

2

SEDUTA DI VENERDÌ 31 LUGLIO 1992

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEL COMITATO PARITETICO

GIUSEPPE CERUTTI

INDI

DEL VICEPRESIDENTE ANTONIO BARGONE

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,15.

(Il Comitato paritetico approva il processo verbale della seduta precedente).

Audizione dei rappresentanti dell'Ente ferrovie dello Stato.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche, l'audizione dei rappresentanti dell'Ente ferrovie dello Stato.

Nell'aprire i lavori del Comitato, desidero ringraziare, per aver accolto il nostro invito, l'avvocato Necci, la dottoressa Pellegrini, l'ingegner Massaro e l'ingegner Moretti che ci aiuteranno a comprendere alcune questioni in materia di esecuzione di opere pubbliche attuate dall'Ente ferrovie dello Stato soprattutto in questi ultimi anni.

Non è nostra intenzione condurre un'inchiesta sulla problematica delle opere pubbliche perché a noi interessa soltanto comprendere a fondo – in questo spaccato nazionale dove interagiscono enti pubblici o a partecipazione pubblica ed anche privati – la dinamica di atti di programmazione, di progettazione, di esecuzione ed infine di collaudo e di messa in esercizio; in una parola la dinamica di questo scenario molto interessante di una delle attività produttive del paese.

Il nostro obiettivo finale è quello di raccogliere elementi sufficienti per dare vita ad una normativa – utilizzo un termine abusato – più trasparente che impedisca l'insorgere di fenomeni di corruzione politica, di ritardi, di insufficienze, di lievitazione dei prezzi e quant'altro che,

molte volte, rischiano di compromettere l'esecuzione stessa delle opere.

Come ho fatto anche con altri autorevoli ospiti, do la parola all'avvocato Necci, affinché ci fornisca una brevissima sintesi delle attività e dei programmi dell'Ente ferrovie nel settore degli appalti. I parlamentari formuleranno successivamente le domande che riterranno opportune. Se non fosse in grado di rispondere a tutte immediatamente, l'avvocato Necci potrà ovviamente fornire per iscritto ulteriori elementi di precisazione in tempi successivi.

Comunico, inoltre, ai colleghi che l'avvocato Necci gradirebbe, in ragione dei suoi impegni, di concludere l'audizione intorno alle 10,30. Sono certo che rispetteremo questo suo desiderio.

LORENZO NECCI, Amministratore straordinario dell'Ente ferrovie dello Stato. Signor presidente, abbiamo accolto volentieri l'invito del Comitato paritetico per l'indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche – come d'altronde abbiamo fatto per l'invito rivoltoci dalla Commissione trasporti della Camera – perché riteniamo che il settore sia di grande interesse, importanza e delicatezza.

Lei ha già sgombrato il campo da alcune mie perplessità, in particolare per quel che riguarda la possibilità di rispondere a tutte le domande che i parlamentari potranno rivolgermi. Si tratta, infatti, di una situazione molto tecnica per la quale avrei bisogno di avere con me, oltre ai dirigenti tecnici dell'Ente, anche quelli legali che purtroppo oggi non sono potuti intervenire. Pertanto, risponderò per iscritto in un secondo momento a quelle domande alle quali non sarò in grado di rispondere oggi.

Ancora in premessa, devo dire che il questionario che ci avete mandato, dal nostro punto di vista, è forse improprio. Abbiamo infatti avuto delle difficoltà a rispondere perché i soggetti destinatari di tale questionario sono quelli che si collocano all'interno della legislazione sui lavori pubblici: e noi non siamo tra costoro. In ragione della legge n. 210 del 1985 e del nuovo regolamento dell'Ente, ci collochiamo, infatti, al di fuori di quel tipo di problematica e pertanto adottiamo sistemi e criteri diversi. Le risposte al questionario - per le quali mi avvarrò della collaborazione dell'ingegner Massaro e dell'ingegner Moretti - sono parzialmente insufficienti, se considerate - lo ripeto - nell'ottica della legislazione sui lavori pubblici.

Cercherò, quindi, di fornirvi una visione di carattere generale del modo in cui si forma la concorrenza, di quali sono i suoi problemi e quali quelli della trasparenza.

Il fatto che quello delle Ferrovie dello Stato sia uno dei settori esclusi dalla normativa CEE - lo è tutto il settore dei trasporti - per un verso rappresenta un vantaggio e per un altro uno svantaggio. Limitare la concorrenza all'industria ed alla competizione nazionali è probabilmente cosa non corretta. Esistono due tipi di lavori importanti che diamo all'esterno: lavori che riguardano fornitura di materiali e di tecnologie e lavori che riguardano costruzioni di opere civili.

L'Ente ferrovie dello Stato si è attrezzato negli anni come un organismo in grado di fare da sé molte delle cose di cui ha bisogno, in particolare la progettazione e la direzione lavori, diversamente da moltissime altre imprese del settore pubblico. In teoria, le Ferrovie dello Stato tendono ad essere autosufficienti. Questa impostazione, da me non condivisa, porta sicuramente a rafforzare all'interno dell'Ente una cultura importante, tecnologicamente interessante e diciamo pure da salvaguardare in modo geloso; tuttavia, porta anche ad una chiusura rispetto al mondo esterno e ad una mancata considerazione della competitività e del risul-

tato. Infatti, l'Ente tende, in una visione un po' solipsistica, a considerare solo al suo interno tutta la problematica esistente.

Debbo dare atto di aver trovato nell'ambito dell'Ente ferrovie dello Stato delle professionalità eccezionali, ma il mondo moderno oggi cammina su ritmi diversi; la competizione e la fornitura da parte di soggetti privati non può essere trascurata perché, a mio avviso, è di grande importanza. Questo riguarda sia il materiale rotabile, che noi tendiamo a progettare piuttosto che a comprare, sia la realizzazione di infrastrutture e di opere civili, che ancora una volta tendiamo a progettare e per le quali tendiamo a dirigere i lavori.

Questo stato di cose - da quello che so, perché ho trovato una certa situazione e di essa riferisco - all'inizio degli anni Ottanta, cioè al momento in cui l'Ente si è impegnato in programmi più ambiziosi di realizzazione di opere e di infrastrutture, è stato parzialmente cambiato con una procedura - di cui potrà dire molto meglio di me l'ingegner Massaro - che prevedeva l'affidamento all'esterno delle cosiddette prestazioni integrate. Data la mole delle opere che l'Ente doveva realizzare e quindi l'impossibilità di progettarle tutte in dettaglio, si preferiva affidare a consorzi d'impresе la progettazione (su cui l'Ente esprimeva un giudizio), la conseguente esecuzione dei lavori e la direzione dei medesimi.

Non mi sembra che questo sia il sistema migliore: probabilmente, nelle situazioni date, l'Ente difficilmente avrebbe potuto agire in modo diverso. Ho cercato di porre fine a questo tipo di sistema e con l'ingegner Massaro nell'ultimo anno abbiamo chiuso tutti i contratti, aperti praticamente all'infinito e che, con atti integrativi, coprivano l'esecuzione di un'intera opera, presentando però l'inconveniente di non poter stabilire fin dall'inizio il prezzo dell'opera e di seguire una serie di procedure in base alle quali l'impresa, che faceva la pro-

gettazione e che realizzava le opere, aveva una libertà di manovra sul territorio e quindi sulle comunità locali che, se da un lato aiutava l'Ente a non avere problemi nella realizzazione delle opere, dall'altro non garantiva sempre e completamente la massima economicità delle opere medesime ed un'adeguata riduzione dei prezzi.

Questo tipo di modalità d'esecuzione dei lavori è stato da noi considerato superato e nel 1991 tutti i contratti di questo tipo (che erano la grandissima maggioranza, perché per dieci anni l'Ente li aveva adottati) sono stati chiusi; si trattava di contratti che peraltro presentavano rivendicazioni in termini di penali da parte delle imprese ed in termini di ritardi estremamente elevati.

Queste penali ed i ritardi di cui ho detto derivavano da un altro fattore non corretto nella formazione della domanda dell'Ente nell'esecuzione dei lavori - di cui abbiamo parlato anche ieri nella Commissione trasporti - cioè dalla non programmabilità delle risorse finanziarie, legate alle leggi finanziarie che si sono succedute anno dopo anno. La non programmabilità delle risorse finanziarie costituisce un elemento drammatico per un ente, in quanto esso non riesce a prevedere la fine del lavoro, ma può prevederne solo l'inizio. Inoltre, la legge finanziaria, almeno negli anni dal 1980 al 1991, conteneva la previsione non solo della cifra (che non era nota all'Ente finché la legge finanziaria non veniva approvata), ma anche del modo in cui quella cifra veniva allocata; in sostanza, l'Ente non aveva alcuna flessibilità nell'impiego delle risorse finanziarie e ciò ne distruggeva *a priori* la capacità di programmare i propri lavori e di realizzarli in tempi ed a costi economici, non avendo la possibilità di attuare una programmazione complessiva.

Pertanto, l'impossibilità di realizzare una progettazione completa all'interno dell'Ente, il fatto di doversi rimettere alle imprese che realizzavano la progettazione, la non programmabilità delle risorse finanziarie e, pertanto, un anda-

mento dei lavori improntato ad estemporaneità e ad oscillazioni hanno provocato la situazione che è sotto gli occhi di tutti: nonostante l'eccezionale impegno professionale dell'Ente ed il fatto che a volte siano stati compiuti miracoli, i lavori sono durati un tempo praticamente infinito e, così impostate le modalità degli stessi, le ditte hanno avuto la possibilità di presentare richieste per ritardi e per penali enormi, tanto che nel momento in cui, sotto la precedente gestione commissariale, per un anno i lavori sono stati bloccati per rivedere il piano di risanamento e di sviluppo (che poi è diventato il piano del Parlamento e del Governo), le richieste di penali equivalevano quasi al costo dei lavori.

Abbiamo, dunque, cominciato ad impostare su criteri diversi il nuovo modo di lavorare dell'Ente, tenendo presenti due filoni principali: quello delle opere pubbliche infrastrutturali e quello del materiale rotabile e delle tecnologie. Quanto alle opere infrastrutturali civili, abbiamo deciso di adottare un sistema che, prevedendo una progettazione dettagliata fin dall'inizio, ci permettesse di contrattare lavori a prezzi chiusi ed a tempi certi. È questo il modello che sta utilizzando la TAV, che è una nostra concessionaria, per la realizzazione dell'alta velocità e di cui abbiamo parlato anche ieri.

Le conseguenze dell'adozione di questo modello si potranno valutare tra un mese o due, quando avremo a disposizione i prezzi necessari per la realizzazione delle opere. A nostro modo di vedere, esso comporterà risparmi sostanziali ed essenzialmente consentirà di vedere opere finite. Avremo, comunque, la prova provata di questo entro un termine brevissimo.

Per quanto riguarda le altre opere, abbiamo dotato l'Ente di uno strumento progettuale, l'Italfer e lo abbiamo circondato da una serie di rapporti con società di ingegneria che non possono partecipare all'esecuzione delle opere, così da avere a disposizione una progettazione di dettaglio completa e, su questa base, affidare i lavori a tempi ed a costi certi. Quest'e-

voluzione ha richiesto tempo perché abbiamo dovuto sostanzialmente chiudere il periodo caratterizzato dalle prestazioni integrate; credo che lo abbiamo fatto con successo, in quanto siamo riusciti sia a chiudere i contratti (che ammontavano a cifre molto più ingenti rispetto a quelle in base alle quali li abbiamo chiusi, riguardando intere tratte) sia ad eliminare tutto il contenzioso, che era di diverse migliaia di miliardi, imponendo alle imprese la rinuncia al contenzioso stesso, altrimenti non avremmo proseguito la collaborazione con esse per i lavori futuri.

Di recente con una delibera del sottoscritto abbiamo adottato una nuova normativa riguardante sia l'efficienza sia la trasparenza dei lavori; essa prevede alcune condizioni particolari: tutti coloro che lavorano con l'Ente ferrovie dello Stato debbono tenere una contabilità separata dei lavori che eseguono qualora questi superino l'ammontare di un miliardo, perché al di sotto di tale cifra risulta più difficile l'adozione di questo sistema, e, all'interno di questa contabilità, debbono dichiarare quali siano le voci di costo che inseriscono nel lavoro che viene realizzato. Questo metodo ci consente di effettuare una verifica sul campo, momento per momento, dell'esecuzione dei lavori e del costo relativo alle varie voci che l'impresa presenta. Abbiamo inserito altresì alcune clausole di stile che sono presenti in contratti stranieri, ma che non sono usuali in quelli italiani. Si tratta, per esempio, di clausole che vietano l'uso di intermediazioni o di agenti di qualsiasi tipo, pena la risoluzione del contratto in danno del contraente. Questa serie di clausole unite alla progettazione di dettaglio fornita dall'Ente ferrovie dello Stato ed unite alla conclusione dell'opera con prezzi « chiavi in mano », forfettari e con l'indicazione precisa dei tempi di realizzazione dovrebbe porre l'Ente, dal punto di vista dei suoi rapporti con il mondo esterno, in una posizione di forza e di trasparenza nonché, a mio avviso, di efficienza nella realizzazione delle opere; infatti, se di un male maggiore si deve parlare, esso è

costituito dal fatto che le opere iniziano ma non terminano in tempi prevedibili, anzi, si protraggono per tempi interminabili, talvolta inaccettabili.

Questa serie di norme sui lavori civili e sulla realizzazione di opere civili che ho descritto penso ci consentirà di affrontare con tranquillità anche l'apertura delle gare a livello europeo, dandoci forza contrattuale ed efficienza di risultati.

Sul fronte del materiale rotabile, che rappresenta l'altro sistema di lavori che l'Ente acquisisce dall'esterno, abbiamo preteso, prima di procedere al lancio del programma di risanamento e sviluppo, la riorganizzazione delle imprese che lavoravano nel settore. Potrebbe sembrare che ciò non abbia nulla a che vedere con il processo di formazione, ma così non è se teniamo conto del fatto che da un lato vi è la domanda, dall'altro l'offerta. Infatti, mentre nel settore delle infrastrutture e delle opere civili l'offerta è abbondante e, in un certo senso, competitiva - sia pure fatta da tante piccole imprese, perché in Italia non ve ne sono di realmente grandi -, nel settore dell'offerta del materiale rotabile dobbiamo tener conto che le imprese sono numerose (più di 40) ma molto piccole, a volte semplici laboratori artigiani, tant'è che soltanto due hanno rilevanza europea. Il modo di formazione dell'offerta, pertanto, risulta totalmente in contrasto con la possibilità di portare avanti la ricerca e lo sviluppo di tecnologie adeguate, né consente di fronteggiare la concorrenza e di renderci competitivi.

Per tutto il 1991 e nella prima parte del 1992, ci siamo impegnati per imporre, attraverso la nostra domanda, una ristrutturazione delle imprese fornitrici del materiale rotabile, in ciò assistiti sia dal Ministero dei trasporti sia dal Ministero dell'industria. Ma a tutt'oggi non ci siamo riusciti, per cui abbiamo ristretto la nostra domanda, proprio perché andava ad interessare un settore non efficiente.

Negli ultimi tempi abbiamo constatato un progresso nella riorganizzazione e nella ristrutturazione da parte delle im-

prese e la settimana prossima ci troveremo a prenderne atto assieme al Ministero dell'industria.

Il discorso cambia completamente nel momento in cui le imprese riducono notevolmente il loro numero, dimostrano capacità di ricerca, di sviluppo e di tecnologie, anche perché l'idea della progettazione all'interno delle Ferrovie dello Stato non regge di fronte alle esigenze ed alla competizione internazionale.

Tutto ciò arriva sul filo del rasoio perché, nel giro di quattro o cinque mesi a partire da oggi, il settore dei trasporti non sarà più tra gli esclusi e, comunque, ad esso verrà applicata la normativa europea. Ne consegue che la competizione non si formerà più su base nazionale ma internazionale. E, dal nostro punto di vista, quest'ultima comporta che, nella fornitura del materiale rotabile, ci troveremo di fronte i grandi colossi tedeschi e francesi, tenuto conto che mentre in Francia vi è una sola grande industria di materiale rotabile e in Germania due, in l'Italia, nonostante la domanda sia molto limitata, le industrie del settore sono circa 40 ma di piccole dimensioni. Ci troveremo, quindi, dinanzi ad una situazione completamente diversa. Essa, comunque, sarà uguale o simile a quella del settore delle opere civili e delle infrastrutture, che — anche se non drammatica come la prima — non è certo rosea rispetto alla concorrenza europea. Infatti, mentre in Europa vi sono paesi che fatturano 5 o 6 mila miliardi l'anno, in Italia vi è una sola impresa che supera i mille miliardi di fatturato, perché tutte le altre risultano nettamente al di sotto della cifra europea. Si tratta quindi di imprese relativamente piccole rispetto ad una concorrenza che svolgerà un ruolo preminente sul settore delle infrastrutture e delle opere civili, a proposito del quale la normativa europea risulta, oltretutto, molto vincolante; infatti essa impone di invitare alle gare ed agli appalti per la realizzazione delle opere imprese e società che abbiano un volume di affari annuo pari all'ammontare delle opere da appaltare. In pratica, ciò vuol dire che se

dovessimo appaltare la Roma-Napoli, per esempio, potremmo invitare solo imprese francesi o tedesche, in quanto quelle italiane non rientrerebbero in tale normativa.

Mi auguro, signor presidente, di aver dato un'idea di carattere generale, che tenga soprattutto conto dei risultati cui è pervenuto l'Ente. In sostanza, veniamo da un'esperienza in cui l'Ente ferrovie dello Stato considerava fondamentale il concetto del lavoro all'interno e/o attraverso società esterne a cui erano demandate sia la progettazione sia la realizzazione dell'opera (contratti o prestazioni integrate nelle opere civili); veniamo da un periodo in cui la formazione dell'offerta era determinata da 40 piccole imprese, ognuna delle quali contava sulle cosiddette « fette storiche » di lavoro con l'Ente ferrovie dello Stato. Nell'ultimo anno e mezzo, ci siamo impegnati per mutare entrambi i sistemi. Abbiamo infatti cercato di risolvere tutti i contratti delle prestazioni integrate, di chiuderli in modo definitivo avviando un nuovo sistema basato su una progettazione di dettaglio e su contratti « chiavi in mano », caratterizzati, cioè, da prezzi e tempi certi. Abbiamo inoltre introdotto, per questioni di trasparenza e di efficienza, regole di contabilità separata e di divieto per gli agenti ed i rappresentanti. Sul settore del materiale rotabile, infine, abbiamo operato una ristrutturazione i cui risultati ci auguriamo di constatare già nei prossimi giorni.

Dobbiamo però ricordare quanto segue: che la normativa europea, ormai alle porte, comporterà un massiccio ingresso sul mercato italiano di operatori e di costruttori francesi, inglesi e tedeschi; che lo Stato non ha ancora risolto a fondo il problema delle finanziarie, cioè della programmabilità per l'Ente delle spese per l'investimento. Tale problematica dovrebbe risolversi, automaticamente, con la trasformazione dell'Ente in società per azioni e/o con il contratto di programma — che rappresenta lo strumento tramite il quale attuare il rapporto tra l'Ente e il Governo, tra l'Ente ed il Ministero del tesoro — nel cui ambito abbiamo richiesto

l'inserimento di clausole attinenti alla programmabilità delle risorse finanziarie. Solo su questa base sarà possibile acquisire lavori in tempi certi, a costi minori e - mi auguro - in modo trasparente e assolutamente fisiologico nell'ambito della Comunità europea.

Se lo ritiene opportuno, signor presidente, i miei collaboratori possono fornire al Comitato risposte dettagliate su questioni di carattere più specifico.

PRESIDENTE. Per una maggiore utilità dei nostri lavori, desidero invece che i colleghi deputati pongano le domande che ritengono opportune e che i suoi collaboratori le siano di ausilio in sede di risposta alle medesime.

AUGUSTO RIZZI. Avvocato Necci, credo che lei abbia toccato temi molto interessanti. Quelli relativi alla razionalizzazione dei comparti dell'offerta, per esempio, attengono a tematiche assai ampie, dal momento che comportano l'adeguamento qualitativo e quantitativo dell'industria italiana ai livelli europei. Prendo atto del fatto che avete cercato di muovervi in questa direzione e giudico ciò molto positivo.

Comprendo le difficoltà legate al questionario che vi abbiamo fatto pervenire, poiché esso è caratterizzato, a mio avviso, da un taglio eccessivamente rivolto alla fase dell'aggiudicazione e dell'esecuzione delle opere; per cui meglio sarebbe stato, dal mio punto di vista, soffermarsi più a monte. In particolare, mi riferisco alla fase dell'individuazione anticipata delle esigenze, in quanto ritengo che da esse derivino gran parte dei problemi del settore delle opere pubbliche. Purtroppo, una delle nostre caratteristiche è quella di arrivare sempre troppo tardi!

Credo che la considerazione che ho testé fatta valga anche per l'Ente ferrovie dello Stato, a proposito delle quali, sia riferendomi all'alta velocità sia ad altri aspetti, la necessità di prevedere interventi adeguati andava considerata almeno vent'anni fa. Ritengo, quindi, che il tema della programmazione in relazione alle

risorse ed alla possibilità di attuare scelte prioritarie sia di particolare importanza, anche al fine di consentire la fase della progettazione, dell'individuazione eccetera.

Lei non ha citato, lo faccio io per lei, la sensibilità dell'Ente ferrovie dello Stato verso l'aspetto della qualificazione delle imprese. So, per conoscenza diretta, che l'Ente ferrovie dello Stato sta entrando in un organismo di certificazione della qualità delle imprese - mi riferisco in particolare al settore delle traversine ferroviarie - e questo significa che avete privilegiato più il sistema orientato alla qualità delle imprese che non l'aspetto dimensionale delle stesse, benché sia anch'esso molto importante.

Vi domando, dunque, in modo specifico cosa si possa fare per partire dalla prima fase fondamentale del processo, cioè quella individuazione anticipata delle esigenze, e cosa facciate voi in concreto.

GIROLAMO TRIPODI. Ho ascoltato attentamente l'esposizione fatta dall'avvocato Necci e devo ammettere di essere rimasto stupito per il fatto che un'azienda di Stato pubblica, come è l'Ente ferrovie dello Stato, abbia una sua normativa, anche se scaturita dalla legge di riforma dell'Ente stesso, che sfugge alle norme generali sulle procedure d'appalto nel nostro paese. Mi domando, dunque, come si sia potuto consentire a questa azienda pubblica di sottrarsi alla normativa generale o, quanto meno, alla prassi, se così la vogliamo definire, che è ormai notoriamente applicata - tranne, appunto, in caso di violazione della norma - da tutti gli enti pubblici.

In questo caso ci troviamo di fronte ad una grande azienda pubblica che per quanto riguarda gli appalti, sia quelli concernenti i lavori di costruzione, di manutenzione o di riattamento, sia quelli concernenti le forniture, segue generalmente il sistema della trattativa privata. Per inciso, posso concordare sul fatto che le imprese che concorrono siano sempre le stesse; ritengo che potrebbero esserne invitate anche altre, ma si tratta di

decisioni che assume l'azienda tenendo conto della qualità che viene garantita.

Cosa comporta tutto ciò? Lei, ha dichiarato che consente di accelerare i tempi, di evitare che le opere restino incompiute, di far sì che non vi siano sprechi di carattere finanziario e così via. Personalmente non credo che sia così, perché anche nell'azienda delle Ferrovie dello Stato si sono verificate vicende che hanno colpito la pubblica opinione — anche se in un periodo in cui non era lei il responsabile: ricordo per tutte quella delle cosiddette « lenzuola d'oro ». Ciò significa che questo sistema non impedisce che vi siano degenerazioni fino anche alla corruzione. Non mi pare che da questo punto di vista vi siano garanzie.

Altra questione da affrontare è che operando con il sistema della trattativa privata l'azienda si estranea dagli obblighi derivanti dalle direttive comunitarie: è questo un altro fatto strano, che non mi pare possa essere accettato per un'azienda che opera in Italia. Vorrei perciò da lei maggiori delucidazioni, avvocato Necci, e le chiedo — anche se potremmo presto trovarci di fronte ad un'azienda che non sia più pubblica — se non ritenga giusto che si segua una normativa uguale per tutti. Ciò che bisogna garantire è che non vi siano sprechi o inquinamenti, che non possa più verificarsi quanto accaduto finora con i vari sistemi di subappalto, di varianti e così via, che hanno prodotto le conseguenze che tutti conosciamo e che ora stanno facendo venire meno la credibilità in questo Stato. Le chiedo la sua opinione perché l'indagine che stiamo conducendo, dopo aver raccolto proposte e suggerimenti e tenendo conto di un quadro generale, deve poi giungere ad una conclusione.

Vorrei, inoltre, sapere quanti subappalti siano stati utilizzati fino ad ora e, in generale, quanti ne vengano autorizzati da parte dell'azienda, quale sia la loro in percentuale sul complesso delle opere che vengono eseguite e quali siano i lavori effettuati con tale sistema. Una cosa è, infatti, che venga appaltato un tipo di lavoro altamente specializzato, altra cosa

che siano appaltati, ad esempio, i movimenti-terra. Io sono meridionale, avvocato, e so bene che movimenti-terra, trasporti ed altre attività del genere sono tutte in mano alla mafia.

Qual è, dunque, il vostro parere riguardo agli appalti? Si determinerebbe una grossa contraddizione se voi aggiudicaste l'appalto dopo aver vagliato le qualità di un'impresa e la sua capacità a compiere o meno un determinato lavoro e questa procedesse, invece, attraverso il sistema del subappalto.

Vi è ancora un'altra questione che desidero affrontare, anche se marginale. Nel Mezzogiorno vi è forte preoccupazione per il fatto che il piano generale della grande velocità arrivi solo fino a Battipaglia, tagliando fuori il resto del meridione; vorremmo dunque sapere se vi è, in prospettiva, qualche diverso orientamento.

Un altro problema riguarda la produzione di materiale rotabile, per la quale sappiamo che vengono affidate commesse a tutte le industrie che lo producono.

In base ad una legge dello Stato, il 40 per cento degli investimenti dovrebbe essere dirottato al Sud.

Avvocato Necci, sono di Reggio Calabria e posso testimoniarle che proprio in questi giorni si sta verificando la legittima protesta dei lavoratori di una delle pochissime aziende di questa città poiché dalle duemila unità iniziali sono scesi a trecento. Questo significa che tutti gli altri sono in cassa integrazione con il rischio che l'azienda chiuda definitivamente. Non dobbiamo dimenticare che Reggio Calabria è una città in cui prospera la mafia, che strangola la vita democratica, e dove la delinquenza comune non permette di vivere tranquillamente. Tutto questo non entra nel merito della questione di cui ci occupiamo, anche se in qualche modo la tocca sotto il profilo della distribuzione delle commesse, che devono tener conto sia delle esigenze generali del paese sia delle situazioni particolari (sembra che nel Mezzogiorno siano coinvolte solo le città di Potenza e Reggio Calabria).

GIUSEPPINA MAISANO GRASSI. Avvocato Necci, nella documentazione presentata non trovo alcuna notizia sulle forniture delle carrozze ferroviarie, per cui vorrei sapere a quali ditte fino ad oggi siano state aggiudicate quelle del materiale rotabile. Chiedo anche se le imprese che lavorano in questo settore non siano così frazionate e non abbiano sentito l'esigenza di consorziarsi e di diventare più competitive proprio perché le Ferrovie dello Stato non hanno passato loro alcuna commessa. In particolare mi interessa conoscere quali siano le imprese, cui lei faceva cenno, che si sono consorziate.

Facendo riferimento a quella legge che destina al Sud il 40 per cento degli investimenti, legge che non è stata assolutamente rispettata, posso dire che, essendo siciliana, conosco molto bene la Keller, impresa che ha una filiale sia a Palermo sia in Sardegna. So per certo che da quattro anni essa non ha ricevuto alcuna commessa dall'Italia e ha dovuto cercarne all'estero; ultimamente ha vinto una gara di appalto regolare e senza alcun privilegio per il Mezzogiorno.

A proposito delle imprese che vengono utilizzate, il collega Tripodi si è richiamato a quelle mafiose. Non credo che ci sia bisogno di fare questi riferimenti perché è sufficiente leggere che le imprese utilizzate per i lavori in Sicilia appartengono ai fratelli Costanzo.

GIROLAMO TRIPODI. I cavalieri sono sempre i cavalieri!

GIUSEPPINA MAISANO GRASSI. Certo, i cavalieri sono sempre i cavalieri e vanno rispettati! Come risulta anche dalla documentazione, sono gli unici a lavorare in Sicilia.

Non aggiungo altro perché per me è importante conoscere quali siano i fornitori del materiale rotabile.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Avvocato Necci, sono rimasto francamente perplesso di fronte alla giustificazione che lei ha dato sulla durata limitata dei lavori.

Nella scorsa legislatura ero membro della Commissione bilancio della Camera per cui ho sempre seguito, prima attraverso la discussione della relazione programmatica e poi nella sessione di bilancio, l'iter della legge finanziaria e devo dire che il meccanismo che ne era alla base non legava la programmazione degli enti pubblici alla volontà del Governo. Quest'ultimo ha sempre dichiarato l'impossibilità di effettuare spostamenti, soprattutto nell'ambito delle tabelle D ed F, trattandosi di bilanci rigidi, cioè legati alla necessità di programmazione degli investimenti.

Se è vero quanto ho detto, dobbiamo cercare di capire perché, nonostante uno strumento come la legge finanziaria che permette in linea di fatto e di principio di operare la programmazione, questa non sia avvenuta. Da questo punto di vista non mi è chiaro come le ristrutturazioni che lei, avvocato Necci, ha indicato possano rappresentare un'innovazione, in particolare - lo dico senza malizia - mi riferisco alla TAV.

Nel corso degli ultimi anni abbiamo assistito ad un contenzioso tra forze politiche, amministrazioni locali e Governo, sui cosiddetti « rami secchi »; ora vorrei sapere in che modo avvenga la selezione, quanto incida l'ingerenza di ruoli esterni, di tipo improprio, anche politico e non su una corretta pianificazione. Quali sono gli argini normativi garantisti di cui dispone la dirigenza dell'azienda per cautelarsi rispetto a queste pressioni? In che modo, dunque, si può cautelare una corretta valutazione, che ovviamente non può prescindere da un momento politico trasparente.

Infine, vorrei riprendere la domanda posta dalla senatrice Maisano Grassi con particolare riferimento alla TAV. Non intendo soffermarmi sulla distruzione ambientale che il paese può subire a seguito della realizzazione di questo progetto: d'altronde il nostro è un paese sfortunato da questo punto di vista; le sue valli sono già ingombre di strade, autostrade e ferrovie e il solo pensiero di costruirne di nuove, ci costerna, ma non è questa la sede per intrattenerci sull'argomento.

Siamo sinceramente preoccupati per la struttura data alla TAV rispetto al mercato dei fornitori dell'offerta, in quanto si evidenzia una notevole concentrazione. Se di quest'ultima capiamo le necessità connesse ad un futuro europeo, vorremmo nel contempo che fosse meno legata alla trattativa privata. Vorremmo aver chiara la situazione perché i nomi che figurano nel consorzio hanno avuto – ahimé – qualche precedente non certo simpatico.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola all'onorevole Acciario, vorrei esortare i colleghi a porre domande strettamente attinenti al tema. Gli argomenti finora toccati sono estremamente interessanti ed importanti, però, soffermarsi su di essi, significa rendere difficile la loro coniugazione con il problema degli appalti.

GIANCARLO ACCIARIO. Signor presidente, porrò tre quesiti relativi ad altrettanti aspetti specifici.

In primo luogo, è stata citata una società operante in Sardegna, la Keller, alla quale aggiungerei anche la Socimi: gradirei capire la misura dell'intervento statale per la creazione di posti di lavoro e, soprattutto, quale ruolo svolge l'Ente ferrovie in qualità di acquirente di attrezzature. Esiste, cioè, un rapporto preferenziale? Con quali modalità è posto in essere e come l'Ente ferrovie viene trattato?

Poiché finanziamo le aziende per incrementare l'occupazione, vorrei capire come nasca il rapporto all'atto dell'affidamento.

Il secondo aspetto che intendo trattare riguarda il consorzio di costruzioni. Sempre in Sardegna è stato costituito un consorzio (il TEAM) per l'elettrificazione delle strade ferrate. Sono a conoscenza della partecipazione dell'Ente ferrovie alla costituzione di questo consorzio. Vorrei capire, quindi, quali criteri si sono seguiti per l'inserimento delle varie aziende specialistiche e se esiste la possibilità di porsi in concorrenza con altri consorzi. Esiste questa possibilità oppure si è trattato di una scelta unilaterale?

Infine, vorrei trattare dei servizi. L'Ente ferrovie dello Stato conferisce parecchi servizi in concessione: mi riferisco a quelli relativi al trasporto ed alla distribuzione delle merci. L'INT, per esempio, dipende dall'Ente che lei rappresenta, avvocato Necci.

Anche in questo caso, l'Ente ferrovie dello Stato non svolge una parte secondaria all'interno di questa società privata. Vorremmo sapere come si creano queste società e quali specificità si chiedono a chi entra a farne parte. Si tratta di una scelta discrezionale ampia oppure vi sono motivazioni che vi inducono ad operare in tal senso?

UGO MARTINAT. Signor Presidente, mi atterrò al tema dell'indagine conoscitiva, come come lei ha suggerito. Diversamente, bisognerebbe avviare un'altra indagine sulla situazione dell'Ente ferrovie dello Stato.

Dalla documentazione fornita si evidenzia che la progettazione è eseguita all'esterno: l'Ente ferrovie non dispone di un centro studi in grado di progettare al proprio interno? I progetti, all'atto dell'affidamento degli appalti, sono già integrati, nel senso che sono definiti, oppure si tratta di progetti di massima?

Uno dei nodi fondamentali che oggi stanno scuotendo l'Italia – come l'avvocato Necci sa benissimo – è rappresentato dal fatto che il 99 per cento degli appalti sono eseguiti con progetti di massima, il cui prezzo, in virtù delle famose varianti, aumenta notevolmente, passando da 10 a 20, 30, 50 arrivando, qualche volta, a 100. Come mai non siete in grado di progettare al vostro interno? Ancora: i tempi di realizzazione dei vostri appalti sono lunghi, ritengo che lo stesso arco temporale venga impiegato sia che l'appalto sia affidato a seguito di un progetto integrato, cioè definitivo, sia che subisca variazioni susseguenti, anche se, sfogliando la documentazione che ci è stata fornita, non troviamo un'indicazione in tal senso.

LORENZO NECCI, *Amministratore straordinario dell'Ente ferrovie dello Stato.*

Poiché le domande rivolte sono specifiche risponderò personalmente.

L'onorevole Rizzi ha posto una domanda corretta riguardante l'anticipazione delle esigenze, ossia la programmazione del lavoro.

In Italia si programma poco, onorevole; talvolta si vuole pianificare, ma non si programma nulla: sono due concetti completamente diversi.

Abbiamo presentato un programma di risanamento e sviluppo delle ferrovie molto concentrato, in cui abbiamo spiegato di voler avviare i lavori il giorno *x* e di finirli il giorno *y*. Purtroppo, però, siamo abituati ai programmi « fisarmonica » previsti anno per anno, che si spostano nel tempo, con obiettivi rinviati anche di dieci anni.

Lei ha perfettamente ragione, onorevole Rizzi, tanto che condivido totalmente la sua impostazione. Il contratto presentato al Governo - perché si tratta di un contratto tra l'Ente ferrovie e l'esecutivo - enuncia chiaramente da dove l'Ente vuol partire e dove vuole arrivare ed indica quali risorse finanziarie il Governo deve dare per la sua conclusione.

Forse abbiamo commesso un errore nella quantificazione del tempo o nell'esecuzione dei conti, ma abbiamo comunicato al Governo quanto costa l'Ente ferrovie dello Stato in dieci anni. Successivamente, il programma è stato ridotto a sette anni al fine di giungere al termine del decennio, ossia al duemila, con l'obiettivo di rendere l'Ente all'altezza della migliore concorrenza europea dell'epoca. All'esecutivo abbiamo anche indicato quale debba essere la programmazione delle risorse finanziarie e manageriali dell'intervento sul territorio da eseguire e che non possiamo fare noi.

Da questo punto di vista, credo si tratti di un documento importante, tale da consentire l'avvio di un dibattito nell'ambito del quale si possa dichiarare di essere o meno d'accordo. Se si dirà di non condividere l'obiettivo, dovranno esserne indicati i motivi, mentre se si sosterrà semplicemente di non essere d'accordo, si procederà al conseguente

taglio delle risorse economiche. Mi sembra, però, che questo rappresenti il primo esempio di una programmazione completa delle risorse, di intervento sul territorio, delle ricadute sull'industria e della quantità del personale. Anche per questo si discute molto con i sindacati e le imprese di ferrovie.

L'obiettivo è chiaro e consiste nel trasferire su ferrovia, al 1997, una determinata quantità di merci e passeggeri. Consentitemi di anticipare una considerazione alla quale seguirà la risposta dettagliata al quesito posto dall'onorevole Mattioli. Penso che lo Stato dovrebbe dotarsi di uno strumento che consenta l'esame di alternative. Se non si prevede un'alternativa al trasferimento di almeno il 20 per cento delle merci su ferrovia, come faremo a trasportarle? Se non riversiamo il 17 per cento dei passeggeri sulle ferrovie, quale alternativa abbiamo?

Mi rendo conto che la TAV richiede un'attenta analisi sotto molti punti di vista e ciò mi fa piacere, ma ho l'impressione che sia necessario dotarsi di un modello opportuno per capire quale sia l'impatto sul territorio tanto di un intervento ferroviario, quanto di un non intervento. Personalmente (ricopro questo incarico da due anni e non sono, pertanto, un esperto del settore dei trasporti) ritengo che l'impatto provocato dal non intervento sulle ferrovie nei prossimi 5-6 anni sarebbe catastrofico sia per il territorio sia per la competitività internazionale del nostro paese.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI.
Questo, però, riguarda altri settori delle ferrovie più che la TAV.

LORENZO NECCI, *Amministratore straordinario dell'Ente ferrovie dello Stato*.
Parlerò della TAV in un momento successivo, rispondendo ad una precisa domanda che mi è stata rivolta.

La programmazione per le ferrovie deve essere svolta in un contesto più ampio di mobilità del personale. Esaminata la questione si deve stabilire quanto s'intende intervenire su ogni mezzo e su

ogni sistema in termini di mobilità. Teniamo conto che l'Italia spende 400 mila miliardi l'anno per la mobilità del personale pubblico e privato, che costa al Governo una cifra impressionante. Una programmazione prestabilita potrebbe rendere un grande servizio al paese e dotare le industrie di maggiori certezze, ponendole in grado di sapere quale lavoro si dovrà fare in un certo momento. Ciò potrebbe anche consentire un risparmio considerevole.

L'onorevole Tripodi si è soffermato sul tema della trattativa privata. Disponiamo di un regolamento generale dell'attività negoziale dell'Ente, emanato con decreto del Governo. È un regolamento trasparente, simile a quello del Ministero dei lavori pubblici ed al quale siamo tenuti ad attenerci. Non ho predisposto io la legge n. 210 del 1985 che non giudico neanche culturalmente prossima a me; si tratta di una legge di un certo tipo che stabilisce alcuni principi. Bisognerebbe modificarla ed io sono favorevole a che ciò accada. Esiste, tuttavia, un decreto ministeriale che regola l'attività negoziale dell'Ente; è un provvedimento cogente ed imperativo che stabilisce quello che esso può e non può fare e in che modo. Scusate se mi soffermo a volte più sul merito che sulla forma (che rappresenta una sorta di vestito), ma è mia impressione che continui ad essere determinante il modo in cui si formano la concorrenza e la competizione all'interno del paese, sia tra le imprese di costruzione, sia tra quelle di fornitura del materiale rotabile. Molti interventi contengono la giusta domanda sul perché non si dia lavoro a questa o a quella impresa. Risponderò anche alle precise domande che sono state poste in proposito, ma dobbiamo tener conto che il paese è un organismo complesso che deve avere una logica nel suo insieme e non limitatamente ad una parte del tutto. La competizione e il mercato si accettano oppure no. La competizione europea ed il mercato europeo o costituiscono una regola, oppure no. Non sto dando un giudizio, perché ciò può anche non essere

(sono infatti perplesso su talune costruzioni europee), ma bisogna essere coerenti ed adottare comportamenti lineari.

Sono d'accordo sulla considerazione che gli sprechi esistono ancora; non so se il nostro sistema offra garanzie da questo punto di vista perché è nuovo e occorre provarlo: personalmente credo di sì, perché il fatto di obbligare ad una progettazione integrata prima di assegnare il lavoro, ad una contabilità separata da parte delle imprese che lo eseguono, nonché ad un prezzo forfettario ed a tempi e costi certi, mi sembra (anche se ho fatto vari mestieri e non sono un esperto di appalti pubblici) che rappresenti il massimo che si possa chiedere. Le deviazioni da tali comportamenti sono regolate da un codice ma, prima di tutto, dovremmo ristabilire nel paese un'etica ed una morale dell'impresa. Ciò non dipende certamente da un singolo individuo. Quello che cerchiamo di fare è applicare regole che rendano inutili e impossibili comportamenti devianti. È difficile poi controllare se tali comportamenti devianti permangano o meno; se riceveremo suggerimenti circa il modo di migliorare il nostro sforzo (che mi pare notevole), siamo disponibili ad accettarli.

Non tutto quello che facciamo passa attraverso la trattativa privata. Esistono due sistemi, quello della procedura ristretta e quello della trattativa plurima; la trattativa privata non rappresenta una scelta; ritengo, anzi, che essa sia trascurabile all'interno dell'Ente ferrovie dello Stato, almeno attualmente. Concordo sull'opportunità di una normativa unica (la Commissione antitrust di Isaia ha svolto a tale proposito un'intervento estremamente importante) che tenga conto della competitività del nostro paese; essa sarebbe estremamente utile e sono assolutamente favorevole a tale iniziativa. Non rivendico alcuna autonomia, ma mi farebbe piacere se esistesse una trattativa unica con pochissimi principi elementari; se fossero troppi, infatti, non potrebbero essere applicati alle differenti amministrazioni. Le situazioni, infatti, sono estremamente complicate e le attività e le

industrie coinvolte sono diverse. È dunque necessaria una normativa molto precisa ma molto, molto limitata. È questa la mia opinione e sono pronto a fornire il mio contributo in tale direzione.

Il tema dell'alta velocità nel Mezzogiorno non rientra propriamente nell'ambito della riunione di oggi. Esiste una forte spinta politica rispetto all'alta velocità nel Mezzogiorno. Abbiamo fatto presenti i costi e i ricavi dell'operazione e la decisione in proposito è politica e spetta al Governo, non a noi. Vorrei ricordare, onorevole Tripodi, che la decisione di portare l'alta velocità fino a Napoli, estendendola poi a Battipaglia, è stata assunta dal Parlamento e dal Governo, non da noi, che la abbiamo recepita a seguito di una precisa direttiva dei Ministeri del tesoro e dei trasporti. Se vi sarà una diversa indicazione da parte del Parlamento e del Governo, la recepiremo volentieri. Manteniamo pienamente la percentuale degli investimenti al Sud. Abbiamo predisposto un *dossier* relativo agli interventi ed agli investimenti nel Mezzogiorno che potremo inviare, in modo che possiate disporre di un quadro completo di essi.

Conosco bene la questione relativa alle società Omega e Keller e non eviterò di rispondere. Per quanto riguarda l'Omega di Reggio Calabria, come l'onorevole Tripodi saprà, essa fa parte del gruppo Efim (con il quale eseguiamo moltissimi lavori), che costituisce uno dei capiconsorzio nel rapporto con le Ferrovie dello Stato. Non dipende da noi dove il gruppo Efim fa lavorare le proprie società. Abbiamo un caposettore, l'Efim appunto (che esisteva fino ad un mese fa e non so se ci sia ancora)...

GIROLAMO TRIPODI. Adesso c'è la Breda.

LORENZO NECCI, *Amministratore straordinario dell'Ente ferrovie dello Stato*. Allora è alla Breda che affidiamo il lavoro. Si tratta, sicuramente, di una delle quattro imprese che sta ottenendo la maggior parte dei lavori delle Ferrovie. Il

modo in cui li esegue costituisce un problema di quell'azienda. Molto spesso, onorevole Tripodi, ci chiedono un determinato lavoro, che conferiamo dopo aver esaminato se vi siano le condizioni e le compatibilità richieste. L'impresa fa eseguire tale incarico dove ritiene più opportuno e manda a protestare da noi quelle imprese alle quali non ha assegnato alcun lavoro. Questo succede per tutte le imprese di Castellammare (Avis, MCM, Omega e via dicendo) le quali, forse correttamente, vengono a protestare. Noi, tuttavia, avevamo assegnato alla caposettore Breda tutti i lavori: quest'ultima li può eseguire dove vuole, indipendentemente da noi.

Conosco il problema dell'Omega e mi dispiace che esista, ma il lavoro che noi affidiamo è sufficiente per far lavorare anche quella società. Se la Breda non la fa lavorare, probabilmente dovremmo rivolgerci prima di tutto a loro.

GIROLAMO TRIPODI. Cosa ci può dire in ordine ai subappalti?

LORENZO NECCI, *Amministratore straordinario dell'Ente ferrovie dello Stato*. Su questa specifica questione risponderà l'ingegner Massaro.

Per quanto riguarda le ditte alle quali ci siamo rivolti per la costruzione delle carrozze ferroviarie, ho già accennato, nella mia relazione, alla necessità di raggruppare tali ditte. La domanda di materiale ferroviario sta riprendendo, per cui abbiamo proposto a queste imprese di consorziarsi proprio per essere competitive a livello europeo: se fra tre mesi non lo saranno, sicuramente verranno considerate fuori mercato. Dal canto nostro le abbiamo aiutate per più di un anno, tenendo conto delle particolari esigenze della Keller.

Faccio presente che l'Ente ferrovie, poiché queste ditte non riuscivano a trovare un accordo fra loro, diede una mano alla Keller in quanto riteneva che quell'azienda costruisse delle ottime carrozze. Ricordo che la ditta ha vinto anche una gara, il che vuol dire che abbiamo

fatto bene ad aiutarla. In ogni caso, prima della gara stessa, le avevamo affidato la costruzione di alcuni carri speciali sui quali ha sempre dimostrato una specialità ed una propria originalità. La nostra decisione credo abbia aiutato sia l'economia siciliana sia quella sarda.

GIUSEPPINA GRASSI MAISANO. Si tratta della stessa azienda.

LORENZO NECCI, *Amministratore straordinario dell'Ente ferrovie dello Stato*. Prima abbiamo affidato alla Keller la costruzione di alcune carrozze speciali, poi la ditta ha vinto la gara, per cui ha avuto due differenti commesse da noi. Ricordo, inoltre, che ci ha praticato ottimi prezzi, per cui si tratta di un'impresa che merita senza dubbio di sopravvivere.

GIUSEPPINA GRASSI MAISANO. Come mai nel prospetto presentatoci non si fa alcun riferimento al materiale rotabile?

LORENZO NECCI, *Amministratore straordinario dell'Ente ferrovie dello Stato*. Non pensavamo che questo fosse l'argomento da trattare.

PRESIDENTE. Vorrei ricordare a me stesso ed ai colleghi che la fornitura del materiale rotabile fa parte delle competenze della Commissione industria.

LORENZO NECCI, *Amministratore straordinario dell'Ente ferrovie dello Stato*. L'onorevole Mattioli ha chiesto per quale motivo non si è realizzata una seria programmazione. Onorevole Mattioli, lei sa meglio di me che il bilancio dello Stato non prevede impegni superiori a tre anni.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Le leggi di spesa arrivano fino a cinque anni!

LORENZO NECCI, *Amministratore straordinario dell'Ente ferrovie dello Stato*. D'accordo, ma sono rimodulate anno per anno. Il nostro problema concerne in ogni caso la realizzazione di infrastrutture che richiedono ingenti risorse finanziarie e tempi estremamente lunghi. Quando analizziamo, tramite calcoli e statistiche, il motivo per cui occorrono quindici o venti anni per realizzare tali opere, constatiamo *a posteriori* che lo Stato, in base alla programmazione finanziaria, ci eroga, anno per anno, un finanziamento (per alcuni versi incerti in quanto sappiamo l'esatto ammontare solo dopo l'approvazione della legge finanziaria) limitato. Faccio l'esempio dell'alta velocità per essere più chiaro.

Il Governo, su indicazione del Parlamento, ha deciso di sviluppare l'alta velocità, facendo una previsione di spesa di 27 mila miliardi per completare l'intero sistema ed allocando in bilancio circa 3 mila miliardi l'anno. Teoricamente, dopo nove anni si dovrebbe completare l'intera opera; in realtà invece l'entità delle risorse è inferiore alle previsioni, tanto che la legge finanziaria ha indicato in 8.900 miliardi il tetto di spesa per l'alta velocità. A conti fatti, dunque, per realizzare questo progetto sarebbero necessari quarant'anni. In questo lasso di tempo 27 mila miliardi coprirebbero la sola spesa per interessi, mentre quella complessiva salirebbe a circa 50-60 mila miliardi. L'opera si realizzerebbe, quindi, in un lasso di tempo talmente lungo da renderla quasi inutile: da qui l'intervento sulla TAV. La TAV cosa permette? Con i soldi che lo Stato ha messo a disposizione (8.900 miliardi, tanto per intenderci) siamo riusciti a predisporre un meccanismo organizzativo e finanziario tale da indurre i privati (mi riferisco alle banche, ovviamente) a versare la differenza in base al concetto del *project financial*, riuscendo quindi a finanziare l'intera opera. Una volta conseguito questo risultato abbiamo potuto ragionare, come facciamo ora, in termini di *general contractor* e di previsione di tempi e di costi fissi, perché altrimenti ogni ragionamento

cadrebbe. Disponendo di una copertura finanziaria per la realizzazione dell'intera opera, abbiamo potuto chiedere all'ENI il costo e i tempi di realizzazione della tratta Milano-Bologna. L'ENI tra qualche giorno ci comunicherà il prezzo, e se questo sarà da noi ritenuto congruo saremo in grado di firmare un contratto per 3 o 4 mila miliardi, in quanto tra le risorse messe a disposizione dallo Stato e quelle messe a disposizione dalle banche riusciremo a bloccare il prezzo pattuito. Diversamente con la modalità precedente saremmo stati in grado di bloccare il prezzo solo per la realizzazione di cinque chilometri della tratta in questione, oppure per la costruzione di due ponti o di una stazione.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Questo è avvenuto tramite una vostra scelta?

LORENZO NECCI, *Amministratore straordinario dell'Ente ferrovie dello Stato*. È una nostra scelta che abbiamo sottoposto al Governo, al quale abbiamo anche fatto presente che, con le modalità di finanziamento prima citate, l'opera non si sarebbe mai realizzata. Se per fare questo occorrono quarant'anni, allora è bene rendersi conto che gli interessi e l'aumento dei costi fanno sì che la spesa effettiva sia superiore a quella preventivata. Dico questo per assurdo, anche perché vi sarà un certo momento in cui l'opera sarà completa; è un po' come la fiaba della tartaruga che, alla fine, raggiunge comunque il veloce Achille.

Al Governo abbiamo chiesto di garantirci il finanziamento di almeno il 40 per cento dell'intera opera, cifra già contenuta nella legge finanziaria 1990. Su questa base il Governo ha presentato un decreto-legge che è stato approvato dal Parlamento. Si tratta di un'operazione condotta dal Governo e dal Parlamento che ha approvato una specifica legge per realizzare la TAV. Non si tratta di un'invenzione di qualcuno: esiste una legge specifica approvata nel marzo dello scorso anno! Certo, possiamo contestare

l'alta velocità, ma questo è un discorso diverso. Mi sembra tuttavia che il modo in cui abbiamo risposto alle esigenze organizzative, sia quanto meno corretto e moderno.

Per quanto riguarda i famosi « rami secchi » delle ferrovie, non ho capito bene se dobbiamo tenerli o tagliarli.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. La domanda riguardava le procedure attraverso le quali avviene la scelta ed il rapporto con il mondo politico quando si effettua tale scelta.

LORENZO NECCI, *Amministratore straordinario dell'Ente ferrovie dello Stato*. È un discorso ad un tempo molto complesso e molto semplice. I rami secchi sono sostanzialmente un'invenzione e consistono in quei binari su cui corrono treni in numero talmente limitato che i passeggeri non pagano neanche lo stipendio di un capostazione. Abbiamo chiesto al Governo di tagliarli (non possiamo farlo da soli), precisando che ci sono 2.500 chilometri di linea su cui viaggiano 35 mila passeggeri al giorno e su cui lavorano 22 mila ferrovieri e proponendo di prevedere un diverso sistema di trasporto. Il Governo e le regioni, nonostante l'evidente spreco che tale situazione comporta, hanno deciso di mantenerli in esercizio.

Quanto alla cautela per l'autonomia aziendale va precisato che, poiché la nostra azienda svolge un servizio per il paese, essa deve essere garantita in un ambito controllato e protetto. L'azienda ha un grande bisogno di intervento pubblico, che però si deve sostanziare in programmazione, certezza, autonomia gestionale per realizzare i programmi e potere di mandare via la gente se non realizza quello che è stato stabilito. La legge n. 210 del 1985 attribuisce invece una serie di poteri di intervento al Ministero dei trasporti che praticamente inficiano l'autonomia aziendale. Se poi l'azienda diventerà una società per azioni, essa dovrà essere legata al Governo da un contratto di programma o da una concessione, che dovranno stabilire tutti i

parametri gestionali. Non so se avete avuto modo di esaminare il contratto di programma delle ferrovie francesi, al quale ci siamo ispirati: è un contratto estremamente dettagliato, dal momento che l'azienda si responsabilizza anche se un treno ha cinque minuti di ritardo o se le vetture non sono pulite a sufficienza, con indici e parametri di intervento del Governo. Quello del contratto di programma, in cui si stabiliscono tutti gli obblighi di qualità e di servizio che l'azienda deve avere, a me sembra dunque il modo corretto di instaurare il rapporto tra azienda e Governo.

Per il discorso TAV ritorno all'osservazione iniziale. In un paese come il nostro ogni infrastruttura certamente non giova all'ambiente...

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Non è questa la sede per approfondire tale aspetto; mi interessa piuttosto sapere come è avvenuto il *general contractor*.

LORENZO NECCI, *Amministratore straordinario dell'Ente ferrovie dello Stato*. Noi abbiamo ragionato nel modo che ho riassunto all'inizio. Occorre prima di tutto avere uno strumento di programmazione finanziaria tale da permetterci di sapere che possiamo terminare il lavoro. L'unica cosa che non mi potrei mai permettere professionalmente è di cominciare il lavoro per l'alta velocità se non c'è la garanzia di portarlo a termine. Sarebbe una follia: si tratterebbe di intervenire sul territorio, di non sapere più dove si va a finire e di non avere il controllo né dei costi né dei risultati. Dal punto di vista finanziario per il progetto TAV sono abbastanza tranquillo perché con i finanziamenti erogati dal Governo e con quelli stanziati dalle banche è possibile arrivare alla fine.

Per portare a buon fine il progetto devo utilizzare strumenti di realizzazione dell'opera che mi garantiscano tale risultato. Si tratta di opere imponenti (per la Roma-Napoli occorreranno 4-5 mila miliardi) ed in Italia non si è mai fatta una contrattazione di un'opera per un prezzo

fisso ed in un tempo certo. Infatti, ho incontrato difficoltà enormi con il sistema delle imprese, che non avevano nessuna voglia di accettare un concetto di tempi e costi fissi anche per impegni così grandi. Sono stato per molto tempo dalla parte delle imprese e mi rendo conto della loro difficoltà, ma ritengo che non abbiamo alternative.

La scelta che abbiamo compiuto è caduta sulle tre più grandi istituzioni economiche e finanziarie del paese: ENI, IRI e FIAT. Abbiamo scelto istituzioni che avevano al loro interno capacità tanto di progettazione quanto di realizzazione. All'ENI, all'IRI ed alla FIAT, che si sono associati con modalità differenti con alcune imprese di costruzione, perché naturalmente occorrono imprese che realizzino queste opere, abbiamo imposto l'obbligo di affidare il 40 per cento del lavoro a ditte del luogo in cui vengono realizzate le opere. Quindi, ci siamo programmati le risorse finanziarie, abbiamo scelto i tre più grandi istituti del paese e li abbiamo messi come capi responsabili, dovendo essi garantire che quell'opera si realizza in quel numero di anni ed a quel prezzo.

A me sembra un'opera armonica. Abbiamo anche tenuto conto della capacità di realizzazione dell'opera: se si vuole realizzare il progetto in cinque anni, bisogna tener conto che non c'è nessuna impresa in grado di assumersi un impegno di tale portata. Non ce ne sono cinque, ma ce ne vogliono trenta, quaranta o cinquanta ed abbiamo lasciato a loro la responsabilità di scegliersele.

Se verranno con prezzi inaccettabili, andremo alle gare europee di cui abbiamo parlato. Mi sembrerebbe comunque un peccato ricorrere a quest'ultima soluzione, perché sicuramente tali gare saranno vinte da società tedesche o francesi; ma noi più di questo non potevamo fare. Siamo partiti ad agosto dell'anno scorso, abbiamo concesso un anno di tempo per presentarci prezzi chiusi, condizioni certe, tempi altrettanto certi di realizzazione. Ormai questo termine sta scadendo, da un giorno all'altro ci presenteranno le offerte ed a quel punto

tireremo le conclusioni, e le tireremo tutti insieme, nel senso che concluderò l'operazione con il Governo che, a sua volta, informerà il Parlamento.

All'onorevole Martinat, che mi aveva chiesto notizie sulla progettazione esterna all'Ente, preciso che abbiamo riportato all'interno dell'Ente la progettazione che prima con il sistema delle prestazioni integrate veniva affidata all'esterno. Abbiamo un considerevole numero di ingegneri che vogliamo utilizzare al meglio; abbiamo rafforzato una società, l'Italfer, che abbiamo spinto sulla via della progettazione ed alla quale abbiamo affidato funzioni di capogruppo dell'intera progettazione. Non possiamo però fare tutta la progettazione all'interno dell'Ente per la ragione che essa avrà un picco tale nei prossimi due-tre anni che renderebbe necessari circa diecimila ingegneri.

UGO MARTINAT. Io parlavo degli appalti ordinari, non dell'alta velocità.

LORENZO NECCI, *Amministratore straordinario dell'Ente ferrovie dello Stato*. Anch'io parlo di appalti ordinari. La progettazione è tutta all'interno dell'Ente, che si serve delle sue strutture e di strutture esterne per realizzarla. L'unica cosa che abbiamo deciso di impedire è che le strutture di progettazione siano nettamente separate da quelle di costruzione, per cui chi fa progettazione non partecipa alla costruzione. Poiché, però, il numero di ore di ingegneria e di progettazione per l'Ente ferrovie dello Stato è molto elevato, non crediamo di poter fare tutto all'interno. Sarà l'Italfer, di volta in volta, a decidere se dispone del numero di persone sufficienti o se gliene servono altre dall'esterno.

PRESIDENTE. Lascio agli ingegneri Massaro e Moretti il compito di concludere il nostro incontro.

GIUSEPPE MASSARO, *Capo divisione costruzioni dell'Ente ferrovie dello Stato*. Per quanto riguarda i subappalti, l'Ente prevede in alcuni contratti, soprattutto

quelli a carattere multidisciplinare, il ricorso a tale istituto, avendo individuato preventivamente le categorie di lavoro subappaltabili. La misura del subappalto normalmente è del 40 per cento ed è del 15 per cento per la categoria prevalente. Naturalmente valgono per i subappaltatori che vengono proposti all'Ente, che ne verifica l'idoneità, le stesse regole di garanzia (come quella relativa all'antimafia).

GIANCARLO ACCIARO. Vorrei sapere quale tipo di trattativa portate avanti.

MAURO MORETTI, *Dirigente del settore tecnologia e sviluppo di sistema dell'Ente ferrovie dello Stato*. Vi sono due tipi di consorzio, il primo effettuato spontaneamente dalla ditta - senza che vi sia una nostra richiesta - che non avendo una capacità singola di partecipare alla gara, ritiene necessario un consorzio che le consenta di avere una attitudine produttiva adeguata. Il secondo tipo nasce quando si cerca di sviluppare un prodotto particolare per il quale occorrono specifiche competenze. In questo caso si cerca di individuare le capacità esistenti sul mercato e di trovare una forma di consorzio. Per l'ETR 500 oppure per l'elettrificazione della Sardegna si è fatto riferimento alle imprese con la tecnologia più sviluppata nel settore e su di esse si è puntato, cercando nel contempo di produrre una razionalizzazione settoriale. Nel caso specifico della Sardegna, l'impresa di riferimento era l'Ansaldo, che in Italia aveva la massima capacità di espressione qualitativa in termini di sviluppo per la tecnologia dell'elettrificazione a 25 chilovolt. Il sistema dell'alta velocità verrà fatto con 25 chilovolt, perciò è stato ripreso quel terreno sperimentale per l'adeguamento e l'ingegnerizzazione della tecnologia.

GIANCARLO ACCIARO. Si tratta quindi di una trattativa ristretta. Voi programmate il tipo di consorzio poi, però, vi affidate ad una trattativa.

MAURO MORETTI, *Dirigente del settore tecnologia e sviluppo di sistema dell'Ente ferrovie dello Stato*. A monte determiniamo l'oggetto; verifichiamo poi le capacità del mercato e, nel caso in cui queste capacità esistano, cerchiamo di stimolare operazioni di fusione che tendano a razionalizzare il mercato, ma soprattutto di realizzare sinergie di capacità e di ricerca, che in Italia sono scarsissime, per poter arrivare all'obiettivo prefissato. Senza questo normalmente, in Italia, non abbiamo la capacità di dare risposte adeguate alle necessità.

GIUSEPPE GIOVANNIELLO. Desidero esprimere il mio apprezzamento all'avvocato Necci – che ho avuto occasione di ascoltare più volte in questi giorni – per la scientifica stringatezza logica dei suoi discorsi.

La domanda che intendo rivolgergli è confacente allo spirito di questo nostro incontro che non ha carattere inquisitivo ma soltanto conoscitivo. Desidero una valutazione dell'avvocato Necci sulla legge n. 210 del 1985 e sul regolamento approvato dal consiglio (decreto ministeriale 14 aprile 1986), in relazione sia all'attuale regime delle ferrovie dello Stato sia alla loro trasformazione in società per azioni, con particolare riferimento all'ultimo articolo che recita come segue: « Con l'entrata in vigore del presente regolamento è delegificata e devoluta al consiglio di amministrazione dell'Ente... la materia concernente garanzie contrattuali, modalità di pagamento dei corrispettivi, termini, varianti, collaudi, revisioni prezzo e, in genere, tutte le condizioni di contratto anche se previste in norme di legge ». Vorrei sapere se la norma sia valida ora e se ancor più possa esserlo dopo che l'Ente sarà trasformato in società per azioni.

LORENZO NECCI, *Amministratore straordinario dell'Ente ferrovie dello Stato*. Mi sembra che quello indicato sia un sistema un po' soggettivo.

GIUSEPPE GIOVANNIELLO. Vorrei soltanto una sua valutazione scientifica e non certo una critica alla legge.

LORENZO NECCI, *Amministratore straordinario dell'Ente ferrovie dello Stato*. Una grande azienda pubblica o privata deve seguire modalità standard di contratto (purtroppo io ho una deformazione professionale perché provengo dal settore privato, ora mi trovo in quello pubblico e forse domani sarò di nuovo in quello privato, con mia grande gioia). Una grande azienda deve adottare regole precise di comportamento; la libertà è un'eccezione. Da quello che leggo, invece, sembra che la libertà sia la regola: ciò non va bene ed in effetti noi non ci siamo mai mossi in tal senso, ma ci siamo sempre dati delle regole valide per tutti, che abbiamo applicato in modo standard sulla base di delibere sottoscritte da me o dal precedente amministratore straordinario (possiamo inviare alla Commissione le delibere relative a varianti, revisione prezzi, termini, garanzie). Nello stesso modo dovremmo operare se la nostra fosse un'azienda privata, nel senso civilistico del termine, perché tutte le grandi aziende, che si chiamino Exxon, Shell, IRI o ENI, a mio modo di vedere, non possono non avere un regolamento negoziale uguale per tutti. Se poi vi è un'esigenza di modifica, se ne discute in seno al consiglio di amministrazione.

GIUSEPPE GIOVANNIELLO. Dunque?

LORENZO NECCI, *Amministratore straordinario dell'Ente ferrovie dello Stato*. Dunque ritengo che debba esservi una normativa uguale per tutti all'interno delle Ferrovie dello Stato ente pubblico o società per azioni: non vi è differenza.

GIUSEPPE GIOVANNIELLO. Vorrei una sua valutazione scientifica sulla legge n. 210 del 1985. Deve essere verificata o no? Se l'Ente si trasformerà in società per azioni, essa dovrà essere mantenuta?

LORENZO NECCI, *Amministratore straordinario dell'Ente ferrovie dello Stato*. A mio avviso la legge n. 210 non ha funzionato bene, essendo troppo articolata e prevedendo una serie di controlli e poteri del Ministero, dell'Ente, della direzione generale e del consiglio di amministrazione che, a mio modo di vedere, è sbagliata. In una società è indispensabile l'unicità di indirizzo e di gestione; l'azionista, nel caso di una società per azioni o il Governo nel caso di un ente economico, devono dare l'indirizzo e programmare le risorse. L'ente o la società devono avere la piena autonomia di utilizzarle all'interno di parametri trasparenti e standardizzati.

AUGUSTO RIZZI. Vorrei fare due considerazioni sulle categorie prevalenti e sui subappalti.

Per quanto riguarda le prime, ritenete importante individuarle ponendo l'accento sugli aspetti prestazionali piuttosto che su quelli quantitativi? Voglio dire che oggi per categoria prevalente si intende quella che ha la parte maggiore del prezzo totale. A mio avviso, in particolare per alcuni tipi di opere, è più importante considerare l'aspetto prestazionale.

A proposito delle verifiche sui subappaltatori, non sarebbe meglio effettuarle in sede di aggiudicazione del contratto e non dopo?

GIUSEPPE MASSARO, *Capo divisione costruzioni dell'Ente ferrovie dello Stato*. Mi pare sia stata già posta una domanda specifica per sapere se vi fossero o meno, a proposito dell'antimafia, sistemi per migliorare il controllo o se quello attuale fosse soddisfacente. In quel momento mi è venuto in mente proprio quello che lei dice perché io sono favorevole a prestabilire tutto. L'appaltatore che vince il contratto deve presentarsi con la squadra, e non solo: le documentazioni che noi chiediamo sono molto precise e devono indicare chi sia il direttore tecnico, chi quello dei cantieri, quali siano i fornitori abituali, quali le prestazioni rese in precedenza e via dicendo.

Il riferimento, però, deve restare alla categoria prevalente anche se, per quel che riguarda quella prestazionale, curemo che il subappaltatore abbia tutte le doti per effettuare il lavoro così come va effettuato. È chiaro, però, che il capofila è quello che ottiene la maggior parte dell'appalto.

GIROLAMO TRIPODI. Potremmo avere una relazione dettagliata sugli appalti, sul modo in cui viene applicato il sistema e su quali sono i lavori?

GIUSEPPE MASSARO, *Capo divisione costruzioni dell'ente ferrovie dello Stato*. Senz'altro.

PRESIDENTE. Ringrazio il commissario straordinario ed i suoi collaboratori per la grande disponibilità dimostrata. Sono certo che invierete al Comitato tutti i dati chiesti che saranno sicuramente utili per scandagliare in maniera più puntuale il problema degli appalti.

A nome del Comitato le rivolgo, avvocato Necci, un vivo ringraziamento e l'augurio che l'Ente ferrovie dello Stato recuperi quel ritardo di oltre vent'anni che abbiamo accumulato affinché il paese possa presentarsi, anche per questo comparto, nelle migliori condizioni possibili all'appuntamento europeo.

Audizione dei rappresentanti dell'ENEL.

PRESIDENTE. Desidero innanzitutto ringraziare il presidente Viezzoli, il dottor Poggi, vicedirettore generale, l'avvocato Sartorelli, direttore di settore della direzione approvvigionamento ed appalti, e l'ingegner La Porta, assistente del presidente per i rapporti con il Parlamento, per aver accolto il nostro invito.

Compito del Comitato è un'indagine conoscitiva sul sistema degli appalti - tema quanto mai attuale in ragione delle ultime note vicende - che ha come obiettivo finale quello di arrivare a predisporre una normativa che consenta di evitare distorsioni e soprattutto forme di corruzione politica. Contiamo di raccogliere, attraverso audizioni di rappresentanti di enti pubblici o a partecipazione

pubblica, sino a sconfinare nel privato, una serie di elementi che ci aiutino nel nostro compito.

Sinora abbiamo organizzato i nostri lavori facendo svolgere agli ospiti una brevissima relazione introduttiva – sulla scia del materiale fornito che noi utilizzeremo per una successiva valutazione – seguita da domande dei componenti del Comitato. Nel caso in cui venissero chiesti dati particolari, i nostri ospiti potranno successivamente trasmetterli al Comitato medesimo.

Do pertanto la parola al presidente dell'ENEL, dottor Viezzoli.

FRANCO VIEZZOLI, *Presidente dell'ENEL*. Come lei sa, signor presidente, ho trasmesso al Comitato una relazione che rappresenta la traccia della breve introduzione che mi accingo a fare.

Merita, innanzitutto, di essere ricordato qualche dato a proposito dei nostri investimenti che nel 1991 sono stati pari a 9.088 miliardi, dei quali 43 per cento destinati al Mezzogiorno. Tali investimenti sono stati così ripartiti: 4 mila miliardi circa per impianti di produzione; 629 per impianti di trasmissione; 3.526 per impianti di distribuzione e 870 miliardi per altri impianti (fabbricati, impianti teleinformatici, eccetera). In base alle aree geografiche, gli investimenti sono ripartiti in 2.700, in Italia settentrionale, 2.600 in Italia centrale e 3.700 in Italia meridionale ed insulare.

Ricordo anche che i programmi in corso – molto importanti dal punto di vista delle regole che attualmente seguiamo nonché di quelle che il Comitato potrà suggerire – prevedono investimenti, per il periodo 1992-1996, per 74 mila miliardi, destinati soprattutto alla costruzione dei nuovi impianti, alle linee, ai servizi e ad altri settori ancora. Essi sono divisi in 40 mila miliardi per impianti di produzione, 5 mila per impianti di trasmissione, 22 mila per impianti di distribuzione e 6.500 per altri impianti. Di questi, 32 mila sono destinati al Mezzogiorno (43 per cento del totale) e 11.500 ad interventi ambientali. Per quanto con-

cerne in particolare gli appalti relativi agli impianti ed alle opere infrastrutturali, quelli di maggiore entità aggiudicati nel 1991 sono stati 2.200, per un importo complessivo di 1.458 miliardi di lire. Sempre riguardo agli appalti va evidenziato che, in una fase nella quale si è registrata una generale flessione della domanda da parte della maggioranza degli altri organismi committenti, la domanda dell'ENEL ha fatto invece registrare un incremento del 3 per cento rispetto all'anno precedente (dati ANCE).

I criteri di committenza seguiti dall'ENEL sono stati impostati tenendo presenti i seguenti obiettivi principali: assicurare i massimi livelli di trasparenza e di obiettività nell'assegnazione delle commesse; ottenere, nell'assegnazione medesima, risultati che assicurino una piena rispondenza alle specifiche esigenze tecniche ed ai criteri di economicità di gestione; svolgere azioni che possano favorire lo sviluppo dell'apparato industriale del paese. Di questi tre obiettivi è soprattutto l'ultimo, quello relativo alla trasparenza nell'assegnazione delle commesse, che è venuto assumendo rilievo prioritario specie in una fase, come quella attuale, in cui particolarmente forte emerge nel paese una domanda di chiarezza sull'intero sistema degli appalti.

Per questo motivo ci siamo dotati di rigidi regolamenti interni per quanto riguarda, per esempio, la qualificazione delle imprese (materia per la quale è stato predisposto un regolamento *ad hoc*) o la regolamentazione degli appalti (che abbiamo inviato al presidente unitamente ad un appunto preliminare) in cui sono dettagliatamente previste tutte le modalità di ogni singolo appalto e le regole da seguire. Per quanto concerne le procedure, l'ENEL preferisce di gran lunga la gara, sotto forma di licitazione privata, che rappresenta la procedura di regola utilizzata, mentre la trattativa privata è ammessa solo in pochissimi casi indicati in modo preciso nei regolamenti. Disponiamo di una commissione *ad hoc* per l'esame delle offerte, della quale fanno parte i rappresentanti dell'unità tecnica e

dell'unità commerciale. Vi è sempre una certa dialettica tra la direzione costruzioni che richiede l'impianto e la direzione approvvigionamento che fa la relativa gara. Grazie a questa dialettica tra le due direzioni l'ENEL cerca di improntare al massimo della trasparenza le sue normative.

Sempre per quanto riguarda i regolamenti, ricordo che vi è stato un costante adeguamento delle nostre norme interne alle regole comunitarie, non tutte ancora recepite; comunque, quelle recepite sono già state tutte inserite, mentre per quanto riguarda le altre le applicheremo man mano che verranno recepite. In alcuni casi, abbiamo addirittura prevenuto le richieste della Comunità inserendo già talune disposizioni nei nostri regolamenti. Particolare attenzione è stata dedicata dall'ENEL anche all'applicazione della normativa antimafia per la quale abbiamo predisposto una normativa interna molto precisa, che posso consegnare al presidente. Si tratta di una serie di puntuali istruzioni per la corretta applicazione delle disposizioni di legge in materia antimafia.

La trasparenza nella gestione viene data non soltanto da procedure di qualificazione molto precise, ma anche attraverso l'automaticità nella scelta delle imprese da invitare di volta in volta alle gare, in base a criteri del tutto obiettivi, non lasciando nulla al caso o all'improvvisazione personale, il che rende assolutamente non influenzabile la scelta.

Il Comitato, nella nota che ci ha inviato, aveva richiesto anche qualche suggerimento per quanto concerne gli strumenti legislativi. Come ho già detto, i nostri regolamenti sono molto precisi, ma essi vanno inquadrati nell'ambito dell'ordinamento generale: per tale motivo è necessario che i principi di tale ordinamento vengano adottati nel modo più preciso.

Piuttosto che dilungarmi su temi generali, preferisco svolgere alcune considerazioni su determinati aspetti specifici, a cominciare dalla separazione netta tra la fase di progettazione e la fase di esecu-

zione, attribuendo al progettista, che deve essere distinto dall'appaltatore, specifiche competenze anche per quanto concerne la direzione lavori e specifiche responsabilità in ordine alla validità del progetto stesso. Il problema, che noi ci siamo posti da tempo, è stato risolto sia impedendo l'assegnazione di appalti sulla base di semplici progetti di massima, sia stabilendo il principio di non affidare mai l'esecuzione di un'opera alla medesima impresa che ha curato la progettazione, tranne che in taluni specifici casi, come quello dell'appalto-concorso, che risulta comunque sottoposto a specifiche autorizzazioni e limitato ad ipotesi eccezionali (tanto eccezionali che, in concreto, negli ultimi cinque anni non si è avuta alcuna applicazione dell'appalto-concorso).

Tra le soluzioni che potrebbero essere adottate per dare certezza alla materia vi è anche quella, già attuata con risultati positivi da parte dell'ENEL, di procedere a progettazioni standardizzate, qualora si tratti di opere di tipo ripetitivo, al fine di consentire oltre che una riduzione dei tempi d'esecuzione anche un'obiettiva verifica ed una comparazione dei costi di volta in volta sostenuti.

Per quanto concerne l'espletamento delle procedure, occorre tassativamente prescrivere, anche in applicazione delle direttive comunitarie, il ricorso alla gara come regola generale (il che è già previsto nei regolamenti interni dell'ENEL) e fissare nel contempo criteri rigorosi, soprattutto per quanto concerne la scelta delle imprese, al fine di assicurare la massima obiettività, riducendo i margini talora eccessivi di discrezionalità.

A questo riguardo, sempre sulla base dell'esperienza da noi maturata, ritengo che l'istituzione di un sistema di qualificazione sia senz'altro valida ed efficace rispetto a quanto finora previsto nel campo dei pubblici appalti, ove è consentito far riferimento solo all'albo nazionale costruttori. L'ENEL ricorre, invece, ad un albo di imprese da noi qualificate a fini sia tecnici sia finanziari. Ritengo altrettanto importante adottare, nella scelta delle imprese, criteri rigorosi ed

obiettivi che garantiscano trasparenza nell'espletamento delle procedure.

Per quanto concerne il ricorso alla trattativa privata, si tratta di una procedura che deve essere limitata a casi tassativi.

Particolarmente importante è la fase di gestione degli appalti: anche in questo caso debbono essere predisposti tutti gli strumenti più idonei per limitare i casi di varianti o di revisione prezzi. Indubbiamente il problema è legato alla validità della progettazione, alla necessità che l'esecuzione dell'opera rientri in un ambito ben definito e possa disporre della necessaria copertura finanziaria, nonché all'ottenimento delle richieste autorizzazioni. L'osservanza di queste norme da parte nostra è facilitata dal fatto che la copertura finanziaria sia legata non a fatti esterni ma interni. Siamo, invece, abbastanza « in mano altrui » per quanto riguarda le autorizzazioni che talvolta portano ad allungamenti dei tempi non accettabili.

Altra esigenza primaria è quella di ottenere chiare disposizioni sul regime dei subappalti, al fine di definire in modo incontestabile entro quali limiti e con quali modalità possa essere consentito alle imprese appaltatrici di affidare in subappalto l'esecuzione di parte dei lavori, tenuto conto delle notevoli specializzazioni e delle diverse esperienze che si rendono necessarie per la realizzazione di impianti come quelli elettrici che presentano caratteristiche molto complesse.

Infine, una considerazione va fatta anche riguardo alle disposizioni della normativa antimafia e, in particolare, ai certificati antimafia rilasciati dalle prefetture, per i quali si pone l'esigenza di pervenire ad un perfezionamento sul piano legislativo, al fine di poterli rendere un reale strumento di affidamento per gli enti committenti, ripristinando una situazione di certezza nell'affidamento degli appalti e dei subappalti di fronte alla minaccia della grande criminalità organizzata.

Nel documento che ho consegnato poc'anzi al Comitato, si potrà riscontrare

come le norme interne che ci siamo dati siano ancora più rigide di quelle contenute in proposito nell'ordinamento.

Questi, in definitiva, ritengo che siano i nodi principali del procedimento di aggiudicazione ed esecuzione degli appalti per i quali maggiormente si pone l'esigenza di individuare rimedi per far fronte ai fenomeni che si sono riscontrati in ambito nazionale.

Nella documentazione inviata al Comitato, signor presidente, non avevamo allegato la parte relativa agli appalti a licitazione e a trattativa privata aggiudicati dall'ENEL dal 1987 al 1992. Per rimediare a tale mancanza, do lettura di un prospetto che lascio comunque agli atti della Commissione.

Gli appalti a licitazione privata assommano a 6.200, pari al 70 per cento del totale, per un importo di 5.400 miliardi di lire; per quanto riguarda invece gli appalti a trattativa privata, che assommano a 2.800, pari al 30 per cento del totale, va detto che circa 1.900 sono relativi a lavori di manutenzione di opere già assegnate, per cui rappresentano il seguito di appalti precedentemente posti in essere.

Assomma dunque a 9.000 il totale degli appalti aggiudicati dall'ENEL nel suddetto periodo, per un totale di 6.900 miliardi.

In merito alla nota che ci avete richiesto, relativa agli appalti che superano i dieci miliardi, vi informo che la stiamo predisponendo e che ve la faremo pervenire non appena ultimata.

Al momento ci siamo dati due regole essenziali: qualificazione delle imprese tramite un'apposita struttura interna; regolamenti precisi per gli appalti, i servizi e le forniture. In merito a questi ultimi, resto a disposizione dei commissari qualora desiderino informazioni più dettagliate.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi per le domande che intendono rivolgere al dottor Viezzoli.

GIROLAMO TRIPODI. È la seconda volta che ho modo di ascoltare il presi-

dente dell'ENEL, avendo già avuto una precedente occasione, due anni fa, nell'ambito della Commissione antimafia. Rispetto a quanto accertato da quest'ultima a proposito degli appalti, e soprattutto rispetto al regolamento interno con cui fino al 1991 l'ENEL ha gestito gli appalti stessi, a me sembra che oggi ben poco sia mutato.

Per quanto riguarda gli investimenti dell'ENEL sul territorio nazionale - sui quali si è poc'anzi soffermato il presidente Viezzoli - vorrei svolgere qualche considerazione a proposito di quelli previsti a favore del Mezzogiorno. I 32 mila miliardi di investimenti nel sud, non possono, a mio parere, essere considerati positivamente, bensì come una ulteriore colonizzazione del meridione, dove si prevede di realizzare gli impianti più nocivi per l'ambiente e la salute (due grandi centrali termoelettriche, di 2.640 megawatt, sorgeranno a Brindisi e a Gioia Tauro). Secondo la ferrea volontà del dottor Viezzoli, quest'ultima località continua ad essere la prescelta, nonostante l'opposizione generale. Ripeto, sono state attuate scelte che, anziché favorire il Mezzogiorno, lo puniscono.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Non è che gli abitanti di Vado Ligure o di Chivasso, per esempio, facciano salti di gioia!

GIROLAMO TRIPODI. Per quanto riguarda la questione degli appalti, il presidente dell'ENEL ci ha detto che essi sono basati su regole fondamentali, quali la trasparenza, l'adeguamento successivo alle direttive comunitarie e la trattativa privata (che, sulla base dei dati dello scorso anno, risulta limitata al 30 per cento), ma a me sembra che la realtà sia diversa. Non so infatti se sia stato approvato il nuovo regolamento di cui il Comitato aveva richiesto di venire a conoscenza, dottor Viezzoli, ma anche se al riguardo foste giunti a una qualche conclusione, non credo siano mutate le norme che hanno consentito il verificarsi di fatti molto gravi. In taluni casi, infatti,

l'ENEL è dovuta addirittura ricorrere alla rescissione dei contratti di appalto. Mi riferisco al caso specifico di Gioia Tauro, dove i contratti di appalto per i precantieri interessati alla costruzione della megacentrale sono stati rescissi dopo che la Commissione antimafia ha riscontrato illegalità sui medesimi e, soprattutto, dopo che il consiglio di amministrazione dell'Ente ha dovuto prendere atto di infiltrazioni mafiose. Non parlo a titolo personale ma basandomi sulle conclusioni a cui è pervenuta all'unanimità la Commissione antimafia.

La trasparenza sulla quale poc'anzi ha voluto richiamare la nostra attenzione, dottor Viezzoli, a me sembra quindi vulnerata dai fatti che ho adesso ricordato, e ritengo che ancora oggi non siano state affrontate le cause che li hanno determinati.

A proposito della licitazione privata, che il dottor Viezzoli ha ricondotto ad una percentuale del 70 per cento, credo sia più opportuno parlare di trattativa privata, perché le imprese vengono predeterminate dal consiglio di amministrazione anziché essere scelte tramite una gara pubblica. Considero molto grave che l'ENEL, che è ente di Stato, non si attenga alle disposizioni di legge, nonostante abbia avuto, al riguardo, sollecitazioni e suggerimenti da parte della stessa Commissione antimafia. Questa mattina, infatti, lei ha dichiarato che l'ENEL utilizza un proprio albo e non l'albo nazionale. Questo è un fatto grave perché, con tutti i suoi difetti, i suoi limiti e le sue lacune, ritengo che l'albo debba essere unico per tutto il paese. Un ente non può essere dotato di un suo albo: probabilmente non vi è una legge che lo stabilisca in modo tassativo e si tratta di una scelta discrezionale, comunque non ritengo che sia una scelta giusta.

Adesso si sta andando verso una privatizzazione selvaggia di questo grande Ente, ma non credo che tale impostazione che ha determinato e determina fatti inquietanti per il nostro paese, quindi per la stabilità della nostra democrazia, possa essere accettata. Non credo che questa

frammentazione di scelte autonome concorra all'obiettivo primario della trasparenza.

Non ritiene giusto che anche l'ENEL si adegui alla legislazione nazionale e che si arrivi ad una legge che stabilisca modalità e forme uguali per tutti, che abolisca o, per lo meno, superi quei meccanismi, come le varianti, che portano alle tangenti o alle infiltrazioni mafiose? Per quanto riguarda la revisione prezzi, sappiamo che è stata abolita in questi giorni dal decreto-legge sulla manovra economica.

Noi non vogliamo criminalizzare l'ENEL; abbiamo esaminato la situazione anche di altri enti e ci siamo resi conto che il sistema degli appalti che esiste nel nostro paese è certamente caotico e farraginoso di operazioni poco chiare. Vorrei dunque sapere da lei, dottor Viezzoli, se ritiene giusto che vi sia una legge nazionale che riguardi tutte le aziende.

Le chiedo poi una dettagliata relazione per quanto riguarda i subappalti - esistono imprese riconosciute mafiose dalla magistratura o per lo meno incriminate per reati mafiosi alle quali sono state affidate opere in subappalto -. Lei ha affermato che il subappalto dovrebbe essere limitato a lavori strettamente specializzati, le chiedo allora se per lavoro specializzato si intenda anche il movimento terra. Può essere autorizzato lo svolgimento in subappalto di movimento terra considerandolo lavoro specializzato? È questo degli appalti un tema che non mi stancherò di riproporre; le chiedo pertanto una relazione dettagliata sulla quantità e qualità dei lavori appaltati, con riferimento sia alle forniture, sia alle procedure di ordinazione delle commesse: naturalmente con riferimento particolare ai rapporti con grandi aziende quali, ad esempio, la Ansaldo o la Tosi nel settore dell'impiantistica.

Insisto nel chiederle se per il futuro l'Ente intenda apportare correzioni alla strada seguita sinora, perché mi pare che questa mattina non sia emersa una decisa volontà di modificare i comportamenti seguiti in passato e che hanno consentito

il prodursi di degenerazioni anche all'interno delle opere appaltate.

ANTONIO BARGONE. Le porrò alcune domande, presidente Viezzoli, premettendo che il riferimento a me più vicino è costituito dall'indagine compiuta dalla Commissione antimafia per Gioia Tauro e l'insediamento energetico di Brindisi.

Nella relazione da lei illustrata questa mattina, come anche nel regolamento, vi sono cose poco chiare e che appaiono anche contraddittorie con il modo di agire dell'ENEL. Ad esempio, in queste ore si ha notizia di una sospensione dell'aggiudicazione degli appalti a seguito dell'applicazione del nuovo regolamento con l'affidamento al massimo ribasso. Questo, a mio giudizio, va in direzione opposta alle esigenze emerse nella vicenda di Gioia Tauro e produce due conseguenze: quella di non qualificare l'opera e quella di danneggiare in maniera gravissima anche l'imprenditoria locale subappaltatrice, costretta a lavorare a prezzi stracciati.

Chiedo al presidente Viezzoli se il regolamento presentato questa mattina sia quello che l'ENEL ritiene di dover applicare oppure se la commissione di studio approderà ad altri risultati e quindi l'Ente si riserva di orientarsi in maniera diversa, perché se l'orientamento fosse quello esposto ciò sarebbe particolarmente allarmante.

Per quanto riguarda la selezione delle imprese, il presidente si è richiamato più volte a criteri oggettivi e trasparenti, ma non si capisce quali essi siano. Chiedo dunque chiarimenti in proposito, perché criteri oggettivi fanno riferimento a parametri oggettivi, ma parametri oggettivi non emergono né dalla relazione né dal regolamento. Tutto ciò si ricollega alle considerazioni svolte dall'onorevole Tripodi a proposito della volontà dell'ENEL di non utilizzare l'albo nazionale, scelta che potrebbe anche essere giustificata se, però, venisse spiegata con riferimento a parametri oggettivi. Tale spiegazione al

momento non esiste, quindi è necessario un approfondimento.

Mi soffermo ancora sul tema dei subappalti. Anche a questo riguardo ha ragione il collega Tripodi nel chiedere una relazione dettagliata, anche perché si deve chiarire bene la questione riguardante i consorzi. Uno degli sport maggiormente praticati da alcuni consiglieri d'amministrazione dell'ENEL è quello di creare consorzi affinché gli appalti siano pilotati; ritengo che un'analisi dettagliata dei subappalti consentirebbe anche di comprendere se la formazione di consorzi sia un modo per aggirare non solo la legge - che voi non applicate - ma anche i regolamenti interni - che ritenete di dover applicare, benché per l'impianto di Gioia Tauro non l'abbiate fatto -, quindi per aggirare i criteri rigorosi previsti dalla normativa antimafia.

Mi soffermo su questo punto perché la formazione del consorzio spesso è un modo per allentare il controllo e soprattutto per una interferenza indebita di carattere politico nell'affidamento dei subappalti. Dal momento che siamo qui riuniti per verificare come si possa evitare che ciò accada, è per noi necessario sapere se riteniate che vi sia una strada per arrivare a questo risultato. Ciò tenendo conto che finora l'ENEL non solo non ha evitato questo inconveniente ma in qualche modo, anche se - non come ente ma come singoli consiglieri d'amministrazione - l'ha addirittura alimentato.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Mi associo alle domande che i colleghi le hanno rivolto perché hanno toccato vicende che mi interessa approfondire e che sono cresciute nel corso di precedenti gestioni dell'Ente. Fra queste vale la pena di ricordare quella relativa al cantiere della centrale nucleare di Montalto di Castro, che ho seguito personalmente.

Presidente Viezzoli, lei ha avanzato una serie di proposte per ovviare a determinati inconvenienti. Le chiedo se i criteri indicati siano in grado di evitare situazioni come quelle di Montalto di

Castro e di Gioia Tauro, che hanno portato a quelle « perversioni » richiamate dai colleghi.

Per rivolgerle la successiva domanda farò riferimento ad un episodio, di cui pochi sono a conoscenza perché non ha avuto pubblicità, riguardante la scelta tecnica di Montalto di Castro. Da parte del consiglio di amministrazione dell'ENEL fu opposto un netto dissenso nei confronti della scelta che è stata operata. In particolare, il consigliere d'amministrazione Zorzoli in varie sedi ha dichiarato che il consiglio di amministrazione non riteneva quella delle caldaie a policomcombustibile la scelta più adatta, perché quella migliore avrebbe dovuto seguire un percorso modulare di impianti turbogas da aggiungere successivamente.

Probabilmente in quel caso l'autorità politica, con la motivazione che occorreva affidare alle aziende già operanti nel settore le commesse al fine di salvaguardare l'occupazione, da un bottone fece un cappotto: poiché le aziende producevano caldaie e combustibili, si decise di produrre caldaie e combustibili.

Nell'elenco delle proposte formulate per rafforzare la normativa esistente, a mio giudizio, ne manca una, quella in grado di risolvere un conflitto tra strutture tecniche ed autorità politica. Vero è che il conflitto è sempre presente, e non a caso l'autorità politica ha una funzione di indirizzo, ma spesso nel settore delle opere pubbliche si verificano situazioni esasperate in cui l'ingerenza della politica limita i risultati che la tecnica può raggiungere.

Vorrei sapere se sia individuabile un sistema che consenta la trasparenza. A vostro giudizio, la massima ufficializzazione del dissenso tecnico potrebbe essere un elemento valido?

Chi osservi dall'esterno la situazione del comparto elettromeccanico italiano è costretto a mettersi le mani nei capelli; basti pensare alla situazione dell'Ansaldo e a tutte quelle altre aziende costrette a dismettere enormi strutture produttive. Taluni sostengono che questa situazione disastrosa vada imputata all'ENEL che,

essendo l'Ente che aveva in mano il potere basato sul suo regime di quasi monopolio, non ha esercitato quel ruolo di stimolo tecnico nei confronti delle aziende italiane. Anzi, proprio perché le aziende elettromeccaniche, pubbliche e private, sapevano di poter disporre di « quote storiche », non si sono create le condizioni per stimolarle a rischiare; quando poi è giunto il momento del *redde rationem* (l'apertura del mercato europeo, l'accorpamento dell'industria elettromeccanica mondiale) la situazione italiana si è manifestata in tutta la sua gracilità. Si è creato il paradosso che ha visto l'Ansaldo ottenere, pur non avendo alcuna competenza storica, la licenza per i turbogas per poter continuare ad usufruire delle « quote storiche » ovvero che ha fatto destinare quel 1.600.000 metri quadri occupati dall'Ansaldo di Milano a speculazione edilizia invece che ad attività produttive.

Quali sono i modi per correggere tali distorsioni? Vi sono state responsabilità in questa situazione di forte monopolio? La privatizzazione degli enti pubblici non credo che possa portare a qualche risultato.

Si è detto che le « quote storiche » abbiano avuto un ruolo fondamentale; in che modo si può intervenire per far uscire l'elettromeccanica italiana dalla crisi drammatica che la attraversa?

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
ANTONIO BARGONE

GIANCARLO ACCIARO. Avrei molte domande da rivolgerle, presidente Viezzoli, ma la maggior parte di queste esulano dall'argomento all'ordine del giorno. Mi limiterò ad esporle alcuni dubbi che mi sono sorti leggendo la documentazione fornita dall'ENEL.

Premetto che tra gli enti convocati, l'ENEL esegue i lavori con modalità serie, stando alle centrali in costruzione che ho visitato. Se dovessi stilare una graduatoria tra Ente ferrovie dello Stato, ENEL e ANAS, collocherei certamente l'ENEL al

primo posto come qualità dei lavori eseguiti e l'ANAS all'ultimo. Ripeto, si tratta di una mia graduatoria, il che però potrebbe valere anche per la tipologia di affidamento del lavoro.

Non sono d'accordo con voi quando fate riferimento all'albo nazionale dei costruttori, perché questo non è totalmente rappresentativo, il che fa scivolare a valle il discorso.

Vorrei capire il significato della « rotazione obiettiva » di cui parlate. Mi è parso di capire che predisponete un elenco da cui attingete per le gare e che l'impresa che ha partecipato ad una gara viene automaticamente esclusa dalla successiva. Ciò crea discrezionalità, il che rappresenta il punto fondamentale dell'indagine avviata, volta a capire fino a che punto si può esercitare discrezionalità e da che cosa è motivata. Se la discrezionalità è legata alle caratteristiche tecniche richieste, *nulla quaestio*: d'altronde le caratteristiche di una struttura escludono la competitività nella scelta dell'impresa; al contrario, la pluralità di soggetti, di esperienze e di capacità favorisce la discrezionalità da parte dell'ente appaltante. Ma questa, come viene utilizzata?

Quando si parla di tecnologie sofisticate prodotte solo da alcuni imprenditori la scelta è obbligata; quando invece si tratta di calcestruzzo (non cito i movimenti-terra su cui si è soffermato il collega che mi ha preceduto) di cordoli, di infrastrutture, del verde e di tutto quello che ruota intorno ad un vostro investimento, come mai si fa riferimento spesso e volentieri alle imprese dell'albo nazionale le quali, *in loco* sono costrette a subappaltare? Questa è l'incongruenza nella scelta a monte. Per una certa quota di lavori si potrebbero scegliere le imprese locali, in quanto ciò produrrebbe quelle conseguenze d'ordine sociale sempre auspiccate, che — per la verità — l'ENEL tiene in considerazione.

Poiché sono sardo, in questi giorni sto vivendo in prima persona la vicenda della termocentrale di Fiumesanto, con riferi-

mento agli impegni e alle trattative in corso, le quali ovviamente creano perplessità perchè – lo ribadisco – se si devono realizzare dei cordoli si chiamano imprese esterne a fronte delle capacità esistenti e operanti *in loco*.

MARIO PINNA. Ho ascoltato l'esposizione del presidente Viezzoli cercando, nel frattempo, di leggere almeno una parte della documentazione fornita. L'interesse è la prima impressione che se ne trae; mi sembra di capire, infatti, che per un certo verso l'ENEL precorra le previsioni della normativa CEE.

Nella relazione si parla delle procedure di qualificazione per la formazione di un elenco di imprese qualificate nonché del comitato di qualificazione e della rotazione obiettiva, quando il numero delle imprese è eccessivamente elevato. Sembra configurato – almeno così pare da una rapida lettura del documento – un sistema inespugnabile, perfetto, ma concluso in sé, senza alcun momento di raffronto con l'esterno.

Inoltre, emerge l'estensibilità dei contratti al 125 per cento – se non ho letto male – su decisione di strutture tecniche...

FRANCO VIEZZOLI, *Presidente dell'ENEL*. Fino al 125 per cento, vuol dire più 25 per cento.

MARIO PINNA. E oltre? Invece, si dovrebbe ricorrere ad una commissione di livello pari a quella che ha espletato la gara. Domando: come vengono costituite le commissioni per la gara? Si tratta di soggetti operanti all'interno dell'ENEL?

La nostra attenzione, in questi giorni, si è concentrata, incontrando i rappresentanti dell'ANAS, dell'Ente ferrovie dello Stato e delle società autostradali, sulle percentuali di lavori affidate attraverso la licitazione o la trattativa privata. Questo ovviamente è stato il discrimine, perché l'oggetto dell'attenzione del Comitato riguarda tutto ciò che nel paese sta emergendo.

Mi sono convinto che, a seconda delle modalità di selezione delle imprese –

vorrei capire se si tratta di una scelta all'interno all'ENEL, oppure se vi è un soggetto esterno che interloquisce con voi – finisce per avere scarsa rilevanza la licitazione o la trattativa privata. Forse quanto sto affermando è eccessivo, ma si tratta di modificare la normativa attuale, anche se non sarà sufficiente correggerla per sradicare determinati fenomeni.

Sono convinto che la licitazione privata non garantisce se a monte esiste un elenco di imprese, sia pur stilato seguendo le procedure di qualificazione. La selezione delle imprese, infatti, può avvenire all'atto delle procedure di qualificazione: l'eventuale discriminazione può attuarsi in quella fase, specie se le procedure di qualificazione sono un fatto interno.

Le commissioni che espletano le gare sono interne o no? Per le procedure di qualificazione è prevista la presenza di soggetti esterni che concorrono con l'ENEL alla selezione delle imprese, oppure anche questo è un fatto interno? Ciò è decisivo per comprendere se la licitazione privata – che nel caso dell'ENEL, con mio plauso, è prevalente – sia uno strumento adeguato. Se avessimo avuto a disposizione dati concernenti le imprese operanti prevalentemente con l'ENEL, avremmo potuto farci un'idea più precisa, tuttavia il presidente Viezzoli e i suoi collaboratori potranno rispondere alle domande.

Vorrei avere altresì dei chiarimenti sul numero delle imprese interessate, sono 2.000, con nomi diversi, oppure 20 o 30? Durante l'audizione dell'avvocato Necci abbiamo appreso che nel settore dei materiali rotabili in Italia operano una quarantina di imprese: sono troppe! Per le opere civili, invece, si può avere un numero di gran lunga maggiore.

Tutto questo è possibile? È accettabile? Esiste un'autorità esterna alla quale un'impresa possa ricorrere una volta esclusa nelle procedure di qualificazione? Come si fa valere un'impresa esclusa, a vostro giudizio – che presumo insindacabile – dagli appalti dell'ENEL?

Ritenete possibile l'elaborazione di una normativa generale riguardante gli enti economici ed eventualmente anche le società per azioni a prevalente capitale pubblico, che consenta una gestione unitaria del comparto dei lavori in Italia? Naturalmente, fermi restando i lavori specialistici per i quali si rende necessario il subappalto. Ritenete possibile questa previsione oppure la situazione è talmente complessa da risultare impensabile la formulazione di regole generali?

GIANCARLO ACCIARO. Vorrei sapere se esiste, come per le Ferrovie dello Stato, una normativa che autorizzi l'ENEL a svolgere gare di questo tipo. Le chiedo questo non avendo avuto il tempo di leggere interamente il documento.

FRANCO VIEZZOLI, Presidente dell'ENEL. Cercherò di rispondere a tutte le domande che sono state formulate rinviando per questioni specifiche al dottor Poggi, vicedirettore generale o all'avvocato Sartorelli, responsabile degli approvvigionamenti, che potranno essere molto più chiari ed espliciti su taluni punti, per quanto concerne la rotazione obiettiva; l'avvocato Sartorelli stesso, infatti, essendosi personalmente interessato di tale iniziativa potrà anche riferire in merito allo sforzo intellettuale alle spalle di tale progetto.

Premetto che alcune osservazioni svolte nel corso degli interventi riguardano episodi probabilmente veri, ma risalenti al passato. Abbiamo oggi offerto alla Commissione la situazione *up to date* del nostro regolamento a seguito dei recenti studi. Due anni fa abbiamo istituito una commissione di studio composta dai massimi vertici dell'azienda, nella quale abbiamo volutamente inserito un magistrato della Corte dei conti ed uno del Consiglio di Stato per garantire ai regolamenti interni la massima obiettività. Dopo un anno e mezzo di lavoro tali regolamenti sono stati definiti e il Consiglio di amministrazione li ha approvati. Non li abbiamo inviati alla Commissione antimafia, non essendovi alcun obbligo in

tal senso, ma al ministro dell'industria. Attualmente, pertanto, disponiamo di regolamenti ufficiali e nuovi, gli stessi che, come richiesto, ho mandato al presidente di questa Commissione. Si tratta - lo ripeto - di strumenti recentissimi, applicati da poco, che contengono le risposte a molte delle domande formulate. Con i rappresentanti esterni della Corte dei conti e del Consiglio di Stato abbiamo prodotto uno sforzo notevole per cercare di conferire la massima obiettività e trasparenza al nostro operato.

L'ANCE costituisce, ovviamente, la premessa. La nostra qualificazione parte da essa ma, non essendo sufficiente, è necessaria una qualificazione interna dell'Ente per rispondere alle nostre esigenze tecniche, molto più rigide ed impegnative rispetto a quelle dell'ANCE.

Osserviamo, ovviamente, sia le leggi nazionali sia quelle europee come si può evincere da tutte le nostre iniziative. L'onorevole Bargone ha parlato del massimo ribasso. La direttiva 531 del 1990 della Comunità europea esclude la possibilità di procedere sulla base di formule matematiche all'eliminazione automatica delle offerte eccessivamente basse. Si tratta di una normativa recepita dal nostro paese, che impone di tener conto anche di chi offre dieci mentre gli altri offrono trenta, previa verifica dell'autorità tecnica. È un sistema nuovo rispetto al criterio matematico che come pubblica amministrazione adottavamo precedentemente, il quale prevedeva determinati parametri e comportava l'eliminazione delle offerte più basse. Abbiamo adottato questa norma della Comunità europea con tutte le conseguenze del caso.

Se l'onorevole Mattioli lo consente, vorrei rispondere alle sue domande allargando un po' lo scenario. Il consiglio di amministrazione ha approvato all'unanimità il progetto per Montalto di Castro e, almeno nelle sedi proprie, non si sono levate obiezioni in proposito. Montalto di Castro è stato al centro di uno sforzo compiuto da noi e dal Governo; l'onorevole Mattioli ricorderà senz'altro sia il decreto-legge sia la legge approvata dal

Parlamento, che erano la conseguenza di nostri studi approfonditi, considerati, approvati e vagliati da una commissione istituita su iniziativa del ministro dell'industria (nota come commissione Spaventa, che vedeva appunto quest'ultimo tra i componenti accanto al professor Draghi ed altre personalità esterne), nell'ambito della quale furono vagliate le diverse possibilità tecniche e scelto poi, in accordo con noi, il tipo di centrale ...

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. La Commissione Spaventa aveva indicato due possibili soluzioni, quella dei policombustibili e del turbogas.

FRANCO VIEZZOLI, *Presidente dell'ENEL*. Dovevamo in quel caso operare una scelta che tenesse conto di due diverse esigenze: quella di dare potenza al paese dopo la scomparsa del nucleare e quella di differenziare i nostri approvvigionamenti di combustibili, che è molto pericoloso legare al solo carbone o al metano o all'olio combustibile, considerato che l'Italia è povera di tali sostanze. È nata da ciò la necessità di organizzare centrali a policombustibile, come prevede anche la vecchia normativa (per la stessa Montalto di Castro è previsto sia il metano sia l'olio), che possano garantirsi sicurezza negli approvvigionamenti. Su richiesta precisa del ministro dell'industria, inoltre, sono state previste le otto centrali a turbogas, attualmente in esercizio, la cui costruzione ed entrata in funzione risulta più rapida. La normativa cui mi riferisco, infatti, è del 1989; dopo due anni e mezzo le otto centrali a turbogas sono quasi tutte in esercizio (salvo due che entreranno in funzione fra uno o due mesi). Il primo dei quattro grandi gruppi, invece, entrerà in esercizio nel 1994, seguito, ogni sei mesi, dagli altri. Si è trattato, da parte nostra, di una scelta sofferta, anche caratterizzata da scambi dialettici con l'autorità politica vigilante, il Ministero dell'industria, resa operativa dal Parlamento con la normativa del 1989.

La domanda dell'onorevole Mattioli è, tuttavia, più precisa, riguardando il com-

portamento che adottiamo in caso di dissidio tra noi e il ministero vigilante. Nella fattispecie vi è stato un lunghissimo approfondimento delle tematiche. La stessa commissione Spaventa è stata di un'incredibile incisività. Quattro o cinque commissari sono stati per mesi presso di noi per esaminare conti e previsioni di mercato. Se il ministero avesse preso una decisione tecnicamente inaccettabile non l'avremmo accolta, ma poiché essa era conforme alle nostre necessità l'abbiamo formalmente approvata in sede di consiglio, come previsto dalla legge. Non vi è stata, pertanto, una divergenza di opinioni tra noi e il Ministero dell'industria, ed altrettanto vale per quanto riguarda l'ambito del consiglio di amministrazione, che ha approvato l'iniziativa all'unanimità. Come ho detto, tutto va per il meglio per quanto riguarda le centrali a turbogas e spero che lo stesso accada per le centrali grandi. Una domanda più insidiosa è quella relativa a quanto abbiamo fatto nel campo della razionalizzazione dell'industria elettromeccanica italiana. Potrei rispondere, molto banalmente, che non è compito nostro. Sicuramente, dovremmo poter ottenere energia a minor costo, ma l'industria elettromeccanica potrebbe riguardare il Ministero dell'industria e non noi, che non abbiamo questo compito istituzionale.

Per quanto riguarda la scomparsa del nucleare, una parte del settore industriale, soprattutto l'Ansaldo, era nettamente orientata su questo campo. L'Ansaldo si era distinta e specializzata sulle centrali nucleari (se non le venti volute da Donat-Cattin, almeno le quattro previste per il futuro), ed aveva lasciato alle altre industrie italiane componenti elettromeccaniche meno qualificate o sofisticate. Scomparso il nucleare, l'Ansaldo e la Tosi sono state le prime a dover capire cosa fare. Ciò proprio nel momento in cui l'ENEL - per ragioni note - si è andata orientando dalle grosse centrali, come Brindisi, a quelle a turbogas o a cicli combinati, che utilizzavano il metano e la cui costruzione era più veloce. Abbiamo immediatamente informato dei nostri pro-

grammi il comparto industriale italiano per rendere possibile la scelta di eventuali accorpamenti e l'adozione di talune decisioni. La verità è che ciò non è avvenuto. La FIAT ha continuato a costruire turbine a gas a Torino, la Pignone a Firenze, mentre l'Ansaldo ha cercato di concludere l'operazione con l'ASEA BB, finita male per ragioni di carattere obiettivo, e sta attualmente cercando accordi con la Siemens sempre nel campo delle turbine a gas. Siamo al momento l'unico paese al mondo con tre offerte di forniture di turbine a gas da parte dell'industria internazionale, una legata ai giapponesi, una ai tedeschi ed una alla General Electric. Cosa questa veramente anomala in quanto, nonostante gli sforzi compiuti che comportano notevole dispendio di energia, oggi purtroppo non abbiamo una tecnologia nazionale e dobbiamo ricorrere a quella giapponese o a quella tedesca o a quella americana. Sicuramente è stato un grossolano errore non sviluppare una tecnologia nazionale: la colpa però non è da imputare a noi che abbiamo dato tutte le possibilità all'industria italiana di accorparsi.

Ciò comporterà inevitabilmente delle conseguenze per il futuro anche perché quando si costruiscono poche turbine è difficile predisporre una tecnologia propria, realizzare miglioramenti tecnologici ed investire risorse per la salvaguardia ambientale. Avremo, quindi, tre tipi di turbine legate a gruppi stranieri con conseguenze ben prevedibili. Da parte nostra, cercheremo di comprare quella migliore al costo più basso; purtroppo l'Ansaldo, con la scomparsa del nucleare e dei grandi impianti da 600 megawatt, si è trovata impreparata a far fronte alla nostra richiesta.

In ordine alla rotazione obiettiva l'avvocato Sartorelli risponderà ai quesiti posti.

CLAUDIO SARTORELLI, *Direttore di settore della direzione approvvigionamento e appalti dell'ENEL*. La rotazione obiettiva è un sistema introdotto per l'espletamento delle gare a monte del quale vi è il

sistema di qualificazione a cui faceva cenno il presidente Viezzoli. In pratica l'ENEL sottopone ad un'apposita procedura di qualificazione tutte le imprese interessate a espletare lavori per l'azienda. Nel campo degli appalti tale sistema rappresenta un'aggiunta rispetto all'iscrizione all'albo nazionale dei costruttori. In pratica possono essere sottoposti a qualificazioni solo le imprese appaltatrici già iscritte all'albo nazionale costruttori, requisito minimo richiesto a tutte le imprese.

È da rilevare che il sistema di qualificazione, previsto dalle direttive CEE, è adottato da un comitato di qualificazione, il quale predispone delle griglie obiettive di valutazione sia da un punto di vista finanziario sia da un punto di vista tecnico. In pratica, tutte le imprese interessate possono chiedere di essere sottoposte a qualificazione e dopo un'esame molto approfondito (sono previste addirittura visite presso gli stabilimenti), l'ENEL comunica gli esiti dello stesso, ovvero fa presente all'impresa quali punti non rispondevano ai requisiti richiesti per l'iscrizione nell'elenco delle ditte qualificate.

Una volta espletata la procedura di qualificazione, si redigono degli elenchi per ogni comparto di commessa, quindi per ogni singola tipologia di lavori o di forniture si ha un elenco di imprese in grado di espletare quel tipo di commessa. A questo punto si adotta un criterio fondamentale: se il numero delle imprese che devono partecipare alla gara è adeguato all'entità della commessa, allora tutte vengono invitate, qualora invece il numero sia troppo elevato, a tal punto da non consentire l'espletamento della gara, allora si invita un primo gruppo di imprese, rigidamente fissato secondo un criterio matematico e l'entità della commessa, dopo di che nella gara successiva è invitato un secondo gruppo in base all'ordine cronologico di iscrizione all'albo, per cui mano a mano tutte le imprese sono interpellate.

Una volta esaurito l'elenco, l'operazione si ripete (estraendo sempre a sorte

la composizione delle imprese facenti parte del gruppo) per cui in un determinato periodo (che può essere di uno o di due anni a seconda della frequenza delle gare) tutte le ditte hanno la stessa possibilità di essere interpellate. Da questo punto di vista riteniamo di aver soddisfatto i massimi criteri di obiettività. A questo punto non vi è alcuno spazio di discrezionalità perché si tratta semplicemente di chiamare delle ditte iscritte in un determinato elenco.

MARIO PINNA. Se in fase di procedura di qualificazione un'impresa presenta dei limiti, delle insufficienze, che possibilità ha di essere inclusa nell'elenco? Se un'impresa in sede di procedura di qualificazione ritiene di essere stata trattata in modo eccessivamente severo rispetto alle altre, cosa può fare?

CLAUDIO SARTORELLI, *Direttore di settore della direzione approvvigionamento e appalti dell'ENEL*. L'impresa ha innanzitutto la possibilità di mettersi in regola; in pratica gli segnaliamo quali sono a nostro giudizio i punti deboli, per cui può sottoporsi nuovamente alla procedura di qualificazione. Inoltre se l'impresa si ritiene discriminata, ha la possibilità (al riguardo vi è una precisa direttiva CEE che entrerà in vigore il 1° gennaio del prossimo anno) di presentare un ricorso. La direttiva in questione deve essere ancora recepita dal nostro ordinamento, comunque dal 1° gennaio 1993 avrà tutti i mezzi per tutelarsi nei confronti dell'ente committente.

FRANCO VIEZZOLI, *Presidente dell'ENEL*. Prego il dottor Poggi di rispondere alla domanda del senatore Pinna in ordine alle modalità di composizione delle commissioni.

CLAUDIO POGGI, *Vicedirettore generale dell'ENEL*. Vorrei innanzitutto tranquillizzare il senatore in ordine ai nostri contatti esterni. I criteri di qualificazione per le singole tipologie di impianto sono stati esaminati congiuntamente alle singole as-

sociazioni di categoria; perciò l'ANIA per le imprese elettromeccaniche, l'ANCE per quelle civili e così via.

Per quanto riguarda la composizione delle commissioni, come il senatore Pinna avrà notato, non si tratta di commissioni nominative ma, a seconda degli appalti, di esse fanno parte sia i tecnici che hanno commissionato il lavoro sia i rappresentanti delle unità commerciali, cioè della direzione approvvigionamento e appalti dell'ENEL che ha corrispondenti regionali in tutto il territorio nazionale.

La commissione ha il solo compito di proporre l'esame tecnico (nelle nostre gare prima si svolge l'esame tecnico e poi si aprono le buste) al termine del quale il lavoro viene aggiudicato dall'organo superiore alla commissione: pertanto, è sempre una pluralità di soggetti che opera la scelta.

MARIO PINNA. L'esame tecnico in cosa consiste?

CLAUDIO POGGI, *Vicedirettore generale dell'ENEL*. Il presidente ha premesso che indiciamo le gare quando siamo in possesso di una progettazione dettagliata che ci consente di sapere cosa vogliamo ed a che prezzo, sulla base dei nostri standard.

FRANCO VIEZZOLI, *Presidente dell'ENEL*. Vorrei dare una notizia di carattere generale. Noi abbiamo 3.500 addetti alle costruzioni, di cui 500 ingegneri, per cui, al contrario di altri enti, noi stessi progettiamo i nostri impianti.

CLAUDIO POGGI, *Vicedirettore generale dell'ENEL*. L'esame tecnico consiste proprio nella verifica delle modalità di esecuzione e delle compatibilità dell'offerta con la specifica tecnica, che è un documento che inviamo a tutte le imprese che concorrono alla gara.

PRESIDENTE. Visto che non ci sono altre domande, vorrei porne una io. Il meccanismo illustrato dall'avvocato Sartorelli non può essere inficiato nel passaggio dall'appalto al subappalto? Il ri-

gore nella selezione delle imprese non viene meno nel momento in cui tale selezione non è operata per le imprese subappaltatrici, che sono poi quelle che realizzano gran parte delle opere? Esiste peraltro il problema, che non riguarda solo l'ENEL, di contenere l'intermediazione su questo versante.

Prima ho parlato di consorzi proprio perché mi rendevo conto dello sforzo che l'ENEL sta compiendo per rendere più rigorose e trasparenti le modalità di aggiudicazione degli appalti. Ritenete che questo meccanismo vi garantisca oppure no, tenuto conto che vi sono fatti e circostanze che dimostrano che il rigore viene meno?

Il comitato, proprio per il compito che ha e per gli obiettivi che si pone, avverte l'esigenza di sapere se l'ENEL intende dare suggerimenti per evitare inquinamenti nella fase successiva a quella della selezione delle imprese e dell'aggiudicazione degli appalti.

FRANCO VIEZZOLI, *Presidente dell'ENEL*. Anche su questo aspetto pregherei il dottor Poggi di rispondere. Da parte mia, vorrei semplicemente chiarire che proviamo un certo imbarazzo quando gli enti locali ci richiedono di avere, come dire, lavoro *in loco*. Non è sempre facile affidare lavoro ad imprese locali lavori troppo specialistici e, quindi, ogni volta si ricorre a forme diverse di assegnazione del lavoro, quali il consorzio, che è appunto uno dei sistemi per permettere ai locali di lavorare.

CLAUDIO POGGI, *Vicedirettore generale dell'ENEL*. Vorrei ricordare che, per i subappalti, applichiamo rigidamente le norme antimafia, impartendo ai nostri uffici ed ai nostri appaltatori la direttiva di limitare al minimo indispensabile i subappalti. Abbiamo anche introdotto la norma per la quale i subappalti devono essere preventivamente approvati dall'ente, che così va a verificare volta per volta se le ditte interessate al subappalto dispongono delle capacità tecniche per svolgere i singoli lavori, così come richie-

diamo le normative antimafia complete – con le precisazioni che troverete nel nostro testo unico – anche a tutti i tipi di subappalto.

Il presidente ricordava che il ricorso a consorzi è contemplato nella normativa antimafia proprio come un correttivo per il subappalto. Noi non siamo favorevoli al consorzio, ma lo accettiamo in quanto esso è permesso dalla normativa antimafia. Quello che noi chiediamo – ed è un compito sempre difficile, ma per gli ultimi appalti stiamo avendo ottimi risultati – è di avere i cosiddetti prezzi in trasparenza, nel senso che gli appaltatori ci devono comunicare il prezzo al quale affidano il subappalto, in modo che per noi sia possibile riscontrare se vi sono stati (come vi sono stati) abusi, consistenti il più delle volte in trattative troppo iugulatorie a danno dell'imprenditoria locale: ad esempio, per Montalto, d'accordo con le associazioni locali di categoria, stiamo ottenendo questa trasparenza nei subappalti.

GIANCARLO ACCIARO. Vorrei porre una domanda proprio su quest'ultima parte relativa alla trasparenza dei prezzi. Ci avete detto che voi comunque continuate a pagare l'appaltatore anche se autorizzate il subappalto: non sarebbe più facile avere un rapporto diretto con l'impresa subappaltatrice? Ciò consentirebbe maggiore chiarezza nei rapporti, che sarebbero diretti, e soprattutto possibilità di crescita per un'impresa che dimostra di avere già la specificazione.

FRANCO VIEZZOLI, *Presidente dell'ENEL*. Non bisogna dimenticare la nostra dimensione, che è di 6 mila appalti all'anno. Se dovessimo considerare anche i piccoli subappalti, arriveremmo a cifre intorno a 50 mila, che sono impossibili da gestire. Per di più, abbiamo la necessità di responsabilizzare le imprese, mentre con un eccessivo spezzettamento si arriverebbe ad una situazione in cui nessuno risponde più di niente. Dobbiamo quindi contemperare l'esigenza di rendere accettabile il numero degli appalti, la respon-

sabilizzazione delle imprese e la conformità a certi criteri. Sono tre esigenze molto importanti, nessuna delle quali va trascurata.

GIROLAMO TRIPODI. Chiederei alla cortesia dei rappresentanti dell'ENEL di avere un elenco delle imprese subappaltatrici.

FRANCO VIEZZOLI, *Presidente dell'ENEL*. Forniremo tutti i dati possibili.

MAURIZIO PALADINI. Sulla base della vostra esperienza quali suggerimenti ci potete dare per modificare il subappalto?

FRANCO VIEZZOLI, *Presidente dell'ENEL*. Poiché nella mia relazione iniziale ho sostenuto che è necessario avere disposizioni chiare sui subappalti, giustamente l'onorevole Paladini chiede quali suggerimenti diamo al riguardo.

CLAUDIO POGGI, *Vicedirettore generale dell'ENEL*. I suggerimenti sono i seguenti: disposizioni chiare sui limiti e sulle opere che possono essere concesse in subappalto. Anche dai quesiti posti dai commissari è emersa la necessità che il

subappalto sia limitato soltanto a lavori specifici, come per esempio quelli relativi alle serramenta, e non ad opere come quelle relative al movimento-terra.

Un altro suggerimento che ci permettiamo di formulare, che renderebbe chiara tutta la situazione, riguarda la trasparenza dei subappalti, che noi stiamo cercando di attuare e che dovrebbe essere sempre garantita; logicamente l'impresa che ha la responsabilità dei lavori e che deve attuare il coordinamento generale degli stessi, può trattenere una percentuale del costo complessivo, che deve essere conosciuto a monte. Però, i costi effettivi dovrebbero essere trasferiti dall'appaltatore al subappaltatore, senza perdersi nei vari meandri.

FRANCO VIEZZOLI, *Presidente dell'ENEL*. Dovrebbero essere eliminati l'interesse nei confronti dei subappalti e le tentazioni di manovre irregolari.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Viezzoli, il dottor Poggi, l'avvocato Sartorelli e l'ingegner La Porta per aver partecipato all'odierna audizione.

La seduta termina alle 12,30.