

in palese violazione dell'obbligo di "stand still" previsto dall'Accordo, che impone di non accrescere l'elemento d'aiuto delle misure esistenti.

Le elezioni presidenziali di novembre hanno poi interrotto ogni possibile prosecuzione dell'azione a favore di una ratifica dell'intesa, senza modifiche dell'equilibrio faticosamente raggiunto dopo 5 anni di serrato e difficile negoziato.

Tali circostanze hanno reso del tutto improbabile un'accettazione da parte U.S.A. dell'Accordo e la sua conseguente entrata in vigore, anche se l'Amministrazione statunitense ha fatto presente di proseguire i propri sforzi in tale direzione.

Nessun successo ha finora avuto una proposta di compromesso avanzata dal Segretariato dell'OCSE e consistente nel far slittare al 1° gennaio 1999 l'entrata in vigore dell'Accordo, circostanza quest'ultima che avrebbe permesso agli Stati Uniti di portare a compimento gli interventi del citato Titolo XI ed avrebbe altresì consentito ai Paesi europei in difficoltà (Germania e Spagna) di portare a termine parallelamente (anche se anche in tal caso in termini non conformi all'obbligo di "stand still") i propri programmi di sostegno straordinario alla cantieristica.

In considerazione del fatto che, d'altro canto, una moratoria nell'abolizione degli aiuti sarebbe andata incontro anche alle esigenze di altri Paesi, tra cui l'Italia, che sembrano necessitare ancora di un periodo di transizione ed adeguamento al libero mercato in un periodo alquanto critico

per i prezzi e per il rapporto domanda-offerta, una tale soluzione di compromesso sarebbe risultata complessivamente accettabile per tutte le parti in causa.

Le accresciute resistenze dell'industria statunitense hanno, come si è detto, fatto naufragare anche tale possibilità. Il risultato è che alle incertezze connesse all'andamento del mercato si sono sommate le incertezze del quadro normativo di riferimento, il che, per un settore industriale tanto sensibile come quello della costruzione navale, significa creare i presupposti per una programmazione veramente ardua dell'attività operativa dei cantieri navali.

Non è un caso che, proprio per contenere le anzidette incertezze e nel contesto di una generalizzata "pausa di riflessione" che costituisce altresì un ripiegamento dell'Unione Europea su posizioni difensive, ha cominciato a prendere forma l'idea di una ulteriore proroga della settima direttiva e dell'elaborazione di un nuovo regime per il settore, onde assicurare il futuro della cantieristica europea ; tali orientamenti sono sfociati in una chiara e pressoché unanime decisione in tal senso del Consiglio dei Ministri dell'industria del 24 aprile 1997.

Sembrano così definitivamente tramontate le possibilità di una proficua concertazione internazionale - della quale l'Accordo OCSE è espressione - in un momento di rinnovata preoccupazione per le sorti dell'industria navalmeccanica europea e nel contesto della previsione, a medio termine, di una fase congiunturale del mercato meno propizia di quella attuale.

4. LA CANTIERISTICA ITALIANA: SITUAZIONE E PROSPETTIVE

- 4a - Le costruzioni navali.

L'industria italiana delle costruzioni navali ha, nel complesso, consolidato, nel 1996, la propria posizione favorevole, che le ha assicurato un posto di primo piano nel mondo tra i Paesi produttori ed il secondo posto in Europa dopo la Germania, con una posizione leader sempre forte (circa il 40% del mercato mondiale) per quanto concerne il segmento delle unità per il trasporto crocieristico.

Il sostenuto afflusso di ordinativi di questi ultimi anni (determinato anche dall'anticipazione della domanda futura in vista dell'entrata in vigore dell'Accordo OCSE), gli investimenti effettuati dalle più importanti realtà cantieristiche per l'ammodernamento degli impianti ed il conseguente aumento degli indici di produttività hanno contribuito a determinare un significativo aumento della produzione, accompagnato dal pieno impiego delle strutture produttive; il carico di lavoro dei cantieri nazionali consentirà tale pieno impiego degli impianti e della forza-lavoro per i prossimi tre anni. E' anzi da sottolineare che il settore comincia ad avvertire sempre più marcatamente l'esigenza di forme di integrazione e cooperazione industriale per far fronte adeguatamente, e nei tempi previsti, agli impegni assunti nei confronti dei committenti.

Nelle allegate tabelle vengono esposti i dati sulla struttura e capacità produttiva della cantieristica italiana quale risulta dall'Albo di cui all'art.19 e seguenti della Legge n.234/89, nonché sui nuovi ordini, sul carico di lavoro, sulle consegne, sul numero degli addetti e sulle ore lavorate nell'anno.

In considerazione del consistente utilizzo delle potenzialità produttive disponibili ed in connessione con una sempre più marcata apertura del mercato intracomunitario, si è fatta particolarmente significativa anche la quota di costruzioni navali che gli armatori nazionali hanno commissionato presso i cantieri di Paesi dell'Unione Europea (si tratta di investimenti in nuove navi per un ammontare di quasi 4.480 miliardi).

Per converso gli ordinativi di committenti stranieri alla cantieristica italiana ammontano a ben 8.430 miliardi di lire.

Tenuto conto degli sviluppi relativi all'attività ed alla acquisizione di commesse da parte della cantieristica nazionale, si sono create le condizioni per prevedere in via transitoria ed eccezionale l'assistibilità della produzione effettivamente realizzata grazie ad incrementi di produttività od a forme di collaborazione tra cantieri, secondo la pratica già efficacemente seguita in altri Paesi dell'U.E. in attesa della (sia pure improbabile) ratifica statunitense dell'Accordo OCSE o, comunque del superamento dell'attuale regime comunitario di settore.

Naturalmente un tale sviluppo (che ha poi trovato espressione nell'iniziativa legislativa concretatasi nel disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri del 31 dicembre 1996, ora Atto Camera n.3548 del 9 aprile 1997) non deve comportare una modifica della politica sin qui seguita in materia di controllo della capacità produttiva "strutturale" della cantieristica italiana, che deve pertanto restare invariata rispetto al dato rilevato al 31 dicembre 1995 e comunicato agli organismi internazionali (Commissione Europea ed OCSE).

Non è infatti opportuno, anche dal punto di vista industriale e socio-occupazionale - come sottolineato anche nella relazione del Comitato dello scorso anno - incoraggiare aumenti di capacità produttiva sotto forma di creazione di nuovi siti o di nuove strutture, poiché in un mercato spiccatamente ciclico come quello della costruzione navale, il sopravvenire di fasi congiunturali negative comporterebbe gravi problemi di sottoutilizzo degli impianti e delle maestranze, con effetti estremamente dannosi sul livello dei prezzi e vanificazione della politica sinora seguita per il risanamento del settore.

D'altra parte, se può essere valutata positivamente l'assistibilità di una produzione svolta secondo forme di organizzazione del processo produttivo adeguate ai tempi, non si può, per converso, trascurare i richiami sempre più insistenti delle organizzazioni sovranazionali ed internazionali e delle stesse associazioni dei costruttori navali ad una accresciuta responsabilità in materia di controllo delle potenzialità produttive, ancorché sia deprecabile la

circostanza che tali richiami siano rimasti inascoltati dai Governi di taluni Paesi come la Corea del Sud.

La cantieristica italiana di costruzione navale, proprio partendo da una attuale posizione di relativo vantaggio in rapporto a quella di altre realtà produttive europee, - frutto peraltro di pesantissimi sacrifici sostenuti per i processi di ristrutturazione degli anni '80 - potrà affrontare le future sfide del mercato con qualche apprensione in meno, avendo conseguito ottimi risultati in alcuni significativi segmenti produttivi.

Sussistono, naturalmente, anche per il nostro Paese le incertezze derivanti dalla previsione, a medio termine, di un momento congiunturale di ripiegamento della domanda di naviglio e dalle incognite connesse alla mancata entrata in vigore dell'Accordo OCSE, ad un riapprezzamento del valore della lira, la cui svalutazione negli anni scorsi aveva compensato penalizzazioni proprie del nostro sistema produttivo, tutti elementi che inducono a ritenere opportuno un ulteriore periodo di transizione ed adattamento e l'avvio di un approfondito dibattito in sede europea per la formulazione di una nuova politica e di nuove regole dirette a disciplinare il settore nell'ottica di una sempre maggiore competitività che possa permettere la fine della stagione degli aiuti pubblici.

- 4b. Le trasformazioni, riparazioni e demolizioni navali

Nel 1996 non paiono essersi determinati significativi sviluppi nel comparto delle trasformazioni, riparazioni e demolizioni navali.

Può confermarsi, pertanto, quanto segnalato nella relazione dello scorso anno in ordine alla sussistenza di alcune specifiche realtà produttive che, segnatamente nell'attività di trasformazione, operano con particolare competenza e professionalità, mentre, nel complesso, la situazione competitiva resta difficile a causa della forte concorrenza extracomunitaria, tanto che per le riparazioni navali ed ancor più per le demolizioni può parlarsi di una vera e propria perdita della valenza "strategica" delle relative imprese.

Deve segnalarsi anche un forte calo dell'attività di trasformazione.

Le iniziative di trasformazione navale sono diminuite significativamente sia in termini di numero sia in termini di valore dei lavori: in realtà sembra essersi esaurito il ciclo delle grandi trasformazioni, che si è concretato in lavorazioni sofisticate e di notevole portata, con la realizzazione di unità prestigiose soprattutto per il trasporto passeggeri e crocieristico. L'orientamento della committenza è oggi quello di ordinare allo scopo navi di nuova costruzione piuttosto che far effettuare radicali lavori di trasformazione/ricostruzione di unità navali e ciò per ragioni presumibilmente connesse ai costi di questi ultimi.

Tali circostanze hanno indotto talune imprese di trasformazione a mettere a disposizione le proprie potenzialità strutturali e tecnologiche per la realizzazione di nuove unità a partire da scafi e parti di scafo acquisiti fuori dei propri impianti (secondo una pratica molto diffusa negli altri

Paesi europei): trattandosi di un'attività di "completamento di costruzione" sostanzialmente affine a quella della trasformazione, ma con più promettenti prospettive di mercato, il disegno di legge di rifinanziamento delle leggi di settore (Atto Camera n.3548) ha ritenuto di dover appropriatamente assecondare questa tendenza consentendo così di non disperdere know-how e professionalità specifiche che il comparto ha acquisito in questi ultimi anni.

Quanto alla riparazione navale, ha di fatto esaurito ogni attività la quasi totalità dei siti produttivi aventi una vera e propria dimensione industriale (restano in effetti in esercizio solo lo stabilimento Fincantieri di Palermo, che svolge attività mista di costruzione, trasformazione e riparazione e che attraversa tuttavia un periodo di profonda crisi per le difficoltà proprie dei due ultimi segmenti operativi, nonché il cantiere I.N.M.A. di La Spezia).

Va invece segnalato che molto vivaci sono attualmente - grazie anche all'ammodernamento intervenuto in questi ultimi anni - le numerose imprese che svolgono la riparazione navale sotto forma di attività di servizio diretta agli interventi di manutenzione e piccola riparazione necessari al mantenimento degli standard di sicurezza della navigazione: si tratta di realtà aziendali di non grandi dimensioni, che operano con funzioni integrate nella struttura portuale, soprattutto nell'area genovese, napoletana e veneziana con buoni risultati e con la dovuta professionalità e la cui particolare utilità nel suddetto contesto portuale è fuori discussione.

- 4c. La ricerca nel settore navale

Il ruolo della ricerca applicata al settore navale come fattore di sviluppo e potenziamento delle capacità concorrenziali dell'industria cantieristica è ritenuto ancor più rilevante che nel passato.

Non a caso è del febbraio del 1996 la nuova Disciplina comunitaria per gli aiuti di Stato alla ricerca e sviluppo della Commissione dell'Unione Europea (Gazzetta Ufficiale Comunità Europea n. C45/5 del 17 febbraio 1996) che, nell'ambito dei programmi quadro dell'Unione, valorizza ulteriormente la componente della ricerca e fissa nuove regole in materia.

La legge italiana non ha mancato di prevedere costantemente tale importante forma di sostegno, che in altri Paesi europei ed extraeuropei (vedasi il Giappone) dà un contributo essenziale all'attività delle imprese cantieristiche.

Canalizzato sui due istituti specializzati (Istituto Nazionale per Studi ed Esperienze di Architettura Navale e Centro per gli Studi di Tecnica Navale) l'intervento, mirato al sostegno delle attività di ricerca, ha continuato a rivelarsi d'importanza cruciale per le imprese italiane, grazie ai lusinghieri risultati ottenuti.

I due Enti svolgono la propria attività nell'ambito della ricerca applicata al settore navale, pur mantenendo proprie differenti caratteristiche metodologiche nell'affrontare i temi oggetto di studio.

Il Centro per gli Studi di Tecnica Navale (CE.TE.NA.) di Genova nella sua attività privilegia i temi di ricerca volti ad un migliore approccio alle più rilevanti problematiche concernenti le fenomenologie tipiche del settore navale, allo sviluppo di metodologie applicative nei vari settori della progettazione - in aderenza alle necessità della cantieristica nazionale - nonché all'individuazione ed allo sviluppo di innovazioni nel campo dell'utilizzo di nuovi materiali e dell'impiantistica.

L'ambito nel quale, viceversa, opera principalmente l'Istituto Nazionale per Studi ed Esperienze di Architettura Navale (INSEAN) di Roma è quello della ricerca fondamentale nel campo dell'idrodinamica numerica applicata al settore navale. Nello specifico, trattasi della messa a punto di metodologie sperimentali e di analisi al fine poter operare la previsione delle prestazioni di corpi sommersi e del comportamento in mare agitato delle navi di superficie, nonché la previsione delle prestazioni idrodinamiche di varie tipologie di carena in condizioni di assetto ordinario ed estreme con propulsione convenzionale e non convenzionale. I risultati delle ricerche sono posti a disposizione dell'industria cantieristica nazionale.

Tali risultati sono stati ampiamente soddisfacenti ai fini dell'incremento del ruolo della ricerca e sviluppo nel miglioramento della competitività e nel consolidamento delle basi tecnologiche dell'industria cantieristica, conformemente agli orientamenti comunitari in materia.

Il disegno di legge all'esame del Parlamento e recante rifinanziamento delle leggi di settore (approvato dal Consiglio dei Ministri alla fine del 1996) ha previsto ulteriori stanziamenti per assistere i programmi di ricerca dei due Enti per il triennio 1997-1999, ridisegnando al riguardo una normativa organica e procedure più snelle ed omogenee.

Conformemente all'auspicio espresso nella relazione dello scorso anno, deve con soddisfazione prendersi atto che nell'anno 1996 si è significativamente ridotto, fin quasi ad azzerarsi, lo sfasamento temporale - da più parti lamentato - tra la realizzazione dei programmi di ricerca dei due menzionati istituti ed il loro finanziamento nonché tra la loro previsione normativa e la loro concreta realizzazione. Il disegno di legge sopracitato (Atto Camera n.3548) ha ulteriormente ridotto tali sfasature temporali portando oramai a regime il sistema.

Tale "riallineamento temporale" consentirà una più efficace programmazione ed attuazione degli interventi di sostegno.

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

La disponibilità di adeguate risorse per gli interventi di settore, anche a seguito del rifinanziamento delle leggi in materia (recato, tra l'altro, dal D.L. n.287/95 convertito dalla legge n.343/95 e successivamente dal D.L. n.535/96, convertito dalla legge n.647/96) ha permesso di azzerare il

consistente "credito" accumulato nei confronti dello Stato per la pregressa produzione realizzata e che non era stato possibile assistere a causa dell'esiguità delle risorse stanziare negli anni precedenti.

Grazie all'impiego di dette risorse, ricondotta a regime l'azione di sostegno al settore, l'Amministrazione ha potuto procedere ad assistere le iniziative in corso di realizzazione, seguendo la tempistica propria della costruzione delle unità ed i conseguenti criteri di priorità connessi all'avanzamento dei lavori.

Per quanto attiene ai contributi agli investimenti per l'ammodernamento dei siti produttivi ai sensi dell'articolo 6 della legge n.234/89, sono stati portati a termine, nel corso dell'anno, gli ultimi residuali accertamenti in ordine alla realizzazione dei piani d'investimento presentati dalle imprese cantieristiche ed è stata emanata la relativa decretazione di concessione dei contributi, con ciò completandosi appieno l'azione d'intervento a favore degli investimenti.

Quanto all'attività provvedimentale complessiva dell'Amministrazione, si segnala che sono stati emessi n.310 decreti per la concessione di contributi alle imprese del settore, per un importo complessivo di Lit. 1.507,83 miliardi, così ripartiti:

- contributi alle imprese navalmeccaniche per la costruzione e trasformazione di navi (ai sensi dell'art.2 legge 234/89 e degli artt.3 e 4 legge n.132/94): Lit. 988,96 miliardi;

- Contributi per gli investimenti nei cantieri volti a migliorare l'efficienza e la produttività (ai sensi dell'art.6 della legge n.234/89): Lit. 22,01 miliardi;

- contributi di credito navale (ai sensi dell'art.9 della legge n.234/89 e dell'art.10 della legge n.132/94): Lit. 362,27 miliardi;

- contributi a favore della ricerca applicata nel campo navale (ai sensi dell'art.14 della legge n.132/94): Lit. 2,8 miliardi;

- contributo accordato alla Società Fincantieri S.p.A. a titolo di concorso statale agli oneri sostenuti per il prepensionamento e la mobilità dei propri dipendenti (ai sensi dell'art.3 del D.L. n.287/95, convertito dalla L. n.343/95): Lit. 131,79 miliardi.

Per quanto concerne gli interventi a favore della ricerca, si è proceduto alla determinazione in via definitiva del beneficio spettante all'INSEAN - Istituto per Studi ed Esperienze di Architettura Navale per la realizzazione del programma di ricerca 1988-1990, in esecuzione di quanto previsto dalla legge n.234/89, con conseguente pagamento della restante quota contributiva.

Si è inoltre provveduto, a seguito della intervenuta approvazione ministeriale del programma di ricerca relativo al periodo 1991-1993, a concedere in via preliminare il contributo spettante all'INSEAN in attuazione di quanto previsto dalla legge n.132/94: il programma stesso dovrà essere concluso, con la conseguente esposizione dei risultati della ricerca, alla data del 30 giugno 1997, così da consentire

la determinazione in via definitiva del contributo e la concessione del relativo saldo nell'anno stesso.

Sono state altresì avviate le procedure di approvazione dei programmi di ricerca dei due Istituti per il triennio 1994-1996, di concerto con le Amministrazioni interessate ed il relativo iter è ormai pervenuto a conclusione, tanto da consentire a breve l'adozione dei pertinenti provvedimenti concessori, con ciò riducendo significativamente lo sfasamento temporale di cui si è detto al precedente punto 4.

L'articolo 6 del ricordato disegno di legge di rifinanziamento delle leggi di settore approvato dal Consiglio dei Ministri il 31 dicembre dello scorso anno ha previsto, come si è detto, anche finanziamento dei programmi di ricerca dei due enti relativi al triennio 1997-1999. La norma stessa, nelle more, ha ottenuto anche il prescritto assenso della Commissione Europea per cui la "rivasatura" tra programmi, svolgimento degli stessi e conseguente attività di sostegno dell'Amministrazione può oramai dirsi pienamente realizzata.

6. I PROBLEMI EMERSI E LA VALUTAZIONI DEL COMITATO SULL'AZIONE SVOLTA E SULLE FUTURE STRATEGIE PER IL SETTORE.

Nell'attuazione delle leggi in materia di sostegno all'industria cantieristica ed armatoriale, il Comitato non ritiene di dover segnalare problemi significativi emersi nel corso

dell'anno 1996, in quanto l'azione dell'Amministrazione non ha subito intralci di particolare portata né interruzioni e si è svolta in maniera costante nel corso dell'anno.

L'adozione - ormai abituale - da parte del Governo di provvedimenti intesi a limitare la facoltà di assumere impegni di spesa a carico del bilancio statale si è concretata, nell'anno cui ci si riferisce, nell'art.3, undicesimo comma, del D.L. 20 giugno 1996, n.323 che ha, appunto, disposto il blocco degli impegni facendo tuttavia eccezione, tra l'altro, per le annualità relative ai limiti d'impegno (in limiti d'impegno è espressa la quasi totalità degli stanziamenti per il settore).

Conseguentemente la disposizione in questione si è rivelata sostanzialmente ininfluenza sull'attività di sostegno alle imprese cantieristiche ed armatoriali, consentendo di evitare soluzioni di continuità nella concessione dei benefici di legge.

Peraltro, non può non segnalarsi che qualche incertezza e qualche conseguente difficoltà operativa, superata con un po' di buona volontà, si è determinata in ragione della mancata tempestiva conversione in legge del decreto-legge con il quale è stato disposto il rifinanziamento delle leggi in materia (D.L. n.146/96), il che ha indotto il Governo a dover reiterare più volte la disposizione in parola (con D.L. 17 maggio 1996, n.279, D.L. 17 giugno 1996, n.322 e successivamente D.L. 8 agosto 1996, n.430 e D.L. 21 ottobre 1996, n.535, convertito in legge solo alla fine dell'anno con la legge 23 dicembre 1996, n.647).

Detta situazione ha ingenerato un notevole grado di incertezza nelle imprese in merito al tempestivo e costante ottenimento delle provvidenze disposte dalla legge, anche in ordine alla proroga, a tutto il 1996, delle disposizioni della legge n.132/94 attuativa della VII Direttiva CEE (disposta dai citati decreti-legge), nonchè, per la stessa Amministrazione, chiamata ripetutamente a rassicurare il sistema bancario sulla onorabilità degli impegni di spesa assunti a valere sui fondi recati dai ricordati provvedimenti d'urgenza.

Il problema, com'è noto, ha parzialmente trovato soluzione con la nota sentenza della Corte Costituzionale in materia di reiterazione dei decreti-legge; il conseguente necessario ricorso allo strumento della legge ordinaria per il rifinanziamento delle leggi di settore sta tuttavia avendo come conseguenza che a metà del corrente anno i previsti fondi non sono ancora disponibili, con l'effetto purtroppo inevitabile della possibile formazione - per ragioni tecniche, certo non legate alla efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa - di una ingente massa di residui di bilancio.

E' in ogni caso opportuno riconfermare altresì quanto illustrato nelle relazioni dei precedenti anni in merito sia al sistema di erogazione dei contributi tramite anticipazioni bancarie (che comporta una duplicazione di attività e di costi per l'Amministrazione, pur a fronte di un vantaggio in termini di tempi d'erogazione per i beneficiari) sia al sistema di acquisizione dell'informazione prefettizia di cui all'art.4 del D.L.vo 8 agosto 1994, n.490 e successive modificazioni che continua a costituire motivo di non lieve intralcio per una più spedita ed efficace azione di sostegno al settore.