ATTI PARLAMENTARI
XI LEGISLATURA

Doc. **LXI-bis**
N. **1**

RELAZIONE

DEL COMITATO CONSULTIVO PER L'INDUSTRIA CANTIERISTICA SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLE DISPOSIZIONI CONCERNENTI L'INDUSTRIA NAVALMECCANICA ED ARMATORIALE E I PROVVEDIMENTI A FAVORE DELLA RICERCA APPLICATA AL SETTORE NAVALE (ANNO 1991)

(Articolo 23, comma 5, della legge 14 giugno 1989, n. 234)

PRESENTATA DAL MINISTRO DELLA MARINA MERCANTILE
(FACCHIANO)

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

RELAZIONE

DEL COMITATO CONSULTIVO PER L'INDUSTRIA CANTIERISTICA SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLE DISPOSIZIONI CONCERNENTI L'INDUSTRIA NAVALMECCANICA ED ARMATORIALE E I PROVVEDIMENTI A FAVORE DELLA RICERCA APPLICATA AL SETTORE NAVALE (ANNO 1991)

(Articolo 23, comma 5, della legge 14 giugno 1989, n. 234)

A livello mondiale il permanere di squilibri strutturali, nelle principali economie, ha fatto registrare, nel 1991, un ulteriore rallentamento delle crescite; per l'area OCSE, il PIL è cresciuto, nel 1991, dell'1,1 per cento contro il 2,6 per cento ed il 3,3 per cento rispettivamente del 1990 e 1989.

Analogamente, anche il commercio internazionale ha registrato un contenimento del tasso di crescita: 3,3 per cento nel 1991 contro il 5,2 per cento del 1990.

L'andamento dei traffici marittimi ha evidenziato un modesto aumento dell'1,6 per cento a fronte di quello ben più consistente (4,5 per cento) registrato nel 1990 (valori in tonn. miglia). In particolare, si è registrato un calo dei volumi dei prodotti petroliferi (– 3,8 per cento), dei cereali (– 5,9 per cento) — determinato dal calo delle importazioni da parte dell'ex Unione Sovietica — e quello dei minerali di ferro (– 0,7 per cento), da porre in relazione alla sfavorevole congiuntura della siderurgia.

La flotta mondiale ha raggiunto al 30 giugno 1991 il livello di 436 milioni di TSL (+ 3 per cento rispetto all'analogo valore del 1990). Peraltro, la flotta della Comunità, per i noti problemi connessi ai costi operativi che ne penalizzano la competitività, non è andata oltre il 14 per cento del tonnellaggio totale, livello decisamente non proporzionato alle quote di traffico attivate dall'Europa.

La crescita della flotta mondiale, nel 1991, trova spiegazione oltre che nel mantenimento del livello dei completamenti (circa 16 milioni di TSL per gli anni 1990 e 1991), anche nel contenimento delle demolizioni.

In termini di stazza lorda compensata, si è passati dai 14,3 milioni di TSLC del 1990 agli 11,9 milioni di TSLC del 1991.

Le principali cause della politica prudente adottata dall'armamento vanno rintracciate, oltre che nella congiuntura attraversata dall'economia mondiale e nei primi sintomi di un deterioramento del mercato dei noli, nel timore che vengano adottati più severi provvedimenti in tema di tutela ambientale e sicurezza della navigazione, anche in relazione all'obsolescenza della flotta.

Con particolare riferimento alle oil-tankers, per le quali la regolamentazione delle norme antinquinamento è stata recentemente defi-

nita all'IMO, sensibile è il calo degli ordini, che risultano dimezzati (12,6 milioni di TSL nel 1990 e 6,5 milioni nel 1991) rispetto all'anno precedente.

In termini di TSLC, si è passati dai 3,9 milioni del 1990 agli 1,9 milioni del 1991.

La flessione degli ordini, peraltro, non ha inciso significativamente sul carico di lavoro complessivo dei cantieri dal momento che essi hanno acquisito, in termini di TSLC, ordini pari ai completamenti. Un rallentamento generalizzato nell'acquisizione delle commesse è segnalato, comunque, in questi ultimi mesi.

Al 31 dicembre 1991 il carico di lavoro dei cantieri a livello mondiale è stato caratterizzato dai seguenti valori:

n. navi 2.250 (2.586 al 31 dicembre 1990);

TSL 43,1 milioni (39,7 al 31 dicembre 1990);

TSLC 26,1 milioni (25,6 al 31 dicembre 1990);

TSL/unitaria 17.113 (15.341 al 31 dicembre 1990).

I prezzi internazionali, espressi in dollari, sono stati nel 1991 in leggero aumento solo per alcuni tipi di navi, fra cui portacontenitori e bulk; d'altra parte, per le tankers, è da rilevare che il contenimento della domanda ha condizionato inevitabilmente anche il livello dei prezzi.

In relazione all'andamento dei cambi, viceversa, si è registrata una leggera flessione, per tutte le tipologie dei prezzi espressi in ECU.

La quota di mercato del Giappone e della Corea ha superato il 58 per cento in termini di TSL (58,4 nel 1991 e 58,2 nel 1990). In termini di TSLC tali paesi hanno incrementato la quota di circa due punti percentuali, passando dal 42,7 per cento del 1990 al 44,3 del 1991.

La CEE, viceversa, ha visto ridurre la sua quota sia in termini di TSL che di TSLC; le TSL sono passate dal 19,3 per cento del 1990 al 18,3 per cento del 1991; le TSLC, dal 26,6 per cento del 1990 al 23,7 per cento del 1991. Il massimale di aiuto previsto dalla VII Direttiva CEE è stato intanto ulteriormente ridotto al 9 per cento per le unità di valore superiore ai 10 milioni di ECU ed al 4,5 per cento per le unità che non superano tale valore nonché per i lavori di trasformazione.

Tale decisione è stata assunta nonostante l'opposizione dell'Italia e degli altri Paesi dell'Europa del Sud, che giudicano tale livello di aiuto insufficiente a colmare il « gap » reale che esiste tra i costi della cantieristica comunitaria ed i prezzi praticati dalla concorrenza asiatica.

Sul piano comunitario sembra pertanto confermato l'orientamento sin qui seguito dalla Commissione CEE – ed avallato dai Paesi del Nord della Comunità – in merito ad una progressiva riduzione del ruolo dell'intervento pubblico nel settore.

La Germania, peraltro, si trova ad invocare una massiccia politica di aiuti per la ristrutturazione della cantieristica dell'*ex* Germania dell'Est.

L'attività produttiva dell'industria cantieristica italiana al 31 dicembre 1991 indica un impegno dei cantieri italiani nella realizzazione di una produzione che ammonta a circa 435.000 TSLC, in linea con i livelli di capacità produttiva propri della cantieristica nazionale.

Sono stati tuttavia segnalati nuovi ordini assunti nel corso del 1991 per un ammontare di circa 560.000 TSLC, in palese controtendenza rispetto alle indicazioni che emergono nel resto del mondo, in cui si segnala una contrazione delle nuove commesse.

Tale balzo in avanti degli ordinativi è, di per sé, indizio di vitalità, ma è difficile prevedere se si tradurrà in effettive realizzazioni, non esistendo, al momento, la normativa di applicazione della VII Direttiva CEE.

L'atteggiamento del settore nell'acquisire un numero di contratti largamente superiore alla capacità produttiva, perciò, è piuttosto indice di incertezza e va interpretato come conseguenza della difficoltà delle imprese di operare una corretta programmazione dell'attività produttiva a causa della mancanza della legge di applicazione della VII Direttiva comunitaria.

Peraltro, il settore è impegnato nel completamento di un ulteriore sforzo di riorganizzazione ed adeguamento strutturale, grazie anche ai recenti provvedimenti in materia di pensionamento anticipato degli addetti al comparto (legge 223/91).

Infatti l'operatività delle nuove disposizioni per il prepensionamento a 50 anni ha consentito alla sola Soc. Fincantieri di collocare a riposo un totale di 3.340 addetti, risolvendo, sia pure in ritardo, il problema delle esuberanze strutturali in special modo nel settore della riparazione navale.

In questo contesto, l'industria cantieristica italiana, pur impegnata quindi a dar corso al consistente pacchetto di ordinativi acquisiti, non è ancora del tutto uscita dalla situazione di incertezza derivata dal ritardo con il quale sono state messe in applicazione le disposizioni della legge 234/89, poiché la limitata disponibilità di risorse finanziarie non ha consentito di assistere che un numero ristretto di iniziative.

In particolare, in applicazione dell'articolo 2 della legge, sono stati emanati 19 decreti di concessione relativi a nuove costruzioni per un ammontare globale di lire 182,23 miliardi e 22 provvedimenti di concessione per lavori di trasformazione navale per un impegno di risorse pari a lire 34,87 miliardi. I pagamenti per iniziative ricadenti sotto il regime della legge ammontano a complessive lire 163,06 miliardi.

A titolo dell'articolo 4, settimo comma, della legge, concernente il rimborso delle spese sostenute dalle imprese navalmeccaniche ed armatoriali per l'attività di controllo del R.I.Na., sono stati emanati 142 provvedimenti di concessione per un importo globale di circa 900 milioni.

Tale forma d'intervento si è rivelata, sul piano applicativo, ben poco produttiva, poiché, a fronte di una contribuzione scarsamente significativa e dagli effetti modesti sull'attività delle imprese beneficiarie, l'impegno per il disbrigo delle relative pratiche è stato estre-

mamente gravoso per l'Amministrazione e ciò a discapito di altri più incisivi adempimenti a favore del settore.

I piani di investimento di cui all'articolo 6 della legge sono stati oggetto di approvazione a seguito del loro esame da parte del Comitato e, in relazione a quella parte dei piani stessi riguardanti l'acquisizione di nuovi macchinari, sono stati emessi provvedimenti di concessione del relativo contributo per lire 34,16 miliardi.

Per quanto attiene alle provvidenze a favore della demolizione navale di cui all'articolo 7 della legge, sono stati concessi contributi per circa 15 miliardi e sono stati effettuati pagamenti pari a lire 13 miliardi.

Quanto ai contributi di credito navale di cui all'articolo 9 della legge, sono stati emanati 84 decreti di concessione per un totale di lire 51,65 miliardi annui per la durata di 8 anni e mezzo e sono stati effettuati pagamenti per lire 41,13 miliardi.

Peraltro, intensa è stata l'attività del Comitato e del Ministero della marina mercantile per definire in tempi rapidi i vari aspetti applicativi della disciplina della legge 234/89, in particolare per quanto riguarda la determinazione dei criteri da osservare ai fini della concessione dei relativi contributi.

A tale scopo, già con il decreto ministeriale 20 dicembre 1990, pubblicato nella G.U. n. 3 del 4 gennaio 1991 erano stati stabiliti i criteri per l'applicazione degli articoli 2, 6, 7 e 9, concernenti rispettivamente il contributo diretto al cantiere per lavori di costruzione e trasformazione navale, gli aiuti agli investimenti, le provvidenze a favore della demolizione navale, i contributi di credito navale alle imprese armatoriali.

Con il decreto ministeriale 14 ottobre 1991, pubblicato nella G.U. n. 258 del 4 novembre 1991 sono stati più compiutamente definiti i criteri di priorità inerenti i contributi per gli investimenti effettuati dalle imprese navalmeccaniche allo scopo di rendere più efficiente l'organizzazione produttiva, razionalizzare l'assetto impiantistico e migliorare le condizioni di lavoro sotto l'aspetto sanitario, di sicurezza ed ambientale.

Il decreto in questione, a fronte della limitata disponibilità finanziaria, ha graduato i singoli interventi di cui i vari piani di investimenti si compongono in relazione alla loro maggiore o minore capacità di determinare incrementi della produttività, dell'efficienza, delle condizioni di lavoro, in modo da privilegiare gli investimenti che meglio rispondono alle anzidette finalità.

È utile segnalare che, su una scala di priorità articolata su 16 tipologie di investimenti, i fondi disponibili hanno consentito di concedere contributi solo per una parte degli interventi rientranti nella priorità n. 1.

Nel corso del 1991 è stata inoltre definita la normativa regolamentare riguardante gli Albi speciali delle imprese navalmeccaniche di cui all'articolo 19 della legge (decreto ministeriale 18 febbraio 1992, n. 280 pubblicato nella G.U. n. 107 del 9 maggio 1992).

Nello stesso periodo, tenuto conto della limitatissima disponibilità dei fondi assegnati alla legge 234/89, quest'ultima è stata oggetto

di rifinanziamento ad opera della legge 28 marzo 1991, n. 107 e della successiva legge 31 dicembre 1991, n. 431.

In relazione ai fabbisogni relativi al carico di lavoro acquisito dalla cantieristica italiana, le risorse resesi disponibili non consentono ancora di raggiungere livelli ottimali di efficacia nell'azione di sostegno a favore del comparto industriale navalmeccanico.

Va però segnalato che un elemento positivo nel miglioramento di tale azione si è concretizzato con la legge 431/91, che, tenendo conto delle difficoltà connesse all'attuale politica di contenimento della spesa pubblica, ha previsto il ricorso al sistema bancario per l'anticipazione alle imprese navalmeccaniche dei contributi ad esse dovuti, con conseguente rimborso delle stesse da parte dello Stato direttamente agli istituti finanziari.

Il provvedimento applicativo di tale nuovo sistema (decreto ministeriale 11 marzo 1992) è stato emanato dal Ministro del tesoro, su proposta del Ministro della marina mercantile ed è stato pubblicato nella G.U. n. 106 dell'8 maggio 1992.

Al tempo stesso, per dar corso agli adempimenti informativi richiesti dal Parlamento con la legge 107/91 in merito all'impatto delle misure di aiuto alla cantieristica sul recupero di competitività delle aziende del settore, il Comitato ha approvato uno schema-tipo di relazione aziendale cui le imprese dovranno attenersi nel riferire sulla propria attività, in modo da consentire la predisposizione della relazione riassuntiva che il Ministro della marina mercantile presenterà al Parlamento entro il mese di ottobre del 1992.

In applicazione dell'articolo 6 della legge 431/91 sono state inoltre elaborate le tipologie di iniziative cui destinare in via prioritaria i benefici di credito navale di cui all'articolo 9 della legge 234/89. Lo schema di provvedimento sarà sottoposto al parere del Consiglio Superiore della marina mercantile prima della sua adozione.

Il disegno di legge di applicazione della VII Direttiva comunitaria sugli aiuti alle costruzioni navali che, com'è noto, riguarda le commesse assunte nel periodo 1° gennaio 1991-31 dicembre 1993, pur diramato per il concerto alle Amministrazioni interessate, a seguito delle note vicende legate alla complessa fase di chiusura della legislatura, non è stato invece presentato al Parlamento, pur disponendo di una copertura finanziaria « di avvio », assicurata dalla tab. « B » della legge finanziaria 1992.

Ciò è motivo di notevole preoccupazione, in quanto rischia di perpetuarsi lo sfasamento temporale tra l'adozione delle norme comunitarie e la loro concreta attuazione, nonché lo sfasamento tra periodo di acquisizione dei contratti e loro finanziamento che ha già inciso negativamente sul settore negli ultimi anni.

Volendo dare una valutazione complessiva dello stato di attuazione della legge 14 giugno 1989, n. 234, risultano pienamente assolti gli adempimenti connessi all'operatività « formale » della legge, mentre in ordine all'adeguatezza, alla rapida disponibilità delle risorse ed alla loro efficace e pronta canalizzazione verso i beneficiari, la situazione presenta ancora numerosi aspetti negativi, legati alla dinamica della previsione, impegno ed erogazione di fondi pubblici ed alla scarsità delle risorse stesse.

È auspicabile che il nuovo sistema introdotto con la legge 431/91 contribuisca a migliorare l'azione governativa a favore del settore. Occorre infatti evitare che le imprese del nostro Paese siano svantaggiate in rapporto a quelle degli altri Paesi comunitari, nei quali gli aiuti sono disponibili in tempi molto più brevi.

È proprio della funzione dell'intervento statale una connessione temporale molto stretta tra la commessa ed il relativo contributo, poiché è nel momento in cui l'ordinativo si concretizza che l'aiuto assolve il suo compito di « adeguare » l'offerta del cantiere italiano al livello dei prezzi praticati sul mercato internazionale.

Deve pertanto auspicarsi che il sistema possa ulteriormente migliorare.