

Ha avuto inoltre particolarmente risonanza l'annuncio del gruppo norvegese Kvaerner di procedere ad una radicale ristrutturazione nel contesto della quale è previsto il suo disimpegno dall'attività di costruzione navale: il gruppo opera principalmente in Finlandia (ad Helsinki e Turku) per la costruzione di unità da crociera, ma ha cantieri in Norvegia, Gran Bretagna e Germania. Nell'attuale situazione di mercato non è possibile avere certezze sui soggetti che potrebbero acquisire i siti produttivi coinvolti in tale politica di riassetto di portafoglio, con la possibilità che si tratti di altri cantieri europei, ovvero che si facciano avanti cantieri asiatici, sempreché, naturalmente, non si addivenga alla chiusura dei siti produttivi.

L'Olanda continua la sua produzione su segmenti di mercato specializzato, come quello dei rimorchiatori e del naviglio di piccolo tonnellaggio, con performance soddisfacenti, tenuto conto della collaborazione produttiva instaurata con cantieri dei Paesi dell'ex blocco dell'Europa orientale.

Il Portogallo conferma la sua preminente vocazione nello svolgimento delle attività di riparazione navale.

La Germania, pur in affanno in quest'ultimo anno a causa della concorrenza asiatica, si conferma, insieme all'Italia, al primo posto nell'ambito della cantieristica dell'Unione Europea,

tenuto conto soprattutto della scelta di privilegiare, in particolare, le commesse relative alle grandi unità per il trasporto crocieristico.

E' dunque, da rimarcare che nell'Unione, i Paesi che hanno conservato una più spiccata vocazione in materia di costruzione navale sono l'Italia e la Germania, mentre, all'opposto, alcuni altri Paesi, come il Regno Unito ed il Belgio hanno praticamente abbandonato il settore ed altri ancora (Finlandia, Francia, Danimarca, Spagna ed Olanda), avendo una industria cantieristica relativamente più contenuta in termini di dimensioni, hanno minore interesse ai problemi del comparto, rendendo in tal modo difficile e squilibrato, a causa dell'estrema frammentazione degli interessi, il procedimento di adozione di decisioni comunitarie in materia di strategia di politica industriale per la cantieristica.

Gli Stati Uniti continuano ad detenere una quota poco significativa nello scenario mondiale (circa 1%), ma sono dotati di una normativa protezionistica che non ha confronti (crediti agevolati della durata di 25 anni a copertura dell'87,5% del prezzo ed a condizioni di particolare favore, riserva a favore dei propri cantieri del naviglio destinato al cabotaggio, condizioni assolutamente uniche per la costruzione di navi mercantili da

Il contesto sopradescritto è di fondamentale importanza per “canalizzare” le scelte delle imprese cantieristiche e del Governo in maniera adeguata, al fine di sfruttare al massimo i punti di forza dell'industria navalmeccanica nazionale (specializzazione produttiva, consorzializzazione e cooperazione, preminenza delle tipologie di prodotto a più elevato valore aggiunto ed a più alta tecnologia, miglioramento costante della produttività grazie anche ad un'idonea politica in materia di ricerca e sviluppo nel campo navale) con l'obiettivo di conservare ed accrescere le potenzialità di tale industria ed assicurare ad essa, dopo questo periodo congiunturale di crisi, una presenza significativa sul mercato internazionale.

3. Gli sviluppi della politica dell'Unione Europea e dei Paesi OCSE nel campo della costruzione navale.

Di fronte al persistente atteggiamento del Parlamento statunitense che, come è noto, non ha saputo trovare alcun compromesso per pervenire all'approvazione della legislazione di ratifica e di attuazione dell'Accordo OCSE del 1994 sull'abolizione degli aiuti di settore, ma ha proceduto, anzi,

destinare a scopi militari (c.d. "ready Reserve Force"), tassazione del 50% sulle riparazioni che gli armatori americani realizzano presso cantieri esteri).

Consistenti preoccupazioni derivano, poi, dalla irruenta entrata sulla scena della Cina, sulla cui struttura produttiva si hanno notizie ancora poco definite: trattasi, comunque, di un Paese le cui prospettive appaiono destinate a sconvolgere non poco lo scenario tradizionale della cantieristica mondiale, considerati i bassissimi costi di produzione che caratterizzano tale Paese e la sua logica industriale, ben lontana dai parametri propri delle economie di mercato. Sulla base dei completamenti dei cantieri cinesi nel 1998, si stima una capacità produttiva di circa 1.200.000 TSLC, destinata ad accrescersi ulteriormente fino a raggiungere, in prospettiva, nel 2005, la capacità di 1.800.000 TSLC, cifra di tutto rispetto che porrà definitivamente la cantieristica cinese nelle primissime posizioni a livello mondiale (già oggi è al terzo posto).

Nè può considerarsi trascurabile il ruolo che potranno avere i produttori dei Paesi dell'ex blocco comunista (Polonia, Russia, Romania, Ucraina in particolare) che stanno avanzando rapidamente nei loro programmi transitori di ristrutturazione per adeguarsi alle regole della libera economia di mercato.

all'introduzione di nuove misure di sostegno per i cantieri nazionali, in evidente dispregio dell'impegno di stand still assunto in occasione della parafirma dell'Accordo, l'Unione Europea ha provveduto, nel 1998, a dar corso alle linee di politica industriale di cui alla Comunicazione COM (97) 470 del 1° ottobre 1997 -"Verso una nuova politica della costruzione navale". Il 7 maggio 1998 ha ricevuto approvazione da parte degli Stati membri (pur con il voto contrario della Germania, della Svezia e del Portogallo e l'astensione della Grecia) il nuovo Regolamento sugli aiuti alla costruzione navale per il periodo 1999-2003 (Regolamento n.1540 del 29 giugno 1998).

Lo strumento, nell'introdurre una serie di misure di sostegno quali l'aiuto all'innovazione tecnologica, agli investimenti su base regionale, alle ristrutturazioni e chiusure di cantieri, alla ricerca - alcuni dei quali nuovi o, comunque, impostati su criteri diversi da quelli tradizionalmente contenuti nelle precedenti Direttive - ha inteso anche fissare per il 31 dicembre 2000 la cessazione di ogni aiuto alla produzione. Nel contempo, su iniziativa italiana e francese, è stata introdotta la previsione di una verifica, nel corso del 1999, delle condizioni del mercato per esaminare eventuali azioni da intraprendere in caso di sussistenza di pratiche commerciali sleali che danneggino la cantieristica comunitaria.

Il Regolamento, pur interessante per la varietà di strumenti di intervento che consente, ha, peraltro, ben presto mostrato i suoi limiti, in quanto, a fronte del rapido deteriorarsi della situazione del mercato mondiale delle nuove costruzioni e del pervicace rifiuto delle autorità coreane di limitare la loro politica di sostegno più o meno occulto al settore, che ha più di ogni altra causa, determinato l'attuale squilibrio tra la domanda e l'offerta e la conseguente caduta dei prezzi, la maggior parte dei Paesi costruttori europei ha visto drasticamente diminuire la propria capacità di competere con i cantieri coreani, con l'effetto che, in molti di essi, si sta rilevando molto difficile, se non impossibile, acquisire nuovi ordini col solo sostegno del massimale di aiuto del 9% (già di per sè insufficiente a coprire il reale gap costi-prezzi).²

² E' opportuno segnalare in proposito che con la Direttiva n.87/167 del 26 gennaio 1987 (VI Direttiva) è stato introdotto il sistema del massimale unico di aiuto: l'aliquota, nella sua previsione originaria, era pari al 28% del valore della commessa, poi ridotta dalla Commissione dell'U.E., negli anni immediatamente successivi al 26%, al 20%, al 13% e da ultimo drasticamente ridotta al 9% a partire dal 1992; da allora è rimasta invariata pur a fronte di un'evoluzione del mercato che, soprattutto negli ultimi anni, ha assunto connotati negativi.

Se, da una parte, l'esiguo livello dell'aliquota contributiva crea, pertanto, problemi per le imprese del settore, dall'altra non può tuttavia sottacersi che l'applicazione di tale principio di degressività del massimale ha fortemente ridotto anche l'impegno finanziario dello Stato sulle commesse, con conseguente possibilità di liberare risorse da destinare ad eventuali altri interventi che possano, incentivare l'investimento in nuove navi.

La conseguenza è che un numero sempre crescente di commesse è stato affidato da armatori comunitari ai cantieri della Corea del Sud, lasciando quelli dell'Unione Europea in una situazione che va facendosi sempre più insostenibile, soprattutto in vista dell'abolizione degli aiuti alla produzione alla data del 31 dicembre 2000.

Nel corso dei lavori del Consiglio dell'Unione Europea, pertanto, gran parte dei Paesi membri ha espresso la propria inquietudine per la gravità della situazione ed ha chiesto alla Commissione di far conoscere al più presto i primi risultati del monitoraggio sulle condizioni di mercato che l'esecutivo comunitario è tenuto ad effettuare in base al Regolamento n.1540 del 29 giugno 1998, in modo da permettere una più immediata valutazione delle pratiche distortive esistenti (la cui sussistenza, peraltro, è già di per sé un dato acquisito) e di assumere così le più opportune iniziative per la salvaguardia dell'industria cantieristica comunitaria; nel contempo sono state effettuate, su sollecitazione del Consiglio, una serie di missioni della Commissione in Corea - a vari livelli - per sensibilizzare le autorità di tale Paese sulla responsabilità che esso si è assunta mediante la propria politica e ribadire con fermezza le gravi preoccupazioni dell'Unione al riguardo e la determinazione

dell'Unione stessa di tutelare con ogni mezzo possibile l'industria europea.

I risultati di questi contatti sono stati, tuttavia, molto deludenti, per cui la questione formerà oggetto di esame urgente da parte del Consiglio nel corso del 1999 per le determinazioni del caso.

Determinazioni che si riveleranno, molto probabilmente, estremamente difficili, tenuto conto che alcuni Paesi membri, come Svezia, Finlandia, Danimarca e Regno Unito, si sono già dichiarati totalmente contrari a qualunque orientamento del Consiglio che possa riaprire la strada agli aiuti alla produzione anche dopo la data prevista per la loro cessazione (31 dicembre 2000), preferendo l'adozione di misure commerciali, quali le intese in sede OCSE: a tale riguardo i citati Paesi membri, spalleggiati da alcuni settori della Commissione e del Segretariato dell'OCSE e con la non opposizione degli altri Paesi che non hanno significativi interessi nel campo della costruzione navale, hanno a lungo insistito, nel corso del 1998, perché si addivenisse ad una entrata in vigore dell'Accordo OCSE del 1994 sul ripristino di normali condizioni di concorrenza senza la partecipazione degli Stati Uniti (c.d. "Accordo a quattro").

La posizione dei predetti Paesi muove dall'assunto che la quota di mercato dei cantieri statunitensi è assolutamente irrilevante e che l'Accordo avrebbe pertanto come parti tutti i Paesi aventi una consistente partecipazione al mercato. In realtà, se è vero che gli USA hanno uno scarsissimo "peso" in termini di produzione, è altrettanto vero che hanno invece un ruolo assolutamente preminente sul piano politico più generale, per cui la loro partecipazione all'Accordo è determinante ai fini della concreta efficacia dello strumento, sia perché l'eventuale adozione delle misure antidumping ivi previste avrebbe ben altra portata in presenza del "peso" politico del governo statunitense (l'unico capace di creare un reale "deterrente" contro le pratiche sleali coreane) sia per la rilevanza che tale Paese ha in termini di flotta mercantile e, quindi, nella sua veste di "armatore", la cui mancata partecipazione all'Accordo restringerebbe ulteriormente il già ridotto campo d'applicazione dello strumento di repressione delle pratiche sleali inserito nell'Accordo stesso.

A ciò aggiungasi che lasciare gli Stati Uniti in una posizione di assoluto disimpegno dalla disciplina dell'OCSE sugli aiuti consentirebbe ad essi di rafforzare vieppiù il loro apparato di misure protezionistiche e di creare un ingiusto vantaggio comparativo a loro favore.

E' sulla base di queste considerazioni che Italia, Francia, Spagna e Germania hanno fermamente avversato la proposta di un "Accordo a quattro", creando una minoranza di blocco che ha indotto la Commissione a recedere dalla propria posizione possibilista riguardo tale ipotesi. Considerato inoltre che la stessa Corea del Sud, prevalentemente per non essere ostacolata nella politica più o meno palese che sta conducendo per consolidare ed accrescere la propria presenza sul mercato, ha dichiarato anch'essa, in sede OCSE, che non ha alcuna intenzione di accettare l'entrata in vigore dell'Accordo senza gli Stati Uniti, la proposta di un "Accordo a quattro" è stata definitivamente accantonata.

Ora, se i Paesi dell'Unione Europea si trovano concordi nel ritenere che vada comunque ricercata nel medio-lungo termine una disciplina internazionale delle politiche dei vari Paesi in materia di industria cantieristica e di difesa dalle pratiche sleali in materia di prezzi, per poter creare un quadro di riferimento unitario e cercare di pervenire più concretamente ad una stabilizzazione e ad una normalizzazione del mercato, nel breve termine, l'attuale congiuntura del mercato delle costruzioni navali richiede un urgente dibattito in sede comunitaria in ordine ai provvedimenti da assumere per un'immediata salvaguardia del settore.

Si tratta - con tutta evidenza - di un obiettivo di medio-lungo termine, che richiederà una concertazione allargata ad una tematica più ampia (comprensiva, per esempio, del problema del controllo della capacità produttiva) e ad un più ampio numero di Paesi produttori (tra cui la Cina, la Polonia, la Russia, la Croazia, l'India ed il Brasile).

L'Unione Europea ha, quindi, assunto un chiaro orientamento in tal senso e anche l'OCSE ha deciso di concentrare la propria attività su questo tema. L'apposito Gruppo di lavoro del Consiglio di detta Organizzazione ha già formulato una serie di obiettivi da perseguire, tra cui la determinazione di previsioni periodiche sull'offerta e sulla domanda, un esame più incisivo dell'andamento dei prezzi delle nuove costruzioni, una discussione, a più breve termine, sull'entrata in vigore dell'Intesa del 1994 sul credito all'esportazione di navi, più volte sollecitata dal nostro Paese, l'allargamento del dialogo a tutti gli altri Paesi costruttori "emergenti". Quel che più conta, a seguito dell'esame congiunto svolto dalle principali associazioni mondiali dell'industria cantieristica sulle possibili metodologie di calcolo delle capacità produttive dei cantieri navali, è che i Paesi dell'OCSE hanno fatto proprie le linee generali di tale metodologia, basata su

criteri omogenei, che dovrebbero rivelarsi oltremodo utili per rendere concretamente raffrontabili i dati e verificare l'effettiva consistenza delle potenzialità produttive dei vari Paesi, ai fini di un più adeguato controllo dei relativi fenomeni evolutivi (nonché per evidenziare le responsabilità di ingiustificati incrementi di capacità).

4. La situazione e le prospettive della cantieristica italiana.

4 a. Le costruzioni navali.

Anche il 1998, come l'anno precedente si è concluso con una produzione sviluppata molto significativa, pari a circa 778.000 TSLC., che ha consentito di assicurare il pieno impiego delle principali strutture produttive nazionali nonché un'attività di tutto rispetto da parte delle imprese dell'indotto.

Il carico di lavoro del nostro Paese continua quindi ad essere piuttosto consistente, scontando, peraltro, un certo rallentamento generalizzato della produzione, che ha visto procrastinarsi la realizzazione delle unità navali acquisite a

seguito del ragguardevole afflusso di ordinativi degli anni precedenti.

Va tuttavia segnalato che la consistenza del portafoglio ordini nel suo complesso non fornisce un quadro attendibile della reale situazione della cantieristica italiana, in quanto, esaminandone più dettagliatamente la composizione, si può verificare che gran parte degli ordini in portafoglio riguardano navi passeggeri ed in special modo unità per il trasporto crocieristico, il cui coefficiente di conversione in TSLC è tale da far lievitare notevolmente l'ammontare del relativo dato; quel che più conta, si tratta di ordinativi che riguardano un numero estremamente limitato di siti produttivi, mentre la maggior parte dei cantieri navali del Paese si trova a fronteggiare una brusca frenata dei nuovi ordini: ciò significa, in altri termini che, una volta consegnate le numerose unità navali, di varia tipologia, che sono prossime al completamento e che quindi, continuano a figurare tra le navi in corso di realizzazione, la maggior parte dei cantieri verrà a trovarsi a brevissima scadenza, con consistenti vuoti di lavoro.

In effetti il calo generalizzato della domanda, che gli analisti di settore avevano previsto nel periodo immediatamente successivo al 2000, si è verificato con molto anticipo già

nell'ultima parte del 1998 e si è accentuato nei primi mesi del 1999. Per le imprese cantieristiche europee ed italiane in particolare, la rinnovata aggressività coreana ed il conseguente cedimento dei prezzi, in un tale contesto, ha creato una situazione che rischia di rivelarsi veramente drammatica, con una "fuga" della tradizionale clientela armatoriale nazionale verso i cantieri dell'Estremo Oriente ed in particolare verso quelli coreani.

Elemento, poi di ulteriore preoccupazione è dato dalla circostanza - già prima accennata - che i principali operatori del settore crocieristico hanno cominciato ad affidare talune delle proprie commesse a cantieri giapponesi (mentre non sembrano, per ora, aver avuto seguito le lettere d'intenti firmate con cantieri coreani).

Questo elemento nuovo assume particolare rilievo perché, com'è noto, la costruzione di unità per il trasporto crocieristico è stata sempre tradizionale appannaggio dei cantieri europei (Italia in testa, seguita da Germania, Finlandia e Francia).

L'ingresso del Giappone su di un segmento di mercato particolarmente promettente come quello delle navi da crociera segna una svolta molto importante negli equilibri della cantieristica mondiale, che interessa in modo significativo l'industria navalmeccanica nazionale.

Va anche segnalato che nel medesimo contesto di una competizione internazionale sempre più difficile, alcune realtà cantieristiche nazionali stanno affrontando situazioni di crisi aziendale di non agevole soluzione.

Nel corso del 1998 le difficoltà -già segnalate nella relazione dello scorso anno- di gestire e controllare correttamente il processo produttivo in presenza di un ampio ricorso al sistema degli appalti non ha trovato una soluzione netta e definitiva, ma va segnalato che per una consistente parte della cantieristica italiana apposite intese con le Organizzazioni Sindacali hanno affrontato il problema in termini senz'altro soddisfacenti, col risultato di riattivare un "circolo virtuoso" che dovrebbe consentire di superare le problematiche di organizzazione del lavoro che hanno determinato elementi di criticità nella produzione e di favorire un'adeguata qualificazione dell'indotto, al fine di assicurare non solo la qualità del prodotto-nave ma anche -e soprattutto- una più efficace tutela delle condizioni di lavoro.

A tale riguardo non poco ha contribuito ad una maggiore attenzione ai profili di salvaguardia del lavoro nei cantieri navali la legge 30 novembre 1998 n.413 che, nel dettare norme atte ad accrescere la flessibilità del processo produttivo per adeguare la

cantieristica italiana alle prassi seguite nel resto d'Europa e nel mondo, ha introdotto procedure intese ad assicurare un controllo più efficace sul rispetto delle disposizioni in materia di tutela del lavoro.

La stessa legge ha ampliato le possibilità di cooperazione industriale tra cantieri, secondo le indicazioni della citata Comunicazione della Commissione Europea "Verso una nuova politica della costruzione navale", che vede nell'integrazione e collaborazione produttiva uno degli elementi capaci di ridare slancio alle capacità competitive dell'industria nazionale.

4 b. Trasformazione e riparazione navale.

Il settore delle riparazioni navali è stato caratterizzato nello scorso anno da un andamento non del tutto positivo avendo registrato una contenuta attività nel comparto della tradizionale riparazione, solo parzialmente compensata da un livello soddisfacente registrato nel comparto delle trasformazioni navali.

L'Associazione di settore evidenzia ancora una volta come le aziende italiane risentano gravemente della concorrenza estera,