigazione d'alto mare</i>
<i>Dott. Giancarlo Casani</i>	<i>In rappresentanza dell'Associazione Nazionale Cantieri Navali Privati</i>
<i>Ing. Emilio Malvicini</i>	<i>In rappresentanza dell'Associazione Nazionale Riparatori Navali</i>
<i>Rag. Alberto Bertini</i>	<i>In rappresentanza dell'Unione Italiana Industriali Demolitori Navali</i>
<i>Sig.ra Alessandra Mecozzi</i>	<i>In rappresentanza della Segreteria Naz. FIOM-CGIL Federazione Italiana Operai Metallurgici</i>
<i>Dott. Giuseppe Farina</i>	<i>In rappresentanza della Segreteria Naz. FIM-CISL Federazione It. Metalmeccanici</i>
<i>Sig. Piero Laurenza</i>	<i>in rappresentanza della Segreteria Naz. UILM-UIL Unione It. Lavoratori Metalmeccanici</i>

**RELAZIONE SULL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE
N.234/1989 E DELLA LEGGE N.132/1994, AI SENSI
DELL'ART.23 DELLA LEGGE N.234/1989**

S O M M A R I O

- 1. Il mercato delle costruzioni navali: situazione e sviluppi.**
- 2. La situazione nei principali Paesi produttori.**
- 3. Gli sviluppi della politica internazionale e comunitaria in materia cantieristica.**
- 4. La cantieristica italiana: situazione e prospettive.**
- 5. L'attuazione delle leggi di settore, in particolare della legge 234/89 e della legge 132/94.**
- 6. I problemi emersi e le valutazioni del Comitato sull'azione svolta e sulle future strategie per il settore.**

ALLEGATI:

- Grafici sulla situazione della cantieristica mondiale
- Dati e grafici sulla attuazione delle leggi n.234/89 e n.132/94
- La cantieristica italiana - struttura, produzione e portafoglio ordini

1. IL MERCATO DELLE COSTRUZIONI NAVALI: SITUAZIONE E SVILUPPI.

Nel corso del 1996, a fronte di una non trascurabile crescita economica nei Paesi dell'area OCSE (+2,4% contro +2,0% nel 1995), i traffici marittimi hanno fatto, invece, registrare un incremento complessivamente contenuto (+1% in tonn. per miglia contro +3,8% dell'anno precedente).

Tale andamento è la risultante di una congiuntura non favorevole dell'industria siderurgica (con una flessione dei traffici, espressi in tonnellate, di minerali di ferro), cui si è sommato il calo delle percorrenze medie di greggio e prodotti petroliferi a seguito di una crescita degli approvvigionamenti provenienti dal Mare del Nord e dall'Africa.

In relazione a ciò l'andamento dei noli è stato decisamente negativo nel comparto del secco, mentre in quello del liquido le rate, nonostante un andamento molto irregolare, hanno offerto agli armatori una redditività migliore rispetto al 1995.

La stiva venduta per demolizione, pari a 18,1 Mil.Tpl, ha registrato un incremento del 15% rispetto al 1995 a causa, soprattutto, dell'elevato volume di dismissioni di bulk carrier.

I disarmi, invece, si sono mantenuti su livelli fisiologici (5,3 Mil.Tpl a dicembre 1996 contro i 6,5 Mil.Tpl del dicembre 1995).

A seguito dei descritti andamenti dello shipping gli ordini di nuove navi (pari a 17,5 Mil.Tslc) hanno subito un leggero calo rispetto al 1995 (-4,7%).

Dal punto di vista tipologico, va segnalata una flessione particolarmente marcata della domanda di bulk carrier, compensata da una forte richiesta di unità portacontenitori, petroliere e chimichiere. Modesti in assoluto ed in calo rispetto al 1995 gli ordini di traghetti, navi gasiere e navi frigorifere.

In campo crocieristico, a fronte di una buona ripresa dell'attività nell'area nord americana, dopo la stasi del 1995, e della sensibile crescita del numero di crocieristi in Nord Europa, Mediterraneo e Estremo Oriente, la domanda di unità passeggeri si è mantenuta anche nel 1996 su livelli soddisfacenti. In tale contesto, nel complesso positivo, va segnalato, in particolare, il crescente interesse da parte dei maggiori gruppi armatoriali per unità di grandi dimensioni.

La ripartizione degli ordini per area geografica vede ancora in testa il Giappone, in pratica beneficiario pressoché esclusivo della particolare situazione del mercato dell'Estremo Oriente; la cantieristica di quel Paese, malgrado la crescita marginale dei nuovi ordini in valore assoluto (1995 = 5,8 mil.tslc e 1996 = 6,2 mil.tslc) ha incrementato sensibilmente la propria quota di mercato, salita dal 32% del 1995 al 35,7% del 1996.

A tale risultato positivo ha contribuito non poco la svalutazione competitiva dello Yen che nell'ultimo anno e

mezzo ha perso oltre il 30% del proprio valore rispetto al Dollaro.

L'industria coreana ha invece accusato un calo delle acquisizioni (3,7 mil.tslc contro i 4,1 mil.tslc dell'anno precedente) a causa sia della svalutazione competitiva attuata dal Giappone, sia delle impopolari decisioni del Governo in campo sociale.

Tale dato negativo tuttavia non è in contraddizione con la progressione dei volumi di produzione della Corea, che risente dell'entrata in funzione dei nuovi impianti (la Corea sta praticamente raddoppiando la propria capacità produttiva).

Nel 1996 sono state in forte calo (dal 23% al 19% del totale) le acquisizioni da parte dei Paesi europei.

A fronte della non brillante situazione delle nuove acquisizioni, i completamenti sono invece cresciuti nel 1996 del 14% rispetto al 1995 (16,5 Mil.Tslc contro 14,4 Mil.Tslc dell'anno precedente); il carico di lavoro a fine 1996 è rimasto comunque pressoché inalterato (32,2 Mil.Tslc contro 31,9 Mil.Tslc).

In un contesto caratterizzato da una domanda che stenta a decollare e da una capacità produttiva in continua crescita, i prezzi delle nuove costruzioni, naturalmente, hanno continuato a collocarsi su livelli non sempre remunerativi; per molte tipologie e categorie dimensionali essi sono oggi su livelli uguali o addirittura inferiori a quelli del 1989.

La flotta mondiale è attualmente attestata su una consistenza di 508 milioni di tonnellate di stazza lorda, con un'età media di 19 anni.

L'ulteriore incremento dell'età della flotta (+1%) rispetto all'anno precedente, conferma che nel lungo termine le esigenze di rinnovamento dovrebbero determinare un certo stimolo alla domanda di nuove navi.

Peraltro, nel medio termine le previsioni di mercato portano a ritenere probabile una fase congiunturale di contrazione della domanda a livello mondiale, con non poche preoccupazioni tra gli operatori del settore.

Secondo stime congiunte delle Associazioni europea e giapponese dei costruttori navali (AWES e SAJ), infatti, nell'anno 2000 la capacità produttiva mondiale avrà già superato i 20 milioni di T.S.L.C., mentre la media annuale della domanda di naviglio di nuova costruzione nel decennio 1996-2005 dovrebbe attestarsi intorno ai 15 milioni di T.S.L.C..

Ad avviso delle anzidette associazioni, già attualmente sussiste pertanto un notevole eccesso di capacità produttiva, che, a causa della costante espansione di nuove strutture produttive in Corea ed in altri Paesi fuori dell'area OCSE, va ulteriormente accentuandosi.

Il surplus di capacità produttiva intorno al 20-25% del 1995 raggiungerà quindi un 30-35% nell'anno 2000.

La domanda di nuove costruzioni navali, sempre secondo tali previsioni, avrà invece un incremento temporaneo subito dopo il 2000, per poi ridursi gradualmente a mano a mano che, soddisfatti con gradualità i più immediati fabbisogni di rinnovo della flotta, tornerà sui valori "fisiologici" del lungo termine.

In un tale scenario divengono sempre più incomprensibili le politiche di espansione delle capacità produttive, che peraltro in assenza di interventi "autoritativi" da concordarsi a livello internazionale (finora vani sono stati i tentativi in tale direzione) sembrano irrimediabilmente destinate ad un globale costante aumento.

Ciò comporta purtroppo - con tutta evidenza - il rischio che tali sviluppi delle potenzialità produttive abbiano effetti molto negativi non solo per i Paesi che stanno ampliando le proprie strutture, ma per l'intera industria cantieristica mondiale.

2. LA SITUAZIONE NEI PRINCIPALI PAESI PRODUTTORI.

In ordine alla posizione concorrenziale dei più importanti Paesi produttori, va segnalato che lo scenario di fondo non ha subito sostanziali modifiche nel 1996.

Se la Corea del Sud, per le anzidette ragioni, ha subito un leggero calo nell'acquisizione delle commesse, il Giappone ha visto di nuovo incrementare la propria quota di

mercato, mantenendo e rafforzando la propria leadership nel settore.

I prezzi delle nuove costruzioni continuano pertanto ad essere determinati, a livello internazionale, dal Giappone e dalla Corea, nonché dagli altri Paesi produttori al di fuori dell'OCSE.

Tra questi va fatta una particolare menzione della Cina, Taiwan e Paesi dell'ex blocco comunista.

Lo sviluppo dell'attività cantieristica in tali Paesi è un ulteriore motivo di preoccupazione per le imprese dei Paesi di più consolidata industrializzazione, in quanto i costi di produzione delle nuove economie e delle economie in transizione sono notevolmente più bassi di quelli dell'Europa Occidentale; la possibilità, inoltre, per esse di usare la non convertibilità della moneta quale strumento di politica economico-industriale ed i sempre più accentuati fenomeni di riconversione di una forte struttura produttiva in passato impegnata nelle costruzioni militari ad una produzione mercantile, tendono a rafforzare oltre misura la posizione concorrenziale di tali Paesi e ad assicurare la loro penetrazione anche nei segmenti di mercato che sono tradizionalmente appannaggio dei cantieri europei.

Al consolidarsi dell'industria cantieristica di tali Paesi emergenti si contrappone lo scenario molto più variegato e, complessivamente, problematico dell'Unione Europea.

La Germania resta al primo posto come Paese produttore. Tuttavia, sia in Germania che in altri Paesi dell'Unione le imprese stanno incontrando serissime difficoltà a stare sul mercato, per cui un numero significativo di operatori, a fronte anche delle accentuate difficoltà competitive sul piano internazionale, è entrato in crisi.

Al fallimento di Bremer Vulkan e di Burmesteir & Wain, si sono infatti aggiunte nel corso dell'anno le crisi finanziarie di Finnyard (Finlandia), Ateliers et Chantiers du Havre (Francia) e di Danyard (Danimarca). Quest'ultimo è stato salvato dall'ingresso nel capitale, con una quota di maggioranza, di un operatore malese e dalla pressoché contestuale assegnazione da parte del Governo danese di un ordine per la realizzazione di 4 dragamine.

Va ancora ricordata la vicenda del gruppo spagnolo Aesa, che continua a registrare ingenti perdite ed il cui piano di aiuti alla ristrutturazione è stato oggetto di una indagine da parte della Comunità europea.

Si fornisce in allegato una tabella relativa alle chiusure e ai programmi di ristrutturazione avviati dalle società cantieristiche europee in difficoltà.

Difficoltà ulteriori sono derivate, per la Germania, dal non felice esito del programma di ristrutturazione dei cantieri dei Lander orientali anche a causa di un presunto "sviamento" di fondi a ciò destinati nel 1992, in favore di cantieri dell'ovest così come sembra emergere dalla documentazione relativa al fallimento del gruppo Bremer Vulkan.

Tale situazione ha costretto il Governo tedesco a richiedere la concessione dell'autorizzazione ad ulteriori ingenti aiuti straordinari per il completamento della ristrutturazione di alcuni cantieri orientali il cui ruolo socio-industriale è assai rilevante per l'economia della regione in cui sono collocati.

Difficoltà analoghe hanno incontrato i cantieri pubblici spagnoli, che non sono riusciti, nonostante le speciali deroghe ad essi concesse, a realizzare il proprio piano di ristrutturazione secondo i tempi e le modalità previsti.

Anche il Governo spagnolo ha pertanto richiesto aiuti straordinari per far fronte alle perdite d'esercizio derivanti, a detta delle stesse autorità spagnole, anche dal ritardo con il quale erano stati pagati ai cantieri stessi pregressi aiuti.

Anche la Grecia, infine, si è trovata a dover far fronte all'esigenza di un sia pur meno significativo intervento pubblico per la privatizzazione, non ancora realizzata, di un proprio cantiere.

Il Belgio, la Francia, il Regno Unito hanno visto sempre di più ridursi la propria presenza sul mercato, fino al punto che il Belgio, come da tempo la Svezia, ha del tutto abbandonato il settore.

Portogallo ed Olanda, sia pure con standard competitivi più marcatamente positivi per la seconda, continuano a svolgere una modesta attività cantieristica,

anche grazie ad un'organizzazione produttiva molto flessibile con un ampio ricorso al subappalto ed alla collaborazione anche con cantieri dell'Europa orientale.

La Finlandia ha continuato ad operare con successo nel settore della costruzione delle navi da crociera.

La Commissione europea, nel corso dell'anno 1996, ha avviato numerose procedure d'infrazione e accertamenti su cantieri danesi, spagnoli, tedeschi e portoghesi per presunte violazioni delle disposizioni comunitarie di settore, in qualche caso palesi e successivamente acclarate.

Tutte le ricordate circostanze sono il sintomo di un malessere generalizzato delle imprese europee, costrette a competere in un mercato internazionale molto difficile con un livello di sostegno (9%) notevolmente più basso rispetto al gap medio costi/prezzi accertato proprio sul finire del 1996 dai Servizi della Commissione, tramite i propri consulenti, ad un livello molto più consistente (19%).

Come si è accennato, le maggiori preoccupazioni provengono dai Paesi terzi a basso costo di manodopera (Cina, Taiwan, Polonia, Paesi dell'Est europeo) che, oltretutto, non rientrano nell'area OCSE e con i quali è perciò difficile impostare un efficace coordinamento delle politiche governative in materia di costruzione navale (per alcuni di essi, come la Cina, sarà estremamente arduo instaurare una qualsivoglia forma di coordinamento). L'OCSE, tramite il proprio gruppo di lavoro n.6 del Consiglio, sta da tempo prendendo una serie di iniziative per attrarre nella propria

orbita tali Paesi, quanto meno per l'apertura di un minimo dialogo sui problemi generali dell'industria cantieristica mondiale.

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

Nel corso del 1996 i Paesi dell'Unione Europea hanno proseguito l'attuazione delle disposizioni della settima direttiva sulle costruzioni navali (direttiva 90/684 CEE già prorogata fino al 1° ottobre 1996 e successivamente oggetto di ulteriore proroga, fino al 31 dicembre 1997, con il Regolamento 1904/96 del Consiglio).

La politica comunitaria di settore è stata particolarmente travagliata in quanto contrassegnata, da un lato, dalla persistente aspettativa della ratifica da parte degli Stati Uniti dell'Accordo OCSE per il ristabilimento di normali condizioni di concorrenza nel mercato e la conseguente abolizione degli aiuti al settore e, dall'altra, dall'esigenza - fatta valere con insistenza particolare da taluni Stati membri del Nord Europa - di pervenire in ogni caso alla cessazione degli interventi di sostegno per conseguire il comune obiettivo della riduzione della spesa pubblica e del contenimento del deficit di bilancio in vista delle scadenze di Maastricht.

D'altro canto, in assenza dell'entrata in vigore dell'Accordo, è stata respinta l'ipotesi di abbandonare

all'improvviso a sé stessa l'industria cantieristica europea in un momento certo non facile del mercato e nell'impossibilità, quindi, di sostenere ad armi pari la concorrenza internazionale.

Gli sforzi si sono ancora una volta concentrati sull'ottenimento dell'obiettivo - considerato non certo ottimale ma accettabile nel contesto esistente - dell'operatività dell'Accordo OCSE, che avrebbe consentito di porre termine agli interventi di sostegno ed alle pratiche commerciali sleali nel quadro di una indispensabile concertazione internazionale.

Nonostante la notevole pressione esercitata dall'Unione Europea sugli Stati Uniti per una sia pur tardiva ratifica dello strumento, le aspettative sono andate purtroppo deluse: l'Amministrazione americana non è infatti riuscita nel corso dell'anno a fare alcun progresso in ordine all'approvazione del disegno di legge di ratifica dell'Accordo, perdurando la netta opposizione dei maggiori cantieri del Paese che non vedono di buon occhio le limitazioni contenute nell'Accordo stesso alla normativa protezionistica del Jones Act, nonché le regole restrittive fissate in tema di navi mercantili destinate, grazie ai loro apprestamenti difensivi, allo svolgimento di compiti militari.

Gli oppositori dell'Accordo hanno, anzi, ottenuto nel disegno di legge di ratifica all'esame del Congresso l'inserzione ed approvazione di un emendamento (c.d. "emendamento Bateman") inteso ad estendere le agevolazioni fiscali concesse agli armatori statunitensi nel quadro del Titolo XI delle disposizioni sulla flotta mercantile,