

Significativa è la rincorsa della Finlandia verso posizioni di maggior rilievo: i cantieri di tale Paese sono anch'essi specializzati nella costruzione delle unità per il trasporto crocieristico, che sono, notoriamente, quelle a più elevato valore aggiunto ed a più alto coefficiente nella determinazione dei livelli di stazza lorda compensata prodotta.

La Spagna, grazie anche alle disposizioni derogatorie sugli aiuti ottenute in sede comunitaria, ha pressoché completato la ristrutturazione della propria cantieristica e si presenta particolarmente aggressiva anche sul mercato intracomunitario, così come è dimostrato peraltro dalle non poche commesse realizzate anche per committenti del nostro Paese.

In affanno risultano invece i cantieri della Francia e della Danimarca, che subiscono pesantemente la concorrenza asiatica, quella della ex Germania Orientale e, più in generale, dei Paesi dell'ex blocco comunista.

L'Olanda continua a mantenere un livello competitivo soddisfacente nelle tipologie navali in cui si è specializzata (soprattutto navi minori e rimorchiatori) grazie alla spiccata flessibilità delle sue attività operative ed alla strettissima collaborazione con i cantieri dei Paesi dell'Est europeo nella

realizzazione degli scafi (di norma forniti per intero da cantieri extracomunitari).

Uno dei punti di debolezza dell'intera industria cantieristica comunitaria resta la sua notevole frammentazione, che rende particolarmente difficile la competizione con i "colossi" giapponesi e coreani. Secondo gli orientamenti di politica industriale dell'Unione Europea, i cantieri comunitari dovranno pertanto moltiplicare gli sforzi per formare alleanze strategiche atte a rinforzare la competitività ed a meglio sfruttare le occasioni offerte dal mercato. Una più intensa cooperazione è auspicata al fine di ottenere opportune economie di scala, una più marcata specializzazione, un migliore assetto a livello di commercializzazione del prodotto e di ricerca e sviluppo. Un ulteriore passo in tale direzione è stato fatto sul finire del 1997 con un programma di cooperazione avviato in ambito CESA ⁷ da 19 imprese cantieristiche di 7 Paesi europei nel campo dei processi di produzione, nella progettazione e nei rapporti con i fornitori.

Continuano a conquistare terreno, intanto, i Paesi terzi, tra i quali soprattutto la Cina, la Russia, l'Ucraina e la Croazia, la cui quota di mercato è sempre più significativa (dell'ordine di circa il 20% complessivamente) e la cui aggressività sul mercato risulta

⁷ CESA: Committe of European Union Shipbuilders' Associations - raggruppa le Associazioni dei cantieri navali dell'Unione Europea

sempre più accentuata, grazie a costi di manodopera che non hanno confronti nei Paesi di più avanzata industrializzazione.

Nel prossimo futuro questi Paesi e, in special modo la Cina, la cui economia e la cui industria sono in rapida espansione, potranno esercitare una forte pressione concorrenziale sui Paesi dell'Unione Europea.

Per instaurare un dialogo con tali Paesi, l'OCSE ha organizzato l'8 e il 9 dicembre 1997 un apposito "atelier informale", nel corso del quale è, tuttavia, emersa una scarsa propensione dei Paesi terzi a lasciarsi coinvolgere nel processo di normalizzazione del mercato delle costruzioni navali. Le politiche protezionistiche dagli stessi perseguite e la fase di transizione verso l'economia di mercato che alcuni di essi stanno attraversando è alla base di tale atteggiamento di "chiusura" ad un vero dialogo, ritenuto di ostacolo ad un proprio riposizionamento sul mercato.

3. Gli orientamenti e gli sviluppi della politica internazionale e comunitaria in materia cantieristica

Nel corso del 1997 i Paesi dell'Unione Europea hanno, da un canto, proseguito l'attuazione delle disposizioni della settima

direttiva sugli aiuti alla costruzione navale (direttiva 90/684 CEE prorogata, per tale anno, dal Regolamento n. 1904/96 del Consiglio) e, dall'altro, hanno posto in atto gli ultimi sforzi per cercare di ottenere la ratifica da parte degli Stati Uniti dell'Accordo OCSE per il ristabilimento di normali condizioni di concorrenza nel mercato delle costruzioni navali.

Le resistenze dell'industria statunitense, dirette a non perdere i vantaggi della normativa protezionistica del Jones Act, del Titolo XI^o delle disposizioni sulla flotta mercantile⁸ e delle norme relative alle navi mercantili destinate, grazie ai loro apprestamenti difensivi, allo svolgimento di compiti militari, hanno ormai definitivamente reso remota ogni possibilità di pervenire ad una disciplina del settore concordata a livello internazionale. Gli Stati Uniti vanno, anzi, vieppiù orientandosi verso un potenziamento delle misure di protezione a favore del settore, allo scopo di acquisire una posizione più incisiva sul mercato (in questi ultimi 15 anni la quota di mercato dei cantieri USA a livello mondiale non ha superato mediamente l'1%) o quanto meno di non lasciare spazio ad altri Paesi produttori sul mercato interno americano, saldamente in mano ai cantieri statunitensi.

⁸ Jones Act (Coastwise Laws) : normativa che riserva il cabotaggio continentale Nord americano a navi di costruzione statunitense, con equipaggio statunitense e di bandiera statunitense.

Titolo XI^o del Merchant Marine Act del 1936, che prevede la concessione di garanzie federali sui prestiti contratti per finanziare la produzione di navi negli Stati Uniti; la garanzia copre i prestiti fino all'87,5% del prezzo e fino a 25 anni.

Di fronte a tale situazione la Commissione dell'U.E., pressata dalle insistenze dei Paesi del Nord Europa che intendono pervenire in ogni caso alla abolizione degli aiuti alla produzione navalmeccanica anche senza l'Accordo OCSE, e dalle esigenze obiettive di gran parte dei Paesi dell'Unione di ridurre la spesa pubblica in funzione degli adempimenti imposti dal Trattato di Maastricht, ha avanzato nuove proposte sia per definire le linee di politica industriale per il settore nel nuovo contesto (ricordata Comunicazione COM(97)470 del 1° ottobre 1997 - "Verso una nuova politica della costruzione navale"), sia per tradurle in concreti strumenti operativi, consistenti in una proroga in via transitoria delle disposizioni della VII Direttiva sino a tutto il 2000, accompagnata dalla fissazione di nuove particolari previsioni in materia.

Mentre la proroga della vigente direttiva per il 1998 è stata rapidamente approvata nel corso del 1997 (Regolamento n. 2600/97 del Consiglio del 19 dicembre 1997), il nuovo regolamento, destinato ad operare dal 1° gennaio 1999 al 31 dicembre 2003, è stato oggetto di un difficile dibattito che si è protratto sino al 7 maggio 1998, quando, nel corso del Consiglio dei Ministri dell'Industria, con il voto contrario di Germania, Svezia e Portogallo e l'astensione della Grecia, la nuova disciplina è stata definitivamente concordata sulla base di un compromesso sui punti

principali, faticosamente propiziato dalla Presidenza (regolamento (CE) n1540/98 del Consiglio del 29 giugno 1998).

Il regolamento prevede, in particolare:

- a) la prosecuzione degli aiuti alla produzione fino alla data del 31 dicembre 2000, con i massimali d'aiuto attualmente in vigore (9% e 4,5%);
- b) una verifica della situazione di mercato nel 1999 per accertare l'eventuale persistere di pratiche sleali da parte delle imprese asiatiche, al fine di valutare l'adozione di opportune misure difensive;
- c) aiuti alla ristrutturazione od al salvataggio di imprese in difficoltà nei limiti degli orientamenti della Commissione applicabili per la generalità delle imprese;
- d) aiuti all'innovazione;
- e) aiuti agli investimenti su base regionale;
- f) aiuti destinati a coprire le spese dei cantieri navali per la tutela dell'ambiente, nei limiti degli orientamenti comunitari fissati dalla Commissione per tutti i tipi di imprese;
- g) un accurato e sistematico monitoraggio e controllo degli aiuti, della capacità produttiva e della produzione;

h) il mantenimento delle misure di sostegno alla ricerca e sviluppo ed alla chiusura dei cantieri, nonché del c.d. "credito navale" ai committenti in conformità della disciplina OCSE.

Pur tenendo conto, pertanto, di alcune peculiarità dello specifico comparto industriale, il nuovo regolamento tende essenzialmente a "desettorializzare" le disposizioni comunitarie in materia, riportandole nell'alveo delle regole generali sugli aiuti.

Il mantenimento delle misure di sostegno alla produzione sino al 31 dicembre 2000, è volto a concedere alle imprese dell'Unione un ulteriore periodo di transizione, necessario al loro graduale adeguamento alle regole del mercato.

La prevista verifica, già nel corso del 1999, delle condizioni del mercato è peraltro una opportuna salvaguardia per il settore alla vigilia della cessazione della politica degli aiuti alla produzione.

Il Governo italiano, anche in occasione dell'adozione del regolamento in questione, ha sollevato ancora una volta il problema dell'opportunità di assicurare una rapida entrata in vigore dell'Accordo O.C.S.E. revisionato del 1994 sul credito all'esportazione di navi, indipendentemente dal contesto dell'Accordo OCSE sull'abolizione degli aiuti al settore (ormai, come si è detto, da ritenere accantonato) nel quale il primo era stato inserito. Peraltro, la risposta della Commissione e degli altri Paesi

membri dell'Unione Europea è stata alquanto tiepida, se non addirittura "sfuggente"; mentre, sul piano industriale, il mantenimento del tasso unico dell'8% previsto dal vigente Accordo-navi è del tutto irrealistico nell'attuale situazione del mercato finanziario, ed è pertanto vivamente auspicata l'adozione di C.I.R.R.⁹, sul piano interstatale sembra prevalere l'interesse di vari Paesi dell'Unione a non introdurre in tempi brevi la nuova disciplina, vuoi per non dare al Giappone ulteriori vantaggi competitivi, vuoi per non consentire la ripresa di sistemi di credito navale interno a quei Paesi, come l'Italia, nei quali tali sistemi sono stati tradizionalmente uno stimolo significativo alle nuove commesse.

Da parte italiana proseguono comunque gli sforzi per sollecitare tutti gli adempimenti e le procedure in sede U.E. ed O.C.S.E. per una rapida entrata in vigore dell'Intesa del 1994, con la conseguente introduzione dei tassi CIRR e la previsione di un periodo di 12 anni per la durata dei finanziamenti navali.

4. La situazione e le prospettive della cantieristica italiana

4a. - Le costruzioni navali

⁹ C.I.R.R.: "Commercial Interest Reference Rates": tassi di interesse di mercato di ciascuna moneta, attualmente utilizzati come riferimento per i finanziamenti inerenti i crediti all'esportazione di beni strumentali.

Il 1997 si è concluso con una produzione sviluppata di circa 690.000 T.S.L.C., risultato mai raggiunto della cantieristica italiana. I cantieri nazionali stanno infatti completando la realizzazione delle unità navali acquisite a seguito del consistente afflusso di ordinativi di questi ultimi anni.

Come per l'anno precedente, si può confermare che l'accresciuto livello della produzione ha comportato il pieno impiego delle strutture produttive ed un marcato incremento dell'occupazione nelle aziende che cooperano con le imprese navalmeccaniche per la realizzazione delle unità navali, soprattutto nel qualificato comparto delle grandi navi passeggeri.

Il portafoglio ordini dell'Italia si è ormai attestato negli ultimi tre anni intorno al 5,7% di quello mondiale, anche se nel 1997 si è registrato un sensibile calo dei nuovi ordini. Ciò, unitamente alla previsione di un calo generalizzato della domanda dopo il 2000 (che sembra tuttavia possa verificarsi anche in tempi più ravvicinati ed i cui primi sintomi sono già avvertiti dalla nostra industria) comincia a far intravedere, in prospettiva, la possibilità di un rallentamento dell'attività produttiva, ed in qualche caso addirittura di vuoti di lavoro, con prevedibili ripercussioni negative in termini di occupazione.

Peraltro, il fenomeno che al momento maggiormente preoccupa, è la crescita tumultuosa della produzione che ha caratterizzato il 1997 - e che continua a caratterizzare anche l'anno in corso - in quanto essa sta comportando difficoltà sul piano operativo, con ritardi nelle consegne e una difficile gestione e controllo del processo produttivo, che ha dovuto fare ampio ricorso al sistema degli appalti di beni e servizi onde rispettare le scadenze contrattuali.

Già la relazione dello scorso anno segnalava i segni d'affanno del sistema della produzione cantieristica italiana, che cominciava infatti ad avvertire l'esigenza di forme di integrazione e cooperazione industriale per fronteggiare, in maniera idonea e nel rispetto dei tempi previsti, gli impegni assunti dai cantieri nei confronti della clientela.

L'esperienza del 1997 ha evidenziato una forte problematica di organizzazione del lavoro per salvaguardare, ed anzi accrescere in maniera corretta, adeguati livelli di produttività, assicurando al tempo stesso flessibilità al processo produttivo - al pari di quanto avviene nel resto d'Europa e del mondo - con una adeguata qualificazione dell'indotto, necessaria sia per la tutela del lavoro sia per garantire la qualità del prodotto finale.

4b. - Trasformazione, riparazione e demolizione navale

Secondo le indicazioni dell'Associazione di categoria (RINAVI), con la ripresa di talune lavorazioni dimensionalmente molto significative, la performance delle aziende di trasformazione e riparazione navale è stata, complessivamente, soddisfacente.

L'attività di riparazione navale ha registrato nel 1997 un andamento positivo, confermando un trend già avviato nel 1996, con un incremento del volume di attività, in particolare per la trasformazione e l'allestimento navale.

Gli impianti sono stati utilizzati all'85% della loro capacità ed i bacini di carenaggio hanno registrato un impiego quasi totale.

Nell'ultimo biennio, ad esempio, nel porto di Genova, le maggiori aziende hanno effettuato nell'anno una cinquantina di grandi lavori di allestimento di navi nuove, trasformazione e riparazione; essi hanno comportato mediamente una permanenza ai lavori delle navi da 15 giorni a 6 mesi con circa 150.000 ore dirette annue lavorate per ciascuna azienda.

Nei bacini di carenaggio si è registrata la presenza di 97 navi nel 1996, pari a 1.540 giorni di permanenza, di 102 navi nel 1997 per 1.545 giorni di permanenza.

Per il futuro si può confermare tale trend positivo.

Tra i problemi che maggiormente interessano il settore va citato, oltre alla problematica relativa alla sicurezza del lavoro ed alla tutela ambientale ed alla relativa regolamentazione, la difficoltà nel reperire professionalità specifiche quali aggiustatori, saldatori, tubisti; infatti, a seguito anche dei provvedimenti legislativi che hanno riconosciuto benefici ai dipendenti (quali quelli concernenti l'aver svolto attività in presenza di amianto) per poter accedere a prepensionamenti, le aziende hanno visto diminuire il proprio organico, proprio in quelle figure professionali, con la perdita di dipendenti con grande e lunga esperienza; formare dei nuovi lavoratori, soprattutto nel settore, rappresenta un costo non solo economico ma anche in termini di tempo; le aziende del settore in genere si sono attivate sul problema della formazione utilizzando anche finanziamenti a carattere pubblico.

4c. La ricerca

La più volte ricordata Comunicazione della Commissione dell'U.E. "Verso una nuova politica della costruzione navale" del 1°

ottobre 1997 (COM (97) 470) ribadisce il ruolo fondamentale che i Paesi dell'Unione debbono attribuire alla ricerca e sviluppo al fine di promuovere l'incremento della produttività delle proprie imprese ed un loro solido posizionamento competitivo nel contesto di un mercato non più sostenuto da aiuti alla produzione.

Il nostro Paese si trova in una situazione senz'altro positiva al riguardo, se si considera che, negli ultimi 10 anni non ha mancato di canalizzare costantemente risorse sui due istituti specializzati (Istituto Nazionale per Studi ed Esperienze di Architettura Navale e Centro per gli Studi di Tecnica Navale) che, sia pure con un differente (e complementare) approccio metodologico, hanno messo a punto esperienze e capacità di gestione dei programmi di ricerca tali da renderne l'attività estremamente utile per l'industria cantieristica nel suo complesso.

Risultano ulteriormente consolidati i risultati della ricerca e, soprattutto, le tematiche di ricerca sono state più che nel passato "mirate" agli specifici obiettivi di settore. E' da ritenere che tale connotazione dei più recenti programmi di ricerca vada ulteriormente consolidata proprio alla luce delle nuove linee di politica industriale per il settore navalmeccanico ed armatoriale. In tal senso, eliminato ormai lo sfasamento temporale che in passato si era verificato tra la realizzazione dei programmi di ricerca ed il loro

finanziamento, occorre vieppiù “qualificare” gli investimenti nelle attività di ricerca perché gli stessi siano sempre più marcatamente finalizzati a stimolare recuperi di efficienza e produttività nei cantieri, nonchè per assecondare opportunamente gli sviluppi sia nel mercato delle costruzioni navali che in quello del trasporto marittimo.

In tali linee programmatiche si inserisce la previsione nel d.d.l. Atto Camera n. 4517 del finanziamento di un apposito programma di ricerca, da svolgersi in collaborazione col mondo armatoriale, finalizzato ad abbattere gli handicap strutturali del trasporto fluvio-marittimo di cabotaggio, che fino ad oggi hanno gravato particolarmente sul settore, impedendogli una reale competitività con gli altri modi di trasporto.

La ricerca nel settore navale può dirsi, quindi, ad una svolta nel nostro Paese, che è chiamato, come gli altri Paesi europei, a definire nuovi indirizzi strategici e particolari filoni da privilegiare.

E' da perseguire, pertanto:

- una migliore sintonia dei programmi con le linee-guida del 5° programma-quadro per la ricerca dell'Unione Europea;
- un più marcato orientamento delle attività di ricerca verso la preparazione del “futuro strategico” delle industrie europee, anche nel medio-lungo termine, tenendo tuttavia ben presente, al tempo

stesso, la necessità dell'industria di poter disporre in tempi brevi dei risultati;

- un coordinamento più efficace della ricerca in Europa mediante la complementarità e la coerenza generale delle attività svolte dall'Unione e dai singoli Paesi membri, nel contesto della cooperazione europea ed internazionale;

- una accorta individuazione di nuovi filoni di ricerca di immediato "impatto" sul settore, in modo da portare la ricerca più in linea col mercato reale;

- un più stretto collegamento tra ricerca ed innovazione, per far sì che la altissima base scientifica di cui dispongono i nostri enti specializzati, rafforzi maggiormente le competenze tecnico-organizzative del nostro sistema industriale, sia in materia di nuovi prodotti, sia in materia di processo produttivo (il regolamento comunitario sulla nuova disciplina degli aiuti n°1540/98 del Consiglio del 29 giugno 1998 affianca, infatti, agli interventi a favore della ricerca, interventi mirati specificatamente alla innovazione).

- una più stretta collaborazione con l'industria armatoriale nella definizione degli obiettivi e delle linee di ricerca.

5. L'attività dell'Amministrazione per l'attuazione delle leggi di settore

Anche nel 1997 l'Amministrazione ha potuto avvalersi di adeguate risorse finanziarie per la realizzazione degli interventi di settore, con particolare riguardo alle (ormai residuali) iniziative di cui alla legge 234/89 ed a quelle concernenti la produzione in corso, relative al D.L. n. 564/93 convertito nella legge n. 132/94 e successive proroghe. Nel corso dell'anno poi la legge 31 luglio 1997 n. 261 ha recato ulteriori risorse per assicurare continuità ai suddetti interventi.

L'azione di sostegno al settore, mediante gli interventi previsti dalle vigenti leggi e le attività connesse e strumentali, si sono svolte, nel complesso, con regolarità nel corso del 1997 e non hanno dato luogo a particolari problemi, fatta eccezione, nei primi mesi dell'anno, per la consistente riduzione delle autorizzazioni di cassa operata in sede di approvazione del bilancio al fine di contenere i flussi della spesa pubblica, che aveva determinato un'iniziale indisponibilità di risorse finanziarie. Tale problematica, prontamente prospettata al Ministero del Tesoro per le opportune soluzioni, è stata superata solo con la legge 3 aprile 1997, n.94, con cui è stato attivato un apposito fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa, a cui è stato possibile "attingere" per assicurare il regolare iter applicativo delle leggi di sostegno dell'industria cantieristica ed armatoriale. Si è così provveduto a