in futuro l'estensione della direttiva a nuovi settori, il Comitato considera tali azioni di importanza fondamentale.

3. Il Comitato desidera infine richiamare l'attenzione sulla sua proposta (1) di introdurre un sistema di sostegno del personale, ad esempio funzionari anziani della divisione «appalti» e audit, dalle amministrazioni nazionali sia con incarichi nella nuova unità di acquisto pubblica o come scambio con colleghi degli Stati membri. È del tutto escluso per l'attuale personale della Commissione espletare i compiti che sono estremamente necessari per rendere efficace la direttiva CEE, e dato che sicuramente porrà difficoltà impiegare semplicemente nuovo personale attraverso il bilancio comunitario, si devono trovare altre soluzioni al problema.

4. **Osservazioni specifiche**

4.1. *Articolo 4*

Il Comitato richiede la soppressione del punto 2, lettera b), del nuovo articolo 6, che stabilisce che i contratti di forniture con procedura a trattativa privata possono essere stipulati «per gli oggetti fabbricati puramente a scopo di ricerca, di prova, di studio o di messa a punto»; altrimenti si aprirebbero le porte agli abusi e all'aggiramento della lettera e dello spirito dell'articolo, e cioè che le aggiudicazioni con trattativa privata possono aver luogo solo in circostanze eccezionali.

4.2. *Articolo 5*

Il Comitato invita la Commissione a esplicitare che l'ordine di preferenza da seguire da parte delle amministrazioni aggiudicatrici in assenza di norme o di testi di armonizzazione europei è obbligatorio e non facoltativo. Esso propone di aggiungere la seguente frase al punto 4 «a qualsiasi altra norma»: «tenendo conto delle condizioni climatiche esistenti».

4.3. *Articolo 12*

Il Comitato, pur appoggianto gli sforzi della Commissione per ottenere delle statistiche significative e attendibili dagli Stati membri, ritiene che la Commissione dovrebbe specificare alla lettera a) *quali* amministrazioni aggiudicatrici siano obbligate a riferire solo sul numero e il valore totali dei contratti aggiudicati, sia al di sopra che al di sotto della soglia stabilita.

(1) GU n. C 189 del 28. 7. 1986, pag. 16.

Fatto a Bruxelles, addì 16 dicembre 1986

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Alfons MARGOT

Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio concernente gli aiuti alla costruzione navale (1)

(87/C 68/07)

Il Consiglio, in data 13 ottobre 1986, ha deciso di consultare, conformemente al disposto dell'articolo 198 del trattato, il Comitato economico e sociale sulla proposta di cui sopra.

La sezione «Industria, commercio, artigianato e servizi» incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere il 3 dicembre 1986 sulla base della relazione del sig. Arena.

Il 16 dicembre 1986, il Comitato economico e sociale ha adottato, nel corso della 242ª sessione plenaria, con 88 voti favorevoli, 15 contrari e 5 astensioni, il seguente parere:

Introduzione

1. La proposta di direttiva sugli aiuti alla costruzione navale fa seguito agli «Orientamenti della futura strategia degli aiuti alla costruzione navale» su cui il Comitato non è stato a suo tempo ufficialmente consultato. Ciò ha suscitato un senso profondo di sorpresa in seno al Comitato. Le proposte che sono contenute in tali documenti destano notevoli preoccupazioni in ordine al futuro dell'industria cantieristica europea e dell'occupazione nel settore.

(1) GU n. C 281 del 7. 11. 1986, pag. 4.

1.1. È spiacevole dover constatare che la Commissione non ha tenuto minimamente conto del parere del Comitato del 23 aprile u.s. sugli «orientamenti di una politica comunitaria nel settore della costruzione navale» (GU n. C 189 del 28. 7. 1986) — parere che aveva peraltro suscitato vasti consensi negli ambienti direttamente interessati — i cui punti di forza possono riassumersi come segue:

— necessità di definire una dimensione minima del settore per ragioni economiche e strategiche;

— concordare, anche attraverso accordi a livello comunitario, una chiara politica di salvaguardia delle capacità produttive del settore, per far fronte ad una concorrenza mondiale spesso distorta;

— informare la direttiva «per il dopo 1986» agli obiettivi di tale politica al fine di rivitalizzare il settore troppo a lungo mortificato da una crisi produttiva che rischia di diventare crisi di uomini e di professionalità.

1.2. Nel ribadire la validità del parere sopra citato, il Comitato osa sperare che al presente parere venga riservata una sorte migliore e tiene ad indicare qui appresso i motivi per cui non può approvare la proposta di direttiva.

Osservazioni del Comitato

2. In luogo di prospettare un sistema di aiuti funzionale rispetto all'obiettivo della salvaguardia di un'industria cantieristica dimensionata e ristrutturata secondo le motivazioni e nei termini indicati nel parere del Comitato del 23 aprile u.s. (risulta che tesi analoga sia stata avanzata anche dall'associazione europea degli industriali del settore), la proposta di direttiva fa della politica degli aiuti il presupposto e, insieme, lo strumento della politica settoriale, di cui non sembra siano stati convenientemente approfonditi effetti e risultati.

2.1. Nella proposta di direttiva si assume che aiuti «più restrittivi e selettivi» — riassunti nella fissazione di un massimale comune, omnicomprensivo e a livello ridotto — possano costituire il mezzo risolutivo per raggiungere, ad un tempo, l'obiettivo di una cantieristica europea sana e competitiva e quello di assicurare la libera concorrenza intracomunitaria.

2.2. Ad avviso del Comitato, questa impostazione appare per lo meno semplicistica e soprattuto foriera di conseguenze gravi per buona parte dell'industria cantieristica europea, a meno che detto massimale non venga fissato a un livello abbastanza elevato, in modo da assicurare ai cantieri comunitari un sostegno adeguato per poter reggere alla concorrenza dell'Estremo Oriente. Il Comitato ritiene che almeno per un periodo provvisorio, durante il quale verrebbero effettuati ulteriori studi, il massimale dovrebbe essere del 35 %.

2.3. In generale ci si chiede — proprio per la carenza di un disegno industriale, che dovrebbe correttamente precedere la definizione di un sistema di aiuti — su quali criteri poggino le valutazioni dei riflessi regionali e sociali, anche per quanto riguarda l'indotto, di questa nuova strategia, a meno che essa non sia informata ad un obiettivo di pura e semplice riduzione di capacità produttive e di occupazione per contenere, proporzionalmente, l'onore finanziario oggi sopportato dagli Stati membri.

2.4. Nel parere dello scorso aprile si sono spiegate le ragioni per cui la riduzione di capacità non può essere sinonimo di maggiore produttività e competitività dell'industria, avendo assodato che senza un adeguato utilizzo delle potenzialità produttive è destinato all'insuccesso qualunque piano di risanamento settoriale. In altri termini, occorre interrompere la spirale riduzione di capacità/riduzione della produzione, che ha già relegato la cantieristica europea in posizione del tutto secondaria nel contesto mondiale.

2.5. Le valutazioni implicite che nel progetto di direttiva si fanno sull'evoluzione del mercato sembrano escludere qualunque segno di ripresa della domanda per il prossimo decennio. Queste valutazioni confutano le previsioni, ancora di recente confermate, di quelli che risultano essere gli organismi più qualificati in materia (AWES et SAJ) (vedi la tabella n. 2 del parere del 23 aprile).

2.6. Senza per questo sopravvalutare la portata di studi previsionali, non sembra legittimo, oggi, distaccarsi da queste stesse previsioni che collocano nel biennio 1987-1987 la fase più acuta della crisi e nei primi anni '90 il riequilibrio del mercato mondiale, anche a prescindere da ulteriori sostanziali riduzioni di potenzialità.

2.7. A quest'ultimo riguardo, le autorità comunitarie dovrebbero, con la dovuta fermezza, intraprendere delle azioni nei confronti del Giappone (che sembra peraltro sul punto di addivenire ad importanti decisioni sulla dimensione da assegnare alla sua cantieristica) e della Corea del Sud (che dal 1975 ha enormemente aumentato la sua quota di mercato).

2.7.1. In ogni caso è quanto mai incauto ritenere che riduzioni, in Europa, di aiuti e capacità produttive rafforzerebbero la capacità negoziale della CEE nei confronti di questi due paesi: la credibilità dell'Europa è già testimoniata dalle riduzioni apportate in questo ultimo decennio, e che si cifrano in almeno 120 000 addetti (– 60 %) e in oltre il 55 % in termini di capacità produttiva. Di altrettanto, si stima, si è

contratto l'indotto, vale a dire l'insieme delle numerosissime aziende fornitrici di materiali e servizi, il cui valore concorre per oltre la metà a formare il prezzo-nave. Sono peraltro evidenti le ripercussioni sul piano regionale e sociale determinate da un fenomeno di tale rilevanza.

2.7.2. Se la Comunità darà al Giappone e alla Corea del Sud la certezza che essa perseguirà la politica di aiuti attualmente proposta, basterà loro mantenere i prezzi correnti, non ridurre significativamente le loro potenzialità (seguire in sostanza una politica del «wait and see») per ottenere, come risultato, la sostanziale autoeliminazione dell'Europa dal mercato navale; i segmenti di naviglio a più alta tecnologia — nei quali il gap competitivo sarebbe meno ampio — rappresenterebbero, infatti, volumi produttivi troppo esigui anche per una cantieristica europea sensibilmente ridotta.

2.8. In questa ipotesi esiste la reale minaccia che — in assenza di una politica di ben più ampio respiro in tema di aiuti e di cooperazione intracomunitaria — le industrie nazionali (il cui «peso» sul totale mondiale va da meno dell'1 % del Belgio al 5-6 % della Repubblica federale di Germania) possano essere, e in tempi brevi, spinte alla bancarotta vista l'estrema modestia degli attuali carichi di lavoro e l'impossibilità di acquisire nuove commesse.

2.8.1. Il Comitato ritiene che l'obiettivo della direttiva dovrebbe essere quello di evitare una tale situazione sottolineando anzi la necessità di mantenere nell'ambito della Comunità un'industria cantieristica solida e competitiva, con un volume d'attività commisurato alle dimensioni degli scambi via mare della Comunità e rispondente all'importanza economica, sociale e strategica del settore.

2.9. Quanto all'altro obiettivo perseguito dalla proposta di direttiva e condiviso dal Comitato, e cioè lo sviluppo del mercato comune della costruzione navale, si deve peraltro tener conto del fatto che quello navale è, per sua struttura, un mercato mondiale. In mancanza di aiuti vi è pertanto il pericolo che ogni commessa perduta da un cantiere europeo rischi di essere acquisita, non da un altro cantiere comunitario, ma dall'industria di un paese terzo.

3. La fissazione di un massimale comune sotto cui ricomprendere ogni misura di supporto ai cantieri ed all'armamento per la costruzione o la trasformazione di navi presenta notevoli inconvenienti di diversa natura.

3.1. Un tetto di aiuti che escluda qualunque «flessibilità» applicativa avrebbe una sua ragion d'essere se vi fosse una ragionevole prospettiva di rapido allineamento di buona parte dei cantieri alle condizioni ottimali del cosiddetto cantiere più competitivo. Per contro obiettive differenze (costo del denaro, carico degli oneri sociali, avanzamento dei processi di ristrutturazione, ubicazioni regionali, ecc.), possono comportare tempi necessariamente più lunghi per la riduzione dei costi e per il recupero di competitività. Ne consegue che detto massimale dovrebbe essere sufficientemente elevato agli inizi — tale, cioè, da consentire comunque l'acquisizione di un adeguato carico di lavoro —, per essere quindi riesaminato a intervalli di tempo ragionevoli alla luce delle tendenze del mercato. Il grado di «degressività» dell'aiuto dipenderà soprattutto dalle condizioni del mercato su cui molto inciderà il comportamento del Giappone e della Corea del Sud.

3.2. Non minori perplessità desta il criterio con cui verrebbe fissato il livello massimo dell'aiuto, criterio che fa esclusivo riferimento alle tipologie di navi (identificate dalla Commissione in quelle a tecnologia avanzata) ove minora sarebbe, per i cantieri europei più competitivi, lo svantaggio nei confronti dei maggiori concorrenti mondiali.

3.3. A questo riguardo si osserva che le sole aree produttive a tecnologia veramente avanzata sono oggi quelle relative alle unità militari, alle navi passeggeri, e a talune realizzazioni off-shore e solo in una certa misura alle navi gasiere e chimiche: un mercato obiettivamente troppo ristretto (dovendosi escludere in questa sede il «militare») per farvi poggiare le sorti della cantieristica europea. A qualificare inoltre queste produzioni concorrono in maniera determinante le componenti che il cantiere acquisisce all'esterno; ciò a sottolineare, ancora una volta, l'importanza di preservare un indotto adeguato per dimensione e specializzazione. È questo, d'altra parte, uno dei punti di forza della cantieristica giapponese, che ha sempre visto nella produzione navale un veicolo importante di esportazione (libero per di più di dogana) di un insieme di prodotti (apparecchiature elettroniche, pompe, ausiliari di bordo, motori, ecc.) a più alto valore aggiunto.

3.3.1. Non va dimenticata, infine, la rapida evoluzione di tipologie di naviglio che — grazie all'agevole trasferimento delle tecnologie — possono diventare presto appannaggio di cantieristiche per così dire meno avanzate (si pensi alle navi portacontainers).

3.3.2. Pur in un quadro di specializzazione verso produzioni a più alto valore aggiunto, sarebbe grave errore abbandonare, completamente, la costruzione di quel naviglio (bulkcarriers, cisterne, buona parte del «carico generale», ecc.) che costituisce il grosso della domanda mondiale e che può essere suscettibile, in questo o in quel segmento, di improvvise e consistenti riprese di mercato. Non è altresì da sottovalutare la funzione, anche strategica, svolta da queste navi ai fini dell'approvvigionamento di materie prime e, più in generale, nei riguardi della loro grande incidenza sui traffici da e per l'Europa.

3.4. Vive preoccupazioni desta, infine, l'inclusione degli aiuti agli armatori (articolo 3 della proposta di direttiva) nel massimale previsto. L'estrema «sensibilità» dell'attività armatoriale — che per definizione opera in un mercato aperto — a misure restrittive potrebbe dar luogo a comportamenti deleteri per la cantieristica europea, aggravando il

fenomeno, già in atto, della diminuzione e della elevata età media del tonnellaggio di quasi tutte le flotte dei paesi membri.

3.4.1. Sono in ogni caso da valutare seriamente le ripercussioni che detta inclusione avrebbe sul fenomeno del ricorso ai cantieri dell'Estremo Oriente (dove, tra l'altro, le condizioni OCSE vengono oggi sistematicamente disattese) e alle bandiere ombra per il recupero di più ampie libertà di manovra.

4. Tralasciando altre e pure importanti osservazioni all'articolato della direttiva (si pensi, ad esempio, all'esclusione dal «massimale» dell'attività di riparazione navale sia dagli aiuti al funzionamento che dagli aiuti agli investimenti), preme qui sottolineare il mancato accenno ad aiuti supplementari per salvare un'impresa di particolare importanza strategica e regionale confrontata a un problema urgente.

4.1. Il Comitato sottolinea inoltre l'estrema complessità delle previste «procedure di controllo». Pur riconoscendo la necessità di un opportuno controllo da parte della Commissione per assicurare la trasparenza dei regimi di aiuto, il Comitato ritiene che, per numero e specificità, queste procedure prefigurano un dirigismo da parte della Commissione che non è dato di rilevare in nessun altro settore industriale coperto dal trattato di Roma e che sarebbe, comunque, di sicuro ostacolo alla gestione delle imprese, specie nel delicato momento delle trattative commerciali. Basti dire che alla Commissione sarebbe riservato il diritto di sindacare (entro 30 giorni) sull'acquisizione di un ordine, benché negoziato nel rispetto del «massimale», laddove vi fosse concorrenza con un cantiere di altri Stati membri (articolo 4, paragrafo 5). Si legge pure (articolo 4, paragrafo 3) che la Commissione, nel riesaminare a congrui intervalli il massimale comune degli aiuti, «terrà altresì conto di concentrazioni eccessive dell'attività di costruzione navale in specifici comparti di mercato, quando siano tali da pregiudicare gli interessi comunitari».

Fatto a Bruxelles, addì 16 dicembre 1986.

5. Conclusioni

5.1. A distanza di appena sei mesi, il Comitato non ha motivo di modificare un parere che discendeva dall'esame dell'evoluzione del mercato, della cantieristica e delle flotte europee nonché dei risultati della politica seguita dalla Comunità in questo settore dall'inizio della crisi.

5.2. Al disappunto, già espresso in premessa, per non avere la Commissione tenuto in alcun conto detto parere, si devono peraltro aggiungere le preoccupazioni sollevate da una proposta di direttiva — dall'iter, tra l'altro, singolarmente affrettato — che prescinde da una politica globale del settore, comprensiva quindi delle problematiche che toccano sia l'industria cantieristica che il trasporto via mare, e fondata su un efficace raccordo tra domanda e offerta.

5.3. Queste preoccupazioni trovano immediata conferma in quanto è dato di conoscere circa le conseguenze regionali e sociali della nuova politica sugli aiuti previste dalla stessa Commissione: la perdita di altri 40/45 mila posti di lavoro entro il prossimo triennio; vale a dire un ulteriore dimezzamento, in pratica, della potenzialità del settore, benché a questo punto riuscirebbe difficile qualificarlo persino come settore industriale (doc. COM(86) 553 def.).

5.4. La dimensione del problema appare di rilevanza e gravità tali da imporre — è questa una richiesta formale — una consultazione del Comitato.

5.5. Al riguardo, appare inevitabile una proroga della quinta direttiva per il tempo necessario ad approfondire le linee di una realistica politica settoriale che, senza disconoscere le esigenze della ristrutturazione, ponga finalmente le premesse per la salvaguardia ed il corretto operare di questa ineliminabile attività industriale. A tale proposito sarebbe auspicabile l'avvio di un confronto, a livello comunitario, tra le diverse parti interessate (costruttori navali, armatori, sindacati dei lavoratori).

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Alfons MARGOT