SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(N. 662 e 220-A)

RELAZIONE DELLA 8ª COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI)

(RELATORE TONUTTI)

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Provvidenze integrative per l'industria delle costruzioni navali per il periodo 1° gennaio 1979-31 dicembre 1980 (n. 662)

approvato dalla 10ª Commissione permanente (Trasporti e Aviazione civile, Marina mercantile, Poste e telecomunicazioni) della Camera dei deputati nella seduta del 9 gennaio 1980 (V. *Stampato n.* **929**)

presentato dal Ministro della Marina Mercantile

di concerto col Ministro del Tesoro

e col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza il 17 gennaio 1980

Proroga della legge 25 maggio 1978, n. 231, recante provvidenze integrative per l'industria cantieristica navale (n. 220)

d'iniziativa dei senatori PATRIARCA, FOSSA, TANGA, ORIANA e FALLUCCHI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 AGOSTO 1979

Comunicata alla Presidenza il 21 febbraio 1980

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1600) — 2-3-4

ONOREVOLI SENATORI. — La 8ª Commissione del Senato ha avuto modo di affrontare con una certa ampiezza, nella passata legislatura, i problemi della cantieristica nazionale inquadrati nella più vasta crisi dell'industria navale europea e mondiale.

In particolare questo esame è stato fatto in occasione dell'approvazione del disegno di legge n. 1007, poi divenuto la legge 25 maggio 1978, n. 231 (vedi disegno di legge 1007/A VII legislatura) ed in occasione della discussione, poi non conclusa per la sopravvenuta crisi di Governo e il conseguente scioglimento del Parlamento, del « Piano di ristrutturazione dell'industria delle costruzioni navali » (vedi VII legislatura *Doc.* XXX n. 5 e resoconto sommario del 20 dicembre 1978 - Sedute delle Commissioni, pagina 47).

Non è il caso di riprendere in questa sede gli argomenti di carattere generale allora esposti anche perchè vi sarà modo di ritornare sul discorso generale della crisi delle costruzioni navali e delle linee operative che si dovranno attuare quando il Governo ripresenterà al Parlamento il Piano generale di ristrutturazione della cantieristica.

Ciò che preme sottolineare in questa sede è che si è avverato quello che si prevedeva nel 1978, quando in sede di approvazione della legge n. 231 si sottolineava il pericolo che il Piano generale, per la sua indubbia complessità, avrebbe comportato tempi lunghi di elaborazione e di approvazione.

Inoltre, pur essendo rinviata, auspicabilmente a tempi brevi, la definizione del Piano, restano sul tappeto, in termini anche più drammatici, i reali problemi della cantieristica nazionale, il suo progressivo depauperamento, la mancanza di commesse, la prospettiva della cassa integrazione per le maestranze.

Ai temi generali della crisi mondiale della cantieristica (che qui come ho detto non ricordo ma che si possono riassumere in una notevole diminuzione del volume degli ordini assunti, con conseguente contrazione della produzione e del carico del lavoro e con l'affacciarsi sul piano mondiale di nuovi paesi concorrenti), bisogna anche aggiungere il fatto che l'industria cantieristica comunitaria non è riuscita a darsi una politica che abbia la possibilità di arrestare un declino che sembra irreversibile.

Non occorre qui sottolineare cose ovvie: cioè il rapporto tra crisi energetica, recessione mondiale, traffici marittimi e industria cantieristica; ma è chiaro, come del resto la Commissione ha sottolineato nell'esame del progetto di piano per la cantieristica, che la soluzione dei problemi dell'industria navale nazionale non riguarda tanto il settore delle ristrutturazioni, quanto una politica di sostegno inquadrata in un sistema più vasto di politica marinara dove non sono ininfluenti i temi del rinnovo e dell'ammodernamento della flotta, di provocazione della domanda interna, di politica di esportazione del « prodotto nave » specialmente verso i paesi in via di sviluppo.

Di fronte al divario dei costi e alla concorrenza internazionale il tema di fondo è se si debba mantenere potenzialmente efficiente una industria come quella delle costruzioni navali o se si debba assistere al suo definitivo declino.

E se la risposta non può essere che ovvia (solo una organica difesa della flotta e dei cantieri può far superare il pericolo della fine di un'attività industriale primaria per il suo valore strategico e per l'occupazione sia diretta che indotta che essa genera), non possono essere dilazionate decisioni organiche e tempestive, non mitizzando lo strumento del piano, ma individuando in questo il momento per un confronto serio, non tanto per decidere solamente azioni di soste-

gno, ma per provocare una vera politica marinara, nella quale l'industria per le costruzioni navali trovi un suo coerente inserimento.

È in quella sede quindi che si dovranno affrontare questi temi di fondo; ma è proprio coerentemente con questa linea che il Piano non potrà affrontare solo la stabilizzazione della capacità produttiva dei cantieri, le modalità degli interventi di sostegno, gli interventi di riordinamento e di ammodernamento delle strutture produttive, la determinazione dei tipi di nave prioritari ai fini dell'economia nazionale, ma dovrà esaminare e affrontare l'attuazione della legge n. 684 ed i problemi di ammodernamento e di sviluppo della flotta nazionale, la possibilità di attuazione di piani per settori, che molti indicano suscettibili di sviluppo — come quello del cabotaggio — perchè si esca dalle enunciazioni generiche; il potenziamento della ricerca in campo navale, la normativa del credito navale, la situazione delle finanziarie pubbliche che guidano il settore, i rapporti con la CEE per difendere e garantire il ruolo della flotta e della cantieristica italiane.

Se questo è il quadro generale di riferimento e di prospettiva (che come abbiamo visto trova difficoltà ad essere attuato), il Parlamento deve affrontare i problemi, che non si possono non definire drammatici, del momento.

La situazione nazionale della cantieristica maggiore era al 30 giugno 1979 la seguente (fonte Assonave):

	1977		1978		1° semestre 1979	
	n.	T.S.L.	n.	T.S.L.	n.	T.S.L.
Navi completate . . .	20	737.200	18	401.700	7	166.500
Cancellazioni	2	141.400	—	—	4	2.120
Ordini assunti	12	13.800	23	223.140	—	—

Di fronte a questi dati ad aggravare la situazione nazionale (che è influenzata in termini generali da fattori internazionali) si inseriscono fattori interni, fra i quali sono determinanti (in modo negativo):

1) la mancanza di una normativa che permetta gli interventi di sostegno (la legge 231 del 1978 è scaduta con il 30 settembre 1978);

2) le procedure nella erogazione dei contributi e l'atteggiamento particolarmente rigoroso delle autorità comunitarie nei confronti della cantieristica nazionale;

3) la situazione di sottocapitalizzazione delle imprese pubbliche del settore.

Un intervento straordinario dello Stato è imposto realisticamente dalla situazione ed avrà la sua efficacia congiunturale se vengono garantiti la tempestività degli interventi e adeguati finanziamenti.

La necessità di questo intervento straordinario è stata sottolineata, fra l'altro, dalla Conferenza nazionale per la cantieristica svoltasi a Trieste il 12 dicembre 1979.

In quella sede è stato affermato che i provvedimenti presentati dal Governo (tra i quali quello al nostro esame) possono essere utili per superare la fase più acuta della crisi cantieristica, purchè siano coerenti con una nuova politica di programmazione nel

settore dell'economia marittima « valida nella misura in cui essi risulteranno collegati ad un programma organico di nuove costruzioni navali che assicuri un blocco predeterminato di commesse capace di garantire a tutti i cantieri navali italiani la continuità dell'attività produttiva e la salvaguardia degli attuali livelli occupazionali fino alla entrata in operatività del piano generale di settore ».

Le linee operative indicate nel documento preannunciano già (come del resto era già stato indicato dalla 8ª Commissione quando fu affrontato il primo esame del Piano di ristrutturazione della cantieristica) le linee generali del Piano per le costruzioni navali e dovranno essere approfondite e confrontate con la realtà oggettiva e con le reali possibilità di intervento, in un confronto che necessariamente dovrà essere ampio ed articolato.

Il rapporto tra linee del Piano generale (ancora da definirsi) e interventi urgenti dovrà contemperare l'esigenza di un efficace intervento straordinario posta dalla mancanza di una legge di incentivazione e dalla necessità di salvaguardare l'occupazione e quindi la sopravvivenza dell'industria cantieristica, con quella di dare una tempestiva risposta al pur timido risveglio della domanda cui si sta assistendo in questo periodo.

Nell'esaminare il disegno di legge così come trasmesso dall'altro ramo del Parlamento, la 8ª Commissione, pur consapevole della necessità di provvedere nel minor tempo possibile alla sua definitiva approvazione (il che ha portato ad esaminarlo ed accoglierlo in sede di Commissione nel tempo di una settimana) non ha potuto non rilevare la esigenza di una più precisa puntualizzazione di alcune norme, al fine di specificare alcuni aspetti e alcune procedure che sono stati ritenuti essenziali per la più precisa e tempestiva attuazione della legge stessa.

Oltre infatti ad inserire nel primo comma dell'articolo 1 del disegno di legge n. 662 la possibilità di concedere i contributi previsti dal provvedimento anche ai contratti di prima vendita (nella linea delle precedenti leggi e per non penalizzare quei cantieri che hanno assunto direttamente il rischio della costruzione anche in mancanza della possibilità degli interventi di sostegno), la Commissione ha ritenuto necessario precisare la composizione della commissione ministeriale che dovrà dare il parere sul piano generale di utilizzazione dei finanziamenti previsti, definire i compiti relativi ed indicare i criteri secondo i quali dovrà essere approvato il programma di massima degli interventi.

La Commissione ha pure precisato le procedure per la emanazione del decreto interministeriale che fissa i criteri per la determinazione del contributo. Ciò ha comportato alcune modifiche nella collocazione delle norme rispetto al testo trasmesso dalla Camera dei deputati.

Sul piano sostanziale gli emendamenti proposti mirano a superare le difficoltà relative alla commissione ministeriale, che così come prevista nel testo originario, non era formalmente costituita, con il relativo pericolo di bloccare il funzionamento della legge. Essi inoltre precisano le finalità politiche e programmatorie della commissione stessa e i relativi compiti e chiariscono il dubbio sulla fissazione dei criteri di determinazione della percentuale del contributo, che sono criteri di ordine generale (vedi il decreto ministeriale 17 luglio 1978 in attuazione dell'articolo 1 della legge 25 maggio 1978, n. 231) dai quali dipende l'erogazione dei contributi — con decreto del Ministro della marina mercantile — ai singoli contratti di costruzione o di prima vendita.

Altro ordine di problemi riguarda la materia trattata nell'articolo 1, al terzo, quarto e quinto comma del testo trasmesso dalla Camera. La Commissione ha rilevato la contraddittorietà di tali disposizioni.

Infatti, per rendere applicabile il quarto comma (sempre del testo trasmesso), che sarebbe altrimenti inoperante, è necessario fare riferimento alla congruità del prezzo « a lavori ultimati », che non può essere certo verificata con criteri programmatori e con riferimento alla percentuale del contributo.

Ma la contraddittorietà maggiore risalta nel quinto comma dell'articolo 1: se infatti viene applicata la procedura del comma pre-

cedente (che così come emendato dà la possibilità di applicare una penale quando risulti una differenza tra prezzo dichiarato nel contratto e prezzo verificato a lavori ultimati) non è possibile statuire che « in ogni caso la misura percentuale del contributo non può essere modificata ». Se infatti si applica la penale, questa ha un riflesso sulla percentuale del contributo finale; il riferimento è già contenuto nel primo comma dell'articolo 1 del disegno di legge.

La Commissione perciò ha riformulato i commi terzo e quarto originari, proponendo la soppressione del quinto, per rendere operante la legge stessa in una parte particolarmente importante.

Essendo stata inserita la possibilità di finanziare, oltre alle nuove costruzioni, anche lavori di trasformazione di navi mercantili in esercizio, la Commissione ha ritenuto di inserire il limite di tonnellaggio richiesto dalla CEE per approvare interventi di sostegno nei lavori di trasformazione.

È stato ritenuto importante, per una chiara interpretazione delle norme, nel momento in cui si ribadisce la validità dei titoli I e III della legge 27 dicembre 1973, n. 878, precisare che queste disposizioni sono valide in quanto applicabili dopo l'approvazione della presente legge.

È stato accolto dalla Commissione un articolo aggiuntivo, inserito dopo l'articolo 3: riguarda sia i finanziamenti per il credito navale sia i finanziamenti ai cantieri per nuovi investimenti.

Le modalità innovative previste dall'articolo 4 della legge 25 maggio 1978, n. 234, per il pagamento delle singole rate dei contributi sugli interessi (attraverso appositi ruoli di spesa fissa), che dovevano servire a facilitare e snellire il pagamento dei contributi, si sono dimostrate inoperanti ed hanno di fatto bloccato la erogazione dei contributi stessi. Si è resa perciò necessaria la soppressione delle norme relative.

La Commissione ritiene che una chiara e puntuale normativa sia una premessa indispensabile per dare una risposta certa alle esigenze di tempestività, di urgenza e di programmata operatività che il settore dell'industria delle costruzioni navali oggi richiede.

La Commissione, nel chiedere l'approvazione del disegno di legge, sottolinea l'urgenza della presentazione al Parlamento del Piano della cantieristica, che contenga, oltre alle linee generali di prospettiva, precise indicazioni operative, tenendo ben presente la limitata operatività temporale del disegno di legge n. 662 e la sua scadenza al 31 dicembre 1980.

La Commissione sollecita perciò l'accoglimento da parte dell'Assemblea del disegno di legge n. 662, con le modifiche apportatevi, e propone altresì l'assorbimento del disegno di legge n. 220.

TONUTTI, *relatore*

PARERE DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)

(ESTENSORE CAROLLO)

14 febbraio 1980

La Commissione programmazione e bilancio, esaminati i disegni di legge nn. 662, 663 e 664, per quanto di competenza, esprime parere favorevole.

Peraltro nel corso dell'esame sono stati posti in evidenza i seguenti punti sui quali si richiama l'attenzione della Commissione di merito:

1) il rifinanziamento delle leggi vigenti in materia di credito navale e di contributi per la costruzione di nuove navi mercantili, riflesso contabilmente in bilancio nei capitoli 7541 e 7543 dello stato di previsione della spesa del Ministero della marina mercantile per il 1980, appare attuato senza tener conto di quelli che sono i meccanismi normativi che disciplinano gli interventi nei vari settori, per cui le somme stanziate molto difficilmente potrebbero essere effettivamente spese nel corso dell'esercizio 1980;

2) nel complesso degli stanziamenti iscritti nello stato di previsione della Marina mercantile, la quota di risorse destinata all'ammodernamento e alla ristrutturazione dei cantieri appare obiettivamente molto modesta a fronte delle risorse che vengono invece utilizzate attraverso meccanismi normativi, di tipo creditizio e contributivo, scarsamente idonei o del tutto inidonei a promuovere l'auspicato rinnovamento tecnologico e strutturale della nostra cantieristica, nel quadro di un disegno di programmazione che tuttora appare carente.

DISEGNO DI LEGGE n. 662

TESTO APPROVATO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

Art. 1.

Fino all'emanazione di una legge organica concernente la ristrutturazione dell'industria cantieristica navale, il contributo di cui all'articolo 1 della legge 27 dicembre 1973, numero 878, e successive proroghe, può essere concesso in misura non eccedente il 30 per cento del prezzo dei contratti di costruzione, comprese eventuali aggiunte e varianti risultanti da atti di data certa prima dell'ultimazione dei lavori, stipulati successivamente al 1° gennaio 1979 e, comunque, non oltre il 31 dicembre 1980.

Le richieste di contributo rivolte al Ministero della marina mercantile sono sottoposte, prima della eventuale emanazione dei provvedimenti di concessione, al parere consultivo della Commissione per il piano della cantieristica, istituita presso il Ministero stesso, che ne esaminerà la corrispondenza rispetto alle esigenze di sviluppo della flotta nazionale, dei trasporti marittimi e della occupazione.

Il Ministro della marina mercantile accerta la congruità del prezzo convenuto tra cantiere ed armatore, riducendo eventualmente la misura dello stesso, ove tale prezzo non venga ritenuto congruo, sulla base dei criteri di cui al successivo settimo comma.

Ove il contributo risulti inferiore del 15 per cento a quello indicato nel provvedimento di concessione che, nel caso di modifiche di contratto, può essere variato di conseguenza, l'importo complessivo del contributo medesimo è liquidato in misura pari alla differenza tra il doppio dell'ammontare dello stesso calcolato a lavori ultimati e gli 85/100 di quello stabilito nel provvedimento di concessione.

DISEGNO DI LEGGE n. 662

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

Fino all'emanazione di una legge organica concernente la ristrutturazione dell'industria cantieristica navale, il contributo di cui all'articolo 1 della legge 27 dicembre 1973, numero 878, e successive proroghe, può essere concesso in misura non eccedente il 30 per cento del prezzo dei contratti di costruzione o di prima vendita, comprese eventuali aggiunte e varianti risultanti da atti di data certa prima dell'ultimazione dei lavori, stipulati successivamente al 1° gennaio 1979 e, comunque, non oltre il 31 dicembre 1980.

È istituita presso il Ministero della marina mercantile una Commissione, presieduta dal Ministro o da persona da lui delegata, composta da due funzionari in rappresentanza, rispettivamente, del Ministero della marina mercantile e del Ministero delle partecipazioni statali, da quattro rappresentanti, rispettivamente, dell'armamento pubblico e privato e dell'industria cantieristica maggiore e minore, nonchè da tre rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative su scala nazionale.

Prima della eventuale emanazione dei provvedimenti di concessione dei contributi il Ministro della marina mercantile sottoporrà al parere della Commissione di cui al comma precedente il programma di massima per la utilizzazione dei finanziamenti previsti dalla presente legge.

La Commissione di cui al secondo comma esaminerà la corrispondenza del programma alle esigenze della flotta e della struttura cantieristica nazionale, dei trasporti marittimi e della occupazione, secondo criteri che privilegino costruzioni atte a contribuire alla soluzione dei problemi energetici del Paese e consentano all'industria cantieristica del Mezzogiorno l'utilizzo, nella massima misura possibile, della sua potenzialità produttiva.

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

In ogni caso la misura percentuale del contributo finale non può essere modificata e il contributo stesso non può superare il 30 per cento del prezzo globale della costruzione, come definito dai precedenti commi.

Le disposizioni di cui ai commi precedenti sono estese alla costruzione di navi a struttura metallica, destinate ad attività industriali o di ricerca che si svolgono in acque marittime, nonchè alla trasformazione di navi mercantili in esercizio.

La percentuale del contributo verrà fissata con decreto del Ministro della marina mercantile, di concerto con i Ministri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica, sentita la Commissione di cui al secondo comma, secondo criteri che tengano conto delle esigenze della struttura cantieristica nazionale, privilegino costruzioni atte a contribuire alla soluzione dei problemi ener-

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Con decreto del Ministro della marina mercantile, di concerto con i Ministri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica, sentita la Commissione di cui al secondo comma, saranno fissati i criteri per la determinazione della percentuale del contributo.

In relazione ai problemi occupazionali, ai cantieri del Mezzogiorno verrà comunque accordata la misura massima del contributo previsto per i vari tipi di nave.

Il Ministro della marina mercantile accerta la congruità del prezzo convenuto tra cantiere ed armatore a lavori ultimati, riducendone eventualmente la misura, ove tale prezzo non venga ritenuto congruo.

Qualora la differenza tra il contributo da liquidare e quello indicato nel provvedimento di concessione — che, nel caso di modifiche contrattuali, può essere variato di conseguenza — superi il 15 per cento, l'importo complessivo del contributo medesimo è liquidato in misura pari alla differenza tra il doppio dell'ammontare dello stesso, calcolato a lavori ultimati, e l'85 per cento di quello stabilito nel provvedimento di concessione.

Soppresso.

Le disposizioni di cui ai commi precedenti sono estese alla costruzione di navi a struttura metallica, destinate ad attività industriali o di ricerca che si svolgono in acque marittime, nonchè alla trasformazione di navi mercantili in esercizio di stazza lorda non inferiore a 5.000 tonnellate.

Soppresso.

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

getici del paese, consentano all'industria cantieristica del Mezzogiorno l'utilizzo, nella massima misura possibile, della potenzialità operativa delle stesse.

In relazione ai problemi occupazionali, ai cantieri del Mezzogiorno verrà comunque accordata la misura massima del contributo previsto per i vari tipi di nave.

Ai fini dell'applicazione dei commi precedenti sono prorogate le disposizioni dei titoli I e III della legge 27 dicembre 1973, n. 878, ad eccezione dell'articolo 23 della medesima legge.

Qualora il cantiere presti idonea fideiussione, rispettivamente pari al 25, al 50 o al 75 per cento del contributo risultante dal provvedimento di concessione, gli anticipi di cui all'articolo 9 della legge 27 dicembre 1973, n. 878, potranno essere corrisposti il primo all'inizio della costruzione e il secondo e il terzo in corrispondenza del 25 e del 50 per cento dell'avanzamento globale dei lavori.

Art. 2.

Il comitato tecnico previsto dal sesto comma dell'articolo 4 della legge 12 agosto 1977, n. 675, è integrato, per l'esame dei programmi di ristrutturazione e di riconversione delle imprese di costruzione e di riparazione navale, con la partecipazione del Direttore generale del naviglio del Ministero della marina mercantile.

Art. 3.

Il Ministro della marina mercantile riferisce ogni sei mesi al Parlamento, con una apposita relazione, sullo stato di attuazione della presente legge.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Soppresso.

Restano in vigore, in quanto applicabili, le disposizioni dei titoli I e III della legge 27 dicembre 1973, n. 878.

Identico.

Art. 2 .

Identico.

Art. 3.

Identico.

Art. 4.

Sono abrogati il terzo, quarto, quinto, sesto, settimo ed ottavo comma dell'articolo 4 della legge 25 maggio 1978, n. 234.

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

Art. 4.

Per far fronte agli oneri derivanti dall'applicazione del precedente articolo 1 è autorizzata la spesa complessiva di lire 110 miliardi nel periodo 1980-1982, di cui lire 60 miliardi per l'anno 1980.

All'onere di lire 60 miliardi relativo all'anno 1980, si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo iscritto al capitolo n. 9001 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno medesimo, all'uopo parzialmente utilizzando quanto a lire 33 miliardi la voce « Costruzione di alloggi di servizio per le Forze dell'ordine » e quanto a lire 27 miliardi la voce « Provvidenze per l'industria cantieristica, per il credito navale e per le riparazioni navali ».

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 5.

Identico.

DISEGNO DI LEGGE n. 220

Art. 1.

In attesa della definizione del piano di ristrutturazione dell'industria cantieristica, la legge 25 maggio 1978, n. 231, è prorogata fino al dicembre 1979 per i contratti di costruzione o di prima vendita posti in essere entro il termine suddetto.

Art. 2.

All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, valutato per il 1979 in lire 100 miliardi, si fa fronte mediante corrispondente riduzione del capitolo 9001 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per il medesimo anno finanziario.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.