

3

## **SEDUTA DI MERCOLEDÌ 9 SETTEMBRE 1992**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEL COMITATO PARITETICO  
GIUSEPPE CERUTTI**

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 15,10.**

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

**Sui lavori  
del Comitato paritetico.**

**PRESIDENTE.** Prima di avviare le audizioni previste per la giornata di oggi, vorrei informare il Comitato paritetico che ho avuto notizia di una dichiarazione rilasciata dal ministro dei lavori pubblici, il quale ha annunciato di voler presentare, in termini molto brevi, un provvedimento sugli appalti e sulla loro trasparenza. Così come è accaduto a me, anche voi, nell'apprendere questa notizia, avrete provato un moto di rabbia: noi non stiamo giocando o divertendoci nell'ascoltare tutte queste persone. Per questo – se mi consentite, anche a nome vostro – scriverò al ministro un atto di protesta, ricordandogli che, dal momento che anch'egli è stato ascoltato da questo Comitato, mi sarebbe parso giusto e corretto – anche come atto di rispetto nei confronti del Parlamento – che egli avesse atteso la conclusione dei nostri lavori, ferma restando la sua volontà di voler cambiare o puntualizzare certe norme.

Ho voluto fare questa breve introduzione per rappresentare questo mio sentimento, anche perché ritengo che non sia giusto abusare della disponibilità degli altri. Naturalmente, nella sua qualità di ministro, egli ha larghissimo merito per la presentazione di leggi innovative, ma deve almeno riconoscere il grande lavoro che stanno facendo deputati e senatori impegnati nell'indagine conoscitiva.

**GIROLAMO TRIPODI.** Signor presidente, la ringrazio per aver fatto questa premessa. Anche noi riteniamo che il ministro, con le dichiarazioni rilasciate nella giornata di ieri, abbia assunto un atteggiamento se non altro poco rispettoso nei confronti delle istituzioni parlamentari.

Di fronte ad un fatto di questo genere – che per alcuni aspetti potrebbe vanificare il lavoro che stiamo compiendo – il nostro Comitato dovrebbe esprimere tutta la propria indignazione. Anche questo, infatti, è un sintomo della tendenza ad esautorare il Parlamento dei propri poteri.

Per tutte queste ragioni, proporrei di dare pubblicità alla nostra presa di posizione, così come pubblica è stata la dichiarazione del ministro, nell'esigenza di difendere le stesse prerogative delle istituzioni parlamentari.

**FRANCESCO NERLI.** Sono rimasto anch'io piuttosto sorpreso, dal momento che il ministro aveva dichiarato che avrebbe atteso la conclusione della nostra indagine: per questi motivi, sarei dell'avviso di richiamare il ministro al rispetto di questo impegno.

**AUGUSTO RIZZI.** Durante lo scorso mese di agosto, da notizie di stampa, abbiamo appreso che il ministro avrebbe emanato delle direttive per il settore degli appalti: ebbene, vorrei sapere se fosse possibile venirne a conoscenza.

**PRESIDENTE.** Poiché il Comitato concorda con quanto ho proposto, invieremo al ministro una nota di protesta che, tra l'altro, resterà agli atti visto che i nostri

lavori vengono fedelmente trascritti dai funzionari stenografi. Concordo altresì sulla necessità di pubblicizzare attraverso l'agenzia ANSA la notizia che il Comitato ha inviato al ministro una lettera, dopo aver preso atto delle sue dichiarazioni, plaudendo alla sua iniziativa, ma nel contempo rivendicando alla decisione politica delle Commissioni competenti della Camera e del Senato, attualmente impegnate nello svolgimento dell'indagine, l'iniziativa primaria a compiere questa verifica e ad attuare la modifica del sistema degli appalti. Naturalmente ci auguriamo che tale modifica avvenga attraverso la persona del ministro, quale rappresentante dell'intero Governo.

#### **Audizione dei rappresentanti della SIP.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche, l'audizione dei rappresentanti della SIP, nelle persone del dottor Ernesto Pascale, presidente della SIP, dell'ingegner Vito Gamberale, amministratore delegato, del dottor Antonio Zappi, amministratore delegato, dell'ingegner Luigi Costa, responsabile degli immobili e da altri funzionari della stessa società.

Ringrazio gli intervenuti per aver aderito al nostro invito.

Ricordo che il Comitato paritetico è impegnato in questa indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche con l'intendimento di fornire un contributo - ci auguriamo qualificato - alla normativa che dovrà modificare, in termini di assoluta trasparenza ed efficienza, l'attuale sistema degli appalti.

Desidero informare i nostri ospiti che nel corso delle precedenti audizioni abbiamo proceduto con una preliminare esposizione illustrativa da parte degli auditi, alla quale generalmente sono seguiti gli interventi dei colleghi che desideravano porre domande al fine di ottenere ulteriori puntualizzazioni sul tema trattato.

Se i nostri ospiti convengono con questa impostazione, darei subito la parola al dottor Pascale.

**ERNESTO PASCALE, Presidente della SIP.** Ringrazio il presidente ed i componenti la Commissione per averci consentito di illustrare la nostra posizione su un tema, come quello degli appalti, di grande attualità.

Prima di entrare nel merito delle questioni, avverto che abbiamo presentato una memoria scritta. Non vorrei, pertanto, ripetere il contenuto di quel documento, limitandomi semmai a sintetizzarne i punti fondamentali.

Innanzitutto, come premessa, ritengo opportuno soffermarmi sulla natura delle telecomunicazioni per comprendere come il problema dell'appalto si inserisca nell'ambito degli obiettivi di sviluppo dell'Azienda.

Occorre tenere presente, in particolare, il processo di liberalizzazione in atto in Italia, in Europa e nel mondo, a cui guardiamo con estrema confidenza e senza alcuna preclusione, consapevoli della necessità che questo processo non debba svolgersi in modo selvaggio, ma debba essere orientato. In effetti, sono state emanate normative, a livello interno e comunitario, che stanno guidando questo processo di liberalizzazione. Il nostro auspicio è che si continui sulla strada della regolamentazione, con l'obiettivo primario di sviluppare il settore delle telecomunicazioni.

È questa la massima strategia, l'obiettivo prioritario della SIP. Non vorrei dilungarmi sulla storia delle nostre telecomunicazioni; ricordo soltanto che, ancora a metà degli anni Settanta, esse superavano quelle francesi per sviluppo. Ricordo che in quegli anni si svolsero numerosi dibattiti, ma la scelta dell'Italia - ahimé - non è stata felice. Vi era allora una situazione di crisi e mentre la Francia, a partire dal 1975, ha raddoppiato, triplicato e quadruplicato gli investi-

menti, come pure ha fatto la Germania, a partire dal 1987, con un piano di Giscard d'Estaing, l'Italia ha ridotto in termini reali – e, se non ricordo male, in un anno anche in termini nominali – gli investimenti nel settore. Dobbiamo oggi recuperare il passo con l'Europa; siamo impegnati in questa direzione ed abbiamo fatto notevoli progressi, anche se c'è ancora molta strada da fare.

Per dare un'idea dei risultati conseguiti, ricordo che abbiamo raggiunto un punto di saturazione per la telefonia delle famiglie pari al 91 per cento; i tempi di accesso al servizio sono di 15 giorni sulla media nazionale italiana (a Parigi sono 7 giorni, ma non nella provincia francese). La qualità della comunicazione, sulla base dei nostri parametri e sondaggi, sta migliorando. C'è ancora molto da fare – ripeto – e le nostre strategie sono appunto rivolte allo sviluppo delle telecomunicazioni, soprattutto in quelle aree metropolitane, in particolare Roma, dove la qualità del servizio è peggiore.

Stiamo già realizzando una serie di progetti per gli operatori economici, nella consapevolezza della necessità che essi hanno, nella competizione in atto a livello interno e internazionale, di utilizzare le telecomunicazioni, essenziale strumento di lavoro. Si tratta di diversi programmi tecnologici, tra cui il servizio ISDN, che attiveremo quest'anno, e i servizi di rete intelligente, che attiveremo il prossimo anno. Già esiste la rete flessibile per la trasmissione dati per gli operatori e stiamo provvedendo ad alcune realizzazioni che riguardano la grandissima utenza affari per garantire servizi di assoluta affidabilità attraverso un progetto, già avviato, che si concluderà nel 1994.

Altro obiettivo prioritario della Società è il recupero dell'efficienza aziendale. I dati sono piuttosto positivi, ma anche in questo campo abbiamo ancora molta strada da fare. Solo attraverso un miglioramento della produttività aziendale, e solo operando come se non vi fosse alcun monopolio che ancora ci protegge, potremo sviluppare le telecomunicazioni ita-

liane, ponendoci in una posizione di preminenza sul mercato europeo. Ci stiamo ponendo obiettivi triennali di posizionamento, nell'ambito dell'Europa, delle telecomunicazioni italiane, secondo i servizi di rilievo. Si tratta di obiettivi ambiziosi, ma credo che l'Azienda disponga delle risorse umane e tecnologiche, nonché delle capacità organizzative, per conseguirli.

Vorrei ora accennare al cosiddetto problema delle tariffe o di contratto di programma. Vorrei chiarire che la SIP è una società che dev'essere redditizia e deve mantenere il proprio reddito. Solo in questo modo, a nostro avviso, è possibile assicurare lo sviluppo delle telecomunicazioni italiane. Se la SIP non fosse una società sana, vitale, le telecomunicazioni italiane avrebbero un avvenire buio. Occorre tener presente che le telecomunicazioni, a differenza di altri erogatori di servizi pubblici – acqua, gas o elettricità – non offrono all'utenza, al cittadino, gli stessi servizi di anno in anno. Se pensiamo, per esempio, all'erogazione di un metro cubo di acqua, può accadere che il suo costo vari negli anni, ma si tratterà sempre di un metro cubo di acqua.

Nelle telecomunicazioni la questione è completamente diversa: di anno in anno, ripeto, offriamo un servizio diverso, innanzitutto per quantità. Quest'anno, per esempio, abbiamo un milione di utenti in più (tra utenti fissi e mobili); ciò significa che ogni cittadino che usufruisce del servizio può collegarsi con un milione in più di utenti.

Il servizio, poi, è qualitativamente diverso, come emerge dagli indici misurabili (disponiamo di circa 250 parametri, oltre ad un indicatore e pubblichiamo semestralmente il rapporto di qualità). Siamo impegnati su un progetto di qualità che deve coinvolgere tutta l'Azienda e tutti i lavoratori. La qualità del servizio, quindi, aumenta di anno in anno, qualcuno potrà dire in maniera insoddisfatta rispetto alle aspettative, ma siamo in grado di dimostrare che così non è.

Oltre al miglioramento qualitativo si registra anche quello delle nuove presta-

zioni e dei nuovi servizi. Le nuove prestazioni riguardano sia l'utenza residenziale (ad esempio, con gli avvisi di chiamata, il che significa numerizzare tutta la commutazione o tutta la rete, il *followme*, l'audio conferenza, la lettura del contatore e via dicendo), sia gli operatori economici, a proposito dei quali esiste una serie di progetti particolari riguardanti la fornitura di nuovi servizi.

In sostanza, di anno in anno la SIP offre e vende servizi, che sono diversi da quelli dell'anno prima. Non si compra lo stesso servizio a 105 o 102 lire, mentre l'anno prima costava 100: si acquista un servizio diverso.

Ritengo che il Governo, non la SIP, debba decidere quanto debba essere diverso questo servizio, ma in relazione a quanto il nuovo servizio debba essere diverso sarebbe opportuno, come avviene in tutti i paesi industrializzati dell'occidente, approvare una sorta di « contratto di programma », come avviene nei paesi anglosassoni. Ciò significa che, di fronte ad impegni della società di sviluppare il servizio quantitativamente e qualitativamente con nuove prestazioni, di recuperare la sua produttività e la sua efficienza in maniera misurabile, tenendo conto dell'inflazione e pur diminuendo le tariffe in termini reali, occorrerebbe prevedere degli aggiustamenti a seconda dell'andamento dell'inflazione stessa. Questo sistema viene seguito negli Stati Uniti e nel Regno Unito. Al contrario, se la SIP per ipotesi mantenesse inalterato nel 1992 il servizio offerto nel 1991, quindi si limitasse ad effettuare solamente investimenti di sostituzione o di mantenimento degli impianti, nel giro di un paio d'anni diventerebbe la società più ricca d'Italia.

Quello della SIP è un problema collegato allo sviluppo dei servizi di telecomunicazioni. Essa ha elaborato e può formulare delle proposte. L'auspicio è che l'Italia recuperi presto - è in grado di farlo - il passo dell'Europa nelle telecomunicazioni. Le decisioni finali, però, non spettano alla SIP. Questa società deve restare in reddito, deve essere in attivo. Se così non fosse, si creerebbe un'invo-

luzione perversa nelle telecomunicazioni. Già trent'anni fa il presidente della ITT americana, affermava che il profitto e la redditività delle aziende erano strettamente correlati allo sviluppo delle telecomunicazioni statunitensi. Ritengo che lo stesso concetto sia valido per l'Italia.

Intendo sottolineare un altro punto, che in una qualche misura può essere collegato al tema degli appalti. La nostra è una società diramata capillarmente su tutto il territorio nazionale, che agisce sulla base di progetti, che non sono modulari, ma integrati. In altri termini, se dovessimo collocare in un certo territorio quattro centrali per coprirne le esigenze e se una di esse, per una qualsiasi ragione di ordine burocratico, non potrebbe essere realizzata, dovremmo rivedere integralmente il nostro progetto per riuscire a raggiungere l'obiettivo di fornire lo stesso servizio utilizzando soltanto tre centrali.

Ci troviamo ad adoperare su un territorio nazionale in cui le situazioni sono variegata. Vi sono comuni, come ad esempio quello di Pescara, non forniti di piano regolatore; quando i piani regolatori sono vigenti, in genere non prevedono le aree in cui vi sia l'obbligo di installare impianti di telecomunicazioni; le opere di urbanizzazione non includono questi ultimi. A tale proposito, una circolare del Ministero dei lavori pubblici di molto tempo fa non include le telecomunicazioni fra le opere di urbanizzazione primaria. Infine, la SIP è sommersa da una serie di adempimenti burocratici a livello territoriale, per il conseguimento delle concessioni o delle autorizzazioni necessarie. Abbiamo richiesto a Milano di installare un'antenna per un impianto radiomobile. I lavori ci erano stati autorizzati, poi l'autorizzazione è stata impugnata ed è stato affermato che l'opera avrebbe dovuto essere oggetto di una concessione; alla fine, siamo stati anche denunciati e in sostanza, abbiamo costruito soltanto un piedistallo, l'antenna si trova a terra, il servizio non funziona bene e stiamo ancora aspettando le decisioni. A Roma 1.500 richieste di per-

messi sono giacenti nelle varie circoscrizioni e per aprire un tombino dobbiamo chiedere l'autorizzazione ai vigili del fuoco, alle USL e alle circoscrizioni.

È difficile andare avanti in questa maniera, perché occupiamo troppe risorse delle nostre persone e del nostro tempo per correre dietro a vincoli di carattere burocratico, che altri gestori europei non hanno. Negli Stati Uniti in 24 o 48 ore si hanno tutti i permessi, che in genere non sono necessari, perché viene rilasciata un'autorizzazione permanente che consente di lavorare, apponendo cartelli indicatori e piastre di ferro per coprire gli scavi eventualmente fatti.

Abbiamo bisogno di un intervento legislativo volto a semplificare questa situazione, più articolato della conferenza dei servizi. Noi siamo desiderosi di rispettare in materia di ambiente, beni culturali e territorio, le esigenze che possono avere le varie collettività locali, però pensiamo anche che esistano sistemi per poter semplificare il nostro lavoro, anche perché la burocrazia, a volte veramente così puntigliosa e pignola, è in alcuni casi fonte di illegittimità.

Anche sotto questo profilo il nostro auspicio è che si possa attuare rapidamente un intervento legislativo, che possa portare anche ad un coordinamento dei nostri interventi con quelli di altre aziende che erogano servizi pubblici, disturbando così il meno possibile il cittadino, il traffico, la viabilità e via dicendo.

Sul tema specifico degli appalti, stiamo predisponendo l'attuazione delle direttive comunitarie, che entreranno in vigore dal 1o gennaio 1993. Naturalmente, si tratta di direttive che dobbiamo e che vogliamo pienamente rispettare. In vista di esse, già dal 1992 abbiamo notevolmente ampliato il sistema di gare, quindi stiamo acquisendo una notevole esperienza in materia e stiamo mettendo a punto tutte le procedure relative.

A proposito di telecomunicazioni, vorrei ricordare intanto sotto un profilo generale che il sistema Italia è molto aperto e trasparente, con tutti i vantaggi e svantaggi che questo comporta. Infatti,

dal punto di vista delle telecomunicazioni l'Italia si rivolge a quelle che sono le migliori tecnologie sul mercato, cercando sempre di privilegiare le produzioni italiane, anche se vi sono presenze di capitale straniero nel nostro paese in campo manifatturiero e impiantistico, il che non credo avvenga negli altri paesi europei. Un mese fa si è svolto un convegno indetto dal *Financial Times*, nell'ambito del quale si è parlato di *competition*. Ho concluso il mio intervento affermando che sono favorevole alla *competition*, che è una bellissima parola, però, quando si guarda alla realtà effettiva, tutti i produttori italiani sanno benissimo che almeno nel campo delle comunicazioni vi sono mondi impenetrabili, come ad esempio in Germania ed in Francia, dove, attraverso sistemi di omologazione o autorizzazioni varie, in realtà non si permette, se non quando si vuole, che la competizione diventi una realtà effettiva. In Italia invece sono liberi, ad esempio, il mercato dei terminali, dei valori aggiunti e di tutta una serie di servizi, per cui il nostro è, di fatto, uno dei paesi più « liberalizzati ».

Per quanto riguarda la situazione *ante* CEE della SIP, vorrei indicare i grandi filoni nei quali si pone la questione degli appalti. In primo luogo vi è il settore edilizio, nel quale in genere procediamo attraverso gare non formalizzate come possono essere quelle indette da un'amministrazione statale; basandoci su una normativa particolare, invitiamo, a seconda dell'entità dei lavori, da un minimo di quattro ad un massimo di otto aziende le quali devono fare offerte in doppia busta chiusa su progetti esecutivi di dettaglio elaborati da noi o da nostri progettisti. Dopo l'invito, il prezzo (salvo situazioni sopravvenute) diventa la questione dirimente, nel senso che vince chi fa l'offerta migliore.

Nel caso in cui il terreno e la relativa concessione edilizia, appartengano ad un privato, si svolge la trattativa privata.

Sugli appalti di lavori di rete seguiamo un sistema di distribuzione che tiene conto della capacità e della idoneità

delle aziende. Esistono attualmente in Italia circa 40 aziende che svolgono lavori di rete, che vengono prese in considerazione in base ad una suddivisione delle nostre esigenze (lavori di rete, di distribuzione, di giunzione, di lunga distanza, reti in rame o in fibra ottica). Ognuna delle aziende fissa il prezzo (che è lo stesso per tutte per cui non vi è differenza di prezzo da un'azienda all'altra per il medesimo lavoro) e noi valutiamo la qualità del lavoro svolto e non soltanto la puntualità e l'ordine amministrativo delle aziende.

Per la fornitura di altri beni e servizi stiamo utilizzando in parte il sistema della gara, invitando gli interessati a partecipare e ad offrire prezzi per blocchi di lavoro che possono essere attuati nei tempi indicati dalle aziende. Di solito vengono invitate tutte le imprese qualificate del settore che dispongono di prodotti idonei all'attività SIP. L'opera di qualificazione per noi è importantissima perché l'evoluzione tecnologica del settore è forte e rapidissima: ciò rende necessario che il prodotto venga provato in laboratorio e in campo prima di essere acquisito dalla SIP.

Per un'altra parte della fornitura utilizziamo tecniche particolari (mi riferisco alla commutazione) attraverso le quali intervengono grandi fabbriche quali la Italtel, la Fatme, la Face Standard, che dispongono delle tecniche necessarie per procedere agli ampliamenti (sarebbe costosissimo smontare l'esistente per ricostruirlo *ex novo*).

Quanto ho detto a proposito degli appalti è contenuto nella relazione la quale fornisce ulteriori dettagli e approfondimenti. Siamo a disposizione della Commissione per ogni chiarimento.

**PRESIDENTE.** Grazie, signor presidente, per la sua introduzione. La Commissione ambiente della Camera, a differenza di quella del Senato, non ha competenze specifiche in materia di telecomunicazioni, comunque è stato estremamente interessante conoscere dalla sua viva voce le difficoltà, le pause e i diversi

momenti della realizzazione di un programma che interessa la società e l'intero paese.

Lascio la parola ai colleghi che intendono rivolgerle domande.

**GIROLAMO TRIPODI.** Dalla nota che ci è pervenuta emerge un dato molto importante e cioè che la SIP realizza investimenti molto alti. Si tratta di 40 mila miliardi destinati all'ampliamento dell'esistente ed alla realizzazione di nuovi impianti e nuove reti. In proposito vorrei conoscere la distribuzione geografica degli investimenti, con particolare riferimento alle zone nelle quali il servizio è più carente.

Considerando questa enorme cifra destinata agli investimenti, alla quale devono essere aggiunti altri 15 miliardi per interventi riguardanti forniture e prestazioni, sostanzialmente ci troviamo di fronte alla seconda azienda d'Italia, dopo l'ENEL. Questa enorme mole di investimenti produce una serie di effetti sul piano dei rapporti con le imprese esecutrici dei lavori e con gli enti locali. Ebbene, vorremmo sapere quale sia la procedura che la SIP adotta per quanto riguarda l'affidamento dei lavori in appalto.

Nel documento che ci è stato consegnato risulta che la procedura seguita è « analoga » a quella privata: o è privata o è un'altra cosa. Non penso si possa parlare in un campo come questo di analogia. Sostanzialmente, comunque, si tratta di trattativa privata perché le imprese vengono scelte dalla SIP e non vengono indette gare pubbliche. Voi dite che le varie ditte vengono scelte sulla base delle indicazioni operate dalla società, tenendo conto anche delle esigenze locali. Ciò può essere un elemento importante, ma questo tipo di procedura pone qualche interrogativo. Innanzitutto, in questo modo partecipano sempre le stesse imprese, tanto è vero che voi stessi affermate nel documento che ho già ricordato che tendete a favorire una certa continuità nell'affidamento dei lavori, soprattutto quando l'impresa dimostri una

adeguata capacità tecnica per la realizzazione di quelle opere.

Sono del parere che, nel caso di una pubblica gara, potrebbero partecipare molte altre aziende, anche perché la SIP – almeno fino a questo momento – è una azienda a partecipazione statale, motivo per il quale non può sottrarsi a certi obblighi che derivano dallo stesso ordinamento legislativo italiano. Infatti, le procedure adottate dalla SIP possono dare luogo a fenomeni negativi. Abbiamo visto quanto è accaduto a Milano ed ora anche a Reggio Calabria: ebbene, ciò accade anche perché non vengono assunte tutte le precauzioni necessarie.

A questo punto, vorrei chiedere al presidente della SIP se egli ritenga che quanto posto in essere dalla sua società riesca a garantire una oculata gestione degli investimenti, soprattutto con riferimento agli appalti.

Per quanto riguarda i lavori edili, tutti sappiamo che questo è uno dei settori più difficili, soprattutto per le infiltrazioni di tipo mafioso. Il presidente Pascale ha affermato qualcosa di grave che vorrei ci chiarisse meglio: mi riferisco al ricorso alla trattativa privata. In questo caso, ci troviamo di fronte ad opere che richiedono movimenti di terra, forniture di inerti e così via: si tratta di settori nei quali più spesso si verifica l'inquinamento da parte della mafia.

**ERNESTO PASCALE, Presidente della SIP.** Non ho ben capito che cosa abbia detto io di tanto grave!

**GIROLAMO TRIPODI.** Quando si ricorre a trattativa privata, soprattutto nelle zone del Mezzogiorno dove più diffusa è la mafia, si verificano frequenti inquinamenti da parte di quest'ultima. In proposito sappiamo che esistono imprese che lavorano sempre con voi e che hanno avuto qualche problema con la giustizia. Dunque, ci domandiamo come mai ciò possa accadere quando uno dei requisiti richiesti è quello della trasparenza e della non appartenenza al mondo della malavita. La mia domanda è la seguente:

svolgete qualche indagine o vi limitate a chiedere il certificato della prefettura che, come sappiamo, da questo punto di vista, vale poco?

Vorrei inoltre conoscere in che misura vengono autorizzati i subappalti. Dove si verificano maggiormente le richieste di autorizzazione al subappalto. Al Centro, al Nord o al Sud? Ritengo si tratti di una questione molto importante.

Infine, mi pare vi sia una certa discrezionalità rispetto ai lavori di maggiore portata per i quali la decisione spetta alla commissione della direzione generale. Come è composta questa commissione? E quali sono le procedure per la aggiudicazione dell'appalto più consistente dal punto di vista finanziario e delle ripercussioni sul territorio in cui avviene la realizzazione dell'opera?

**PRESIDENTE.** Prego i colleghi di essere maggiormente concisi nell'esposizione delle loro domande, in modo da consentire ai nostri interlocutori di rispondere in termini altrettanto sintetici.

**GIANNI FRANCESCO MATTIOLI.** Dottor Pascale, se non le apparirà troppo ingenua la domanda, vorrei chiederle se, alla luce della sua esperienza e di quella dei suoi collaboratori, nella fase di aggiudicazione, della scelta delle aziende da invitare, della progettazione ed esecuzione dei lavori, vi sia stata una consistente pressione da parte delle forze politiche. Potrebbe fornirci indicazioni, dal punto di vista delle nuove normative da approvare, che possano ridurre l'eventuale eccessiva discrezionalità che rende in qualche modo fragile, rispetto alle pressioni delle forze politiche – ma non solo politiche –, l'autonomia e l'indipendenza di scelta?

**AUGUSTO RIZZI.** Vorrei ricordare che la funzione primaria di questo Comitato paritetico è quella di accertare meglio le cause delle disfunzioni nella realizzazione delle opere pubbliche, al fine di individuare i possibili rimedi.

I rappresentanti della SIP non hanno fornito alcuna indicazione sulle disfun-

zioni presenti nel sistema adottato dall'azienda, e non sappiamo se le misure assunte, relative alle procedure, abbiano rimediato o meno a queste eventuali disfunzioni. Queste ultime sono prevalentemente legate ai costi della realizzazione delle opere, spesso ben superiori al dato e ai tempi di partenza. Mi riferisco, in generale, a quanto avviene nelle opere pubbliche.

Credo che ormai abbiamo un'idea delle cause delle disfunzioni che, a mio giudizio, vanno ricercate innanzitutto in una scarsa capacità di pianificazione degli investimenti. In Italia si arriva sempre troppo tardi e spesso si realizzano opere non essenziali. La fase della progettazione è stata individuata come un punto nodale; la mancanza o l'insufficienza della progettazione è una delle cause dei fenomeni negativi.

Si è poi parlato, ed anche il presidente Pascale lo ha sottolineato, dell'esistenza di cosiddetti vincoli esterni o di compatibilità che troppo spesso intervengono a ritardare la fase di attuazione o di realizzazione delle opere.

Al di là della questione se esistano disfunzioni anche nella SIP e se rispetto ad esse siano stati assunti provvedimenti, mi limito per ora a fare una constatazione positiva circa l'importanza sottolineata della qualificazione delle aziende e dei fornitori. È questa la chiave di volta della futura vera qualificazione delle imprese e chiedo ai rappresentanti della SIP se applichino questo principio, come sembrerebbe, solo al caso di impianti per telecomunicazioni o se abbiano in programma di applicarlo anche per le opere edili.

FRANCESCO NERLI. Ho letto, sia pure velocemente, la relazione scritta che ci è stata fornita dal presidente Pascale, dalla quale ho ricavato la sensazione - anche se ancora non posso esprimere alcun giudizio - che la SIP si muova tentando di rispondere da un lato alle direttive comunitarie che stanno per entrare in vigore, dall'altro alle norme della legge Rognoni-La Torre e successive mo-

difiche. Al centro di questi due unici vincoli legislativi, relativi o assimilabili ad altre normative relative alle gare d'appalto, si procede, ai vari livelli di direzione dell'azienda, con una prassi legata alla direzione aziendale, al buon-senso, alla fiducia.

Vorrei allora sapere se si sono verificati, nell'espletamento delle procedure, casi di corruzione, in entrata o in uscita, cioè azioni promosse da imprese che vogliono partecipare all'appalto, oppure da funzionari dell'azienda. In caso di risposta affermativa, vorrei sapere in che misura questi casi si sono verificati, non dico negli ultimi trent'anni, ma negli ultimi tre o quattro anni. Stiamo lavorando per capire cosa è successo, al fine di emanare nuove leggi. Come per gli altri settori, anche per quello delle telecomunicazioni, vogliamo sapere - ripeto - se ci sono stati casi di corruzione, di che portata ed a quale procedura siano relativi.

In secondo luogo, per quanto riguarda la pratica dell'iscrizione delle ditte di fiducia all'albo privato dell'azienda, vorrei sapere se si sono registrate pressioni ed a quale livello; se vi sono casi da evidenziare e se siano possibili correttivi da parte dell'azienda o di tipo legislativo. In sostanza, vorrei sapere se i rappresentanti della SIP ritengano che quello descritto sia l'unico meccanismo funzionante e che non vi sia bisogno di correttivi o se, in base all'esperienza, si rendano necessari interventi di tipo legislativo.

A pagina sei della relazione si afferma che la SIP ha provveduto, ove possibile, ad assegnare appalti e forniture tramite l'espletamento di apposite procedure, con la richiesta di ampliare le offerte, per andare incontro alle normative comunitarie che stanno entrando in vigore. Chiedo in quale misura e in quale forma ciò sia avvenuto.

Una successiva domanda riguarda la revisione dei prezzi: leggo male, oppure non capisco bene i punti di riferimento attraverso i quali si applica la revisione dei prezzi ed in quali casi. Vorrei capire

quali siano i contratti tipo in cui sono previste le revisioni dei prezzi, rispetto alle opere e rispetto ai tempi. Qui si afferma che la revisione è subordinata ai riferimenti desumibili da bollettini ufficiali. Allora, vorrei capire il meccanismo preciso attraverso il quale si procede alla revisione dei prezzi.

A pagina otto della relazione si afferma che l'elenco delle imprese invitate rimane riservato nell'ambito aziendale, ad evitare l'eventualità di taciti accordi fra partecipanti. Vorrei chiedere attraverso quali procedure questa riservatezza sia garantita, non essendoci un obbligo in tal senso. In altri termini, si tratta semplicemente di un problema di fiducia rispetto alle commissioni e, in ogni caso, quali sono le procedure che garantiscono effettivamente tale riservatezza?

Vorrei infine conoscere il numero delle pratiche classificabili nella tipologia A o nella tipologia B, così come sono state illustrate. In altri termini, quando si ricorre alla trattativa d'urgenza o ad altro tipo di trattativa, nella massa degli investimenti e stanziamenti attuati?

UGO MARTINAT. Debbo rivolgere alcune domande, alle quali in parte il presidente della SIP mi potrà rispondere anche successivamente per iscritto.

In primo luogo, la SIP esegue progettazioni in proprio per le opere pubbliche o affida le progettazioni all'esterno? Le progettazioni che danno luogo ad un appalto sono esecutive o di massima? Nel caso di progettazioni di massima, a quanto ammontano mediamente le varianti in corso d'opera che vengono effettuate e che danno luogo ad un aumento del valore dell'appalto?

Uno dei nodi fondamentali di « tangentopoli » è rappresentato dalle varianti in corso d'opera, che fanno seguito ad un progetto di massima: si appalta, vince la gara una certa ditta con il 30 o 40 per cento di ribasso, poi vengono approvate varianti in corso d'opera, di tal che il prezzo arriva al 400 per cento o a cifre più alte. A queste domande - se vorrà -

mi potrà rispondere per iscritto, inviando i dati non a me, ma a tutta la Commissione.

Vorrei conoscere, inoltre, gli importi medi degli appalti. Credo che molti di essi siano di poca entità, trattandosi di interventi di basso profilo, di dieci o venti milioni. Questi ci interessano poco e credo che siano attuati a livello locale. Mi riferisco invece ad interventi ed appalti di un certo genere. A proposito di questi, mi interesserebbe avere l'elenco delle ditte invitate. Vorrei anche conoscere quali siano negli ultimi cinque anni le ditte che hanno vinto gli appalti ed effettuato i lavori, con le eventuali variazioni in corso d'opera. Ci occorre un allegato come quello inviatoci dall'ANAS.

Il presidente della SIP ha parlato di ritardi quasi biblici dovuti alla burocrazia: siete in grado di quantificare il costo di tali ritardi? Conoscere questi dati può essere interessante perché, se un'opera ritarda tre o sei mesi, comporta un costo maggiore, se ritarda una serie di micro opere, al di là dei costi del personale, si provocano costi indiretti: l'appalto viene consegnato un anno dopo e vi è uno scatto nella revisione dei prezzi, il che produce costi maggiori per la collettività. Vorrei sapere se la SIP sia in grado di quantificare questi dati.

Un'ultima curiosità: visto che avete progredito molto sul servizio cellulare, vorrei sapere quando potrà essere considerato un servizio funzionante a livello nazionale e non limitatamente ad alcune zone. Chi si sia recato in Sardegna durante l'estate ha certamente scoperto che il telefonino era un oggetto inutile e pesante da portarsi dietro, non funzionante in quasi tutta la Sardegna, come in molte altre zone d'Italia. Vorrei sapere quando la SIP sarà in grado di rendere funzionante un servizio di questo genere in tutto il territorio nazionale.

FRANCESCO FORMENTI. Non voglio entrare nel merito degli appalti, perché già molti hanno espresso la loro opinione in materia. Vorrei invece fare riferimento ad un passaggio del presidente della SIP

a proposito degli oneri di urbanizzazione e delle difficoltà, che si incontrano per svolgere pratiche di ampliamento o di nuova costruzione. Dopo aver sentito anche altri presidenti degli altri enti, ho tratto l'impressione che vi sia una mancanza assoluta di programmazione da parte sia degli istituti stessi, sia del Ministero dei lavori pubblici. Se vi fosse un programma generale su tutto il territorio nazionale, approvato dal Ministero dei lavori pubblici, molto probabilmente tutti questi ritardi non vi sarebbero. Si tratta di ritardi oggettivi, perché sappiamo benissimo che le amministrazioni comunali, attraverso i singoli piani regolatori, hanno le normative più disparate. Ad esempio, una costruzione in un comune si può realizzare, mentre in un comune adiacente non si può costruire quel tipo di opera. Se esistesse un programma generale su tutto il territorio nazionale, probabilmente i tempi di approvazione potrebbero essere di gran lunga inferiori, anche perché in questo caso le autorità locali sarebbero esautorate dal rilascio delle autorizzazioni.

Questo è uno dei punti più importanti e scottanti emersi dalle audizioni. Anche in altri settori, purtroppo, vi sono gravissimi ostacoli di natura burocratica, legati a peculiarità locali, che, per un servizio come quello che svolge un istituto a livello nazionale di grande rilevanza sociale, non dovrebbero esistere.

A parere mio e del gruppo della lega nord, occorrerebbe che preventivamente fosse approvato un piano, se non decennale, almeno quinquennale da parte della SIP, delle Ferrovie dello Stato, di qualsiasi altro ente nazionale, al fine di procedere alacramente, nel momento in cui si verificasse la necessità di uno sviluppo.

È da stupidi chiedere il permesso alla USL per aprire il tombino, aspettare cinque giorni e magari mandare gli operai a vuoto, perché l'ufficiale sanitario quel giorno è andato a pescare!

Dovrebbe essere prevista una licenza a carattere nazionale per tutte le opere, grandi o piccole, che prenda spunto da un

programma. Da questo punto di vista ci troviamo di fronte ad una carenza: se vi fosse un programma generale definitivo, approvato dal Ministero dei lavori pubblici, sarebbero risolti moltissimi problemi ed in particolare quelli delle varianti in corso d'opera e dei progetti traslati nel tempo. Attualmente può accadere che la SIP predisponga un progetto e organizzi un appalto, ma poi un qualsiasi comune, magari di 200 abitanti, blocca la pratica per un anno e l'appalto originario subisce un aumento di prezzo che in alcuni casi è lieve ed in altri, i più numerosi, è sconsiderato: ecco quindi che i bilanci non quadrano più.

A proposito delle procedure di appalto non abbiamo il compito di indagare, compito che spetta alla magistratura. Ci interessa però che gli enti producano un piano operativo quinquennale approvato dal Ministero in modo da avere un'operatività più snella. In tal senso sarebbe utile conoscere il quadro generale della situazione per poter individuare i tipi di intervento necessari in tutto il territorio nazionale con riferimento ai vari settori in modo da evitare sovrapposizioni. Un programma di questo genere potrebbe eliminare tante incongruenze.

GIULIO FERRARINI. Credo che questa audizione sia particolarmente importante perché, rispetto all'obiettivo finale dei nostri lavori, che è quello di predisporre una nuova legge sugli appalti, affronta uno degli aspetti più delicati, difficili e complessi cioè quello dei settori esclusi, questione peraltro affrontata nella relazione del presidente.

Si tratta, come ho detto, di uno degli aspetti più delicati perché nella predisposizione della nuova legge sugli appalti dobbiamo cercare non solo di recepire la direttiva n. 531 così com'è, ma anche di armonizzarne le indicazioni con le norme che riguardano l'affidamento delle opere pubbliche e degli appalti, cioè con un insieme di disposizioni caotiche e contraddittorie.

Nella relazione del presidente ho letto che la SIP, avendo personalità giuridica

privata, non è tenuta al rispetto della disciplina sugli appalti. A me sembra che con la nuova direttiva anche le società per azioni a prevalente capitale pubblico che operano in regime di monopolio siano tenute al rispetto della disciplina che verrà emanata. Questo è un argomento nuovo difficile e complesso che il Parlamento deve affrontare.

La relazione contiene anche notizie dettagliate su come si è comportata e si sta comportando la SIP in materia di appalti. Si tratta di informazioni interessanti che però forse non riguardano le finalità di questa indagine. Sarebbe più utile per noi avere suggerimenti di carattere operativo con riferimento alle disposizioni che dovremo elaborare nei prossimi mesi. Mi riferisco in particolare alla questione del raccordo tra la direttiva n. 531 e l'insieme della legislazione sugli appalti che il Parlamento si appresta a varare e nella quale dovremo inserire elementi fortemente innovativi. In proposito gradiremmo alcune indicazioni, che potrete farci pervenire in un secondo tempo.

**GIANCARLO ACCIARO.** Un passaggio del presidente mi ha fatto riflettere sulla situazione di Sassari. Egli ha parlato di alcuni casi nei quali per l'aggiudicazione dei lavori si ricorre alla trattativa privata, in particolare per l'acquisizione di edifici. Mi interesserebbe capire come avviene tale trattativa e perché la SIP, che è una società a prevalente capitale pubblico, utilizzi la mediazione di privati invece di attuare una trattativa diretta con i comuni per i quali la legge prevede deroghe particolari.

Vorrei poi capire quali siano i criteri di gestione dell'elenco delle imprese e se esso faccia o meno riferimento all'elenco nazionale degli appaltatori.

**PAOLO DE PAOLI.** A pagina due della relazione si può leggere quanto segue: « la SIP è impegnata nello sviluppo di una serie di programmi tecnologici... per il conseguimento degli obiettivi in precedenza enunciati sono stati previsti inve-

stimenti per oltre 40 mila miliardi da effettuare nel prossimo quadriennio ». Desidererei sapere in modo dettagliato a quali settori siano destinati gli investimenti (che corrispondono a circa 10 mila miliardi l'anno) ed in che percentuale.

**PRESIDENTE.** Questa notizia potrete inviarcela successivamente nell'ambito di una informazione programmatica.

Non essendovi altre richieste di intervento, do la parola al presidente Pascale.

**ERNESTO PASCALE, Presidente della SIP.** Grazie, signor presidente. Non le nascondo che mi trovo in imbarazzo perché mi sembra (chiedo scusa se parlo con franchezza) che in alcuni interventi dei commissari sia sottinteso che esistono normative sugli appalti pubblici che la SIP non rispetta (io dico che non le dobbiamo rispettare perché la SIP è un'azienda di diritto privato) e perciò si dubita della sua trasparenza. Devo dire che questa situazione è imbarazzante.

La contraddizione costituita dal fatto che viene rispettata la normativa CEE e non quella sugli appalti, che a noi non si riferisce, in effetti non è una contraddizione perché la direttiva CEE ha lo scopo di incrementare la competizione. Tale normativa (della quale ho parlato ma forse mi sono male espresso), è stata promossa dalla CEE per fare in modo che tutti nell'ambito europeo potessero partecipare, nonostante l'esistenza di blocchi. Questi blocchi, anche se dal punto normativo stanno per essere superati, continuano a resistere fortemente, ad esempio, in Germania ed in Francia. Noi, essendo forse un po' più incoscienti, continuiamo a persistere in queste posizioni, con il rischio di dover aprire il mercato a fabbriche straniere. Si tratta di una scelta più che legittima, ma non esiste alcuna contraddizione fra le due direttive che si prefiggono scopi diversi: il primo è quello di assicurare la trasparenza ed il corretto svolgimento di un appalto per un'opera pubblica, mentre il secondo tende ad introdurre la competizione internazionale nell'ambito europeo.

Qualcuno ha chiesto se sia a conoscenza di fatti di corruzione: ricordo che la SIP è una società esercente un servizio pubblico, per cui abbiamo l'obbligo di denunciare qualsiasi reato di cui veniamo a conoscenza. Pertanto non possiamo evitare di farlo. Anche quando si è trattato di un furto commesso da un nostro dipendente, abbiamo dovuto farlo.

Quali sono i nostri suggerimenti? La normativa attuale si applica alle amministrazioni dello Stato e ad altri, ma non si applica a noi. A caldo, direi che è necessaria la conservazione di certi atti affinché possano essere verificati nel futuro, anche se nelle aziende esistono i collegi sindacali. Infatti, una regolamentazione in questo settore è alquanto complessa.

Mi è stato chiesto, altresì, quali siano le aziende che lavorano per noi e se ultimamente se ne siano aggiunte altre. Per fare l'esempio del settore dei cavi, posso dire che mentre tempo fa vi erano soltanto due produttori, oggi ve ne sono addirittura nove con una conseguente sovrapproduzione. Ebbene, facendo appalti in questo campo, può verificarsi il caso in cui una o due aziende vincano tutti i lotti a disposizione con il rischio di far chiudere tutte le altre fabbriche o almeno di costringere ad interrompere l'attività per quello stesso anno. Si potrebbero, invece, fissare dei prezzi attraverso gli appalti da applicare a tutte le aziende con analoga produzione. Ricorderò, per inciso, che la parte edilizia coinvolge il 6 per cento dei nostri investimenti, per cui la parte preponderante delle nostre spese riguarda le telecomunicazioni.

Noi abbiamo innanzitutto la necessità di sapere quale prodotto sia meglio acquistare: in proposito, siamo noi che redigiamo le specifiche. Tra l'altro, nella nostra pianificazione, arriviamo a 10 o 20 anni, fino ad arrivare alla cosiddetta programmazione di dettaglio che riguarda i primi due anni a venire. In altre parole, siamo in grado di prevedere programmi quinquennali o anche più lunghi: i problemi della realizzazione nascono

quando andiamo ad incidere sul territorio. In questa pianificazione, programmazione e progettazione di dettaglio vengono inserite tutte le specifiche dei prodotti delle prestazioni relative che noi desideriamo. Sulla base delle nostre indicazioni, i vari fornitori debbono realizzare il prodotto mentre noi, nel redigere le specifiche, ci avvaliamo anche dell'esperienza dei produttori italiani e stranieri, nonché dei gestori di altri paesi che sono riusciti a raggiungere determinati obiettivi.

Il problema più importante è quello di verificare se il prodotto da fornire corrisponda effettivamente alle specifiche da noi richieste: ne consegue una lunga fase di prova tecnica in laboratorio ed in campo. Quando il prodotto viene qualificato, è a quel punto che si può inserire la gara. Per quanto ci riguarda, non vogliamo mai dei monofornitori, tanto è vero che obblighiamo chi ha sviluppato un prodotto - sia pure riconoscendogli un certo periodo o una certa quantità di fornitura - a dare i brevetti agli altri proprio per evitare questa sorta di monopolio.

Per quanto riguarda la parte edilizia - che come ho detto rappresenta una minima percentuale del nostro patrimonio - disponiamo di un albo di aziende con le quali trattiamo anche in base a determinate caratteristiche. Si tratta di ditte che hanno già lavorato per noi, che sono iscritte all'albo nazionale. Esse vengono invitate, offrono dei prezzi e sulla base di questi ultimi si decide. Normalmente non vi sono problemi particolare di idoneità tecnica dal momento che il progetto lo forniamo noi: se alcune ditte vengono escluse, ciò accade perché non hanno risposto pienamente alle nostre specifiche di progetto. Vi sono altri casi - ma sono solo una minoranza - di scelta obbligata in rapporto al suolo. Aggiungo, per la parte edilizia, che abbiamo normalizzato i nostri fabbricati adibiti a centrale, che rappresentano la parte più consistente rispetto ai fabbricati di ufficio, che pure pesano economicamente. Sono previsti, infatti, una serie di progetti, secondo le

dimensioni delle centrali, uguali in tutta Italia e realizzati – ripeto – con prefabbricati. Questa è la situazione.

Vorrei ora rispondere alle domande più specifiche che mi sono state rivolte, scusandomi in partenza se ne salterò qualcuna, anche se vi assicuro che le risposte saranno integrate eventualmente anche con memorie aggiuntive.

La distribuzione per realtà geografica è in relazione all'andamento del mercato e del modo in cui dobbiamo sviluppare gli impianti. Questo è l'unico criterio. Teniamo conto, quindi, sia della domanda di servizi sia dell'esistenza degli impianti su cui intervenire. Per quanto riguarda il meridione, devo dire che siamo forse uno degli unici settori che sta completamente chiudendo la forbice con il Centro-Nord, nel senso che come quantità di servizi (per le famiglie non per gli operatori economici, che sono di meno nel Mezzogiorno), come qualità e tipo di offerta, la situazione si sta parificando al cento per cento. Nel 1994 dovremmo avere esattamente lo stesso risultato per quanto riguarda, per esempio, la densità di telefoni per famiglie nel Sud e nel Centro-Nord. Così come i servizi offerti agli operatori economici (di telefonia ma anche altri) saranno esattamente gli stessi.

In merito alle procedure di affidamento dei lavori in appalto, non facciamo bandi di gara da pubblicare sulla *Gazzetta Ufficiale*, ma rivolgiamo un invito alle imprese in via riservata perché vogliamo evitare che i fornitori costituiscano un cartello, come può accadere, in assenza di concorrenza. Ciò è effettivamente avvenuto in alcuni casi per i quali – proprio perché seguiamo regole nostre – abbiamo annullato e nuovamente indetto le gare.

Sottolineo che l'offerta dei prezzi di gara a volte ci serve proprio per determinare il prezzo di gara e per applicarlo alle ulteriori forniture. Non è necessario mettere tutto in gara perché si può indire una gara per un lotto grande e per un altro più piccolo (che rappresenta una parte dei lavori); chi si aggiudica il primo è avvantaggiato, ma quel prezzo sarà poi

applicato a tutto quanto sarà o meno in gara, ottenendo riduzioni di prezzo. I prezzi del 1992 della SIP sono inferiori a quelli del 1991, globalmente considerati; siamo, infatti, sull'ordine del 4 per cento, e credo non sia poco.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI.  
Come avviene la selezione delle imprese da invitare?

ERNESTO PASCALE, *Presidente della SIP*. A quali imprese si riferisce? A quale settore? Se si riferisce, per esempio, ad un programma di commutazione, già sappiamo quali sono le imprese da invitare, quelle cioè che dispongono delle tecnologie adatte.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI.  
Quindi, vengono invitate tutte quelle che hanno i requisiti?

ERNESTO PASCALE, *Presidente della SIP*. Si riferisce all'impresa edilizia?

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Mi riferisco ai diversi campi in cui voi fornite appalti.

ERNESTO PASCALE, *Presidente della SIP*. Nell'impresa edilizia, in genere, su una consistenza di lavoro di centinaia di milioni ne invitiamo quattro; se la consistenza è maggiore arriviamo ad otto.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Ma con quali criteri vengono scelte?

ERNESTO PASCALE, *Presidente della SIP*. Se, per esempio, si tratta di un lavoro da realizzare in Lombardia o nel Lazio, invitiamo imprese di quelle regioni, anche se non necessariamente.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI.  
Quindi agite in piena discrezionalità?

ERNESTO PASCALE, *Presidente della SIP*. Certo. Non riesco ad immaginare come potrebbe essere altrimenti.

GIANCARLO ACCIARO. Vorremmo acquisire la vostra esperienza in questo campo per capire meglio se vi è la necessità di cambiare alcune regole.

ERNESTO PASCALE, *Presidente della SIP*. Non voglio mettere limiti alla divina provvidenza, ma devo dire che è difficile per me entrare nell'ordine di idee di ritenere che una regolamentazione di trasparenza porti vantaggi e non anche una serie di danni per un'impresa che segue le norme del diritto privato. Si può dare una risposta a caldo, ma con verifiche *a posteriori*; posso chiedere ad una determinata impresa di tenere a disposizione documenti, ma fare ipotesi preventive è difficile, perché si deve tenere conto di una serie di problemi.

Innanzitutto dobbiamo tener presente il rapporto con i produttori, soprattutto quelli che hanno capacità innovativa; si deve cercare di mantenere la continuità di questo rapporto, di ottenere i prezzi migliori, regolando al contempo il rapporto medesimo in base alle necessità aziendali. Abbiamo anche il problema di verificare i carichi di lavoro delle fabbriche, perché con carichi eccessivi, costringendole ad investire per un determinato picco di lavoro, non saremmo in grado, dopo un anno, di fornirgli altrettanto lavoro e le metteremmo in crisi. Si tratta di un sistema estremamente complesso. Se il problema che ponete è quello della trasparenza possiamo chiedere *a posteriori* una verifica, ma non ritengo possibile prevedere norme preventive.

GIULIO FERRARINI. Mi scusi, dottor Pascale, mi pare che la direttiva comunitaria n. 531 stabilisca principi diversi. Voi dite che fino ad oggi vi siete comportati in questo modo perché la legge ve lo consentiva. Questo è fuori dubbio; non entro nel merito della situazione precedente. Ma la direttiva n. 531 inserisce elementi di novità per i « settori esclusi », di cui fate parte. Saremmo, quindi, chiamati, nell'emanare una norma di legge, a regolamentare, secondo criteri di carattere generale, società come le vostre che

operano in regime di monopolio. Se si stabilisse un sistema in cui quelle società operano in regime di concorrenza, il vostro ragionamento manterrebbe validità, perché non potremmo imporre vincoli che ingabbiano quelle società. Tuttavia, fino a quando opererete in regime di monopolio, è necessario armonizzare la legislazione italiana con la direttiva comunitaria.

ERNESTO PASCALE, *Presidente della SIP*. Concordo su questo punto. Come lei sa, è fissata una certa procedura, che non sto ora a ripetere, che prevede tre formule, due delle quali sanciscono quello che in pratica stiamo cominciando ad attuare. La direttiva però ha l'obiettivo di introdurre nei diversi paesi della Comunità europea la competizione internazionale. Il fine della direttiva - a quanto mi risulta - non è tanto quello di assicurare la trasparenza (che in questo momento è la vostra preoccupazione principale), ma quello di avvertire le aziende dei singoli paesi che esiste, per esempio, un lotto di lavori da assegnare e vi è la possibilità di iscriversi all'albo. Si tratta, dunque, di una finalità totalmente diversa. È chiaro che i due problemi, alla fine, se si approfondisse la questione, potrebbero convergere.

In sostanza, la normativa italiana mi sembra, anche se non la conosco molto bene, sufficientemente precisa. Se non ricordo male, essa è stata elaborata fin dal secolo scorso ed è stata man mano arricchita: eppure, leggiamo sui giornali che accadono certi avvenimenti. È un fatto di uomini, non di normativa. Le normative possono senz'altro favorire certi fatti anomali, ma credo che quella italiana sia fra le più ricche esistenti in materia: si tratta semmai di renderla più congrua.

L'onorevole Tripodi domandava ancora se alle gare possano partecipare altre aziende. La SIP ha tutto l'interesse a che partecipino altre aziende. Noi cerchiamo sempre di ampliare il numero delle aziende partecipanti alle gare e di evitare casi di monofornitura o anche di forn-

tura da parte di due sole aziende. Infine, pretendiamo anche l'acquisizione dei brevetti.

Per quanto riguarda i lavori edili, indiciamo certe forme di gara, ma a nostra discrezione le possiamo interrompere, quando riscontriamo che qualcosa non va. Insomma, non si tratta di una procedura che ci impegna come una gara di appalto pubblico.

GIROLAMO TRIPODI. Avete escluso qualche impresa, che durante la sua attività abbia avuto problemi con la giustizia?

ERNESTO PASCALE, *Presidente della SIP*. Può essere avvenuto. Noi chiediamo sempre i certificati antimafia, anche se non si sa se servano o meno. Nelle gare di appalto ci premuniamo contrattualmente per una serie di aspetti quali la sicurezza sul lavoro, il pagamento di tutti i contributi, il rispetto dei contratti; effettuiamo poi delle ispezioni, sospendiamo il lavoro o interveniamo tutte le volte in cui si verificano fatti anomali.

A Roma recentemente si è verificato un caso particolare: abbiamo chiesto più volte, dopo che l'azienda ci aveva fornito una certa documentazione, una conferma scritta da parte degli istituti previdenziali; questi non ci hanno comunicato per iscritto che quella documentazione non era valida e ci siamo ritrovati anche sui giornali, dopo che per due mesi avevamo insistito in quella direzione.

Ci possiamo premunire solo in questa maniera, non abbiamo altri strumenti, né possiamo effettuare investigazioni particolari.

PRESIDENTE. Applicate alla lettera la legge Rognoni-La Torre?

ERNESTO PASCALE, *Presidente della SIP*. Applichiamo tale legge alla lettera e con molto rigore.

L'onorevole Mattioli ha rivolto una domanda circa la presenza di interferenze politiche: non vi sono.

L'onorevole Rizzi mi chiedeva notizie sul sistema di qualità.

AUGUSTO RIZZI. Ho chiesto se tale sistema si applica anche alle imprese edili.

ERNESTO PASCALE, *Presidente della SIP*. Per le imprese edili è molto più facile applicare il sistema di qualità: siccome si opera su progetti di dettaglio, il riscontro sul progetto e sul controllo dei lavori è molto più facile e viene effettuato da noi. Tale controllo è molto più difficile per quanto riguarda una serie di lavori complessi e articolati, come quelli di rete, dove abbiamo pagelle sulla qualità di ognuna azienda e abbiamo tutta una graduatoria a seconda dei settori di attività.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Altri rappresentanti di enti non ci hanno fornito tale risposta. Hanno affermato, infatti, di subire pressioni politiche. Sembra che la SIP sia fuori dal mondo e viva in un'isola felice: questo non è credibile.

Altri enti hanno affermato di ritenere che la causa vada ricercata nell'eccessiva discrezionalità, ci hanno insomma fornito risposte articolate che servono a noi per formulare proposte di modifica normativa. È incredibile affermare che la SIP non subisca pressioni politiche: sarebbe un'isola strana in un paese tutto fatto di tangenti e di pressioni politiche. Non sto facendo un processo alla SIP, ma se l'audizione deve essere utile, qualcuno che ha, come voi, una sufficiente esperienza di come vivere nel mondo, ci dica anche come questo vivere nel mondo possa essere reso migliore.

VITO GAMBERALE, *Amministratore delegato della SIP*. Non vorrei che si creasse un equivoco. Quando noi parliamo di investimenti, pensiamo essenzialmente a investimenti impiantistici, che coprono dal 94 al 96 per cento dell'investimento annuale. Per investimenti impiantistici intendo centrali di commutazione, centrali di trasmissione,

reti, cavi, terminalerie, apparecchiature estremamente specifiche, che sono fornite da produttori a livello internazionale e da modestissimi produttori nazionali (su questo probabilmente si dovrebbe sviluppare un capitolo apposito, che aveva iniziato il presidente all'inizio).

La parte edile copre dal 4 al 6 per cento dell'investimento annuale. In tale settore dobbiamo dividere una parte, che possiamo definire di minuteria. Infatti, abbiamo migliaia di centrali distribuite nel territorio, che debbono essere ristrutturate o ampliate. Faccio riferimento a un tipo di lavori, che pesano molto poco nell'ambito degli investimenti SIP, estremamente distribuiti e di importo specifico abbastanza limitato.

Noi parliamo di investimenti tecnici, riguardanti tecnologie specifiche che hanno una gamma molto limitata di fornitori a livello internazionale, mentre penso che la Commissione stia indagando essenzialmente sugli investimenti di carattere immobiliare. Occorre chiarire questo problema, perché probabilmente le domande dei membri delle due Commissioni si rivolgono alla tipologia delle aziende i cui rappresentanti già sono stati auditi. Immagino, ad esempio, che per quanto riguarda l'ANAS la percentuale sia capovolta, nel senso che il 95 per cento degli investimenti di quella azienda siano di carattere immobiliare e il 5 per cento riguardino l'impiantistica.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Abbiamo ascoltato i rappresentanti dell'ENEL e il discorso si è incentrato su una vicenda di commesse a cui erano interessate la FIAT oppure la Nuovo Pignone, con il rispettivo protettorato della democrazia cristiana e del partito socialista. Il problema è, dunque, strettamente tecnico, ma anche politico.

VITO GAMBERALE, *Amministratore delegato della SIP*. Il problema è prettamente tecnico. Per una centrale di commutazione noi utilizziamo tre o quattro tecniche mondiali. Si tratta di tecniche abbastanza vincolanti. Infatti, quando si

deve ampliare una centrale Eriksson già installata, non si può aggiungere un pezzo di centrale ITALTEL. L'ampliamento deve avvenire sulla base di tecniche omogenee.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Le assicuro che la vicenda ENEL è assolutamente la stessa, perché una turbina a gas della FIAT non è diversa da quella dell'Ansaldo o della Brown-Boveri.

ERNESTO PASCALE, *Presidente della SIP*. Faccio osservare che, mentre la turbina della Brown-Boveri e quella della FIAT possono essere fungibili, da noi questo non accade perché, dopo aver scelto un tipo di tecnologia, si crea un vincolo per un certo periodo di tempo. Se si installa a Roma, a piazza Colonna, un tipo di centrale, si compie una scelta di tipo tecnologico che sarà condizionante nel tempo. Sarebbe estremamente costoso, non conveniente e nemmeno ipotizzabile pensare di eliminare il patrimonio installato, buttarlo via, per adottare una tecnologia diversa. Da noi l'obiettivo tecnologico, che poi diventa un vincolo (per questo parlavo prima del problema delle specifiche e della qualificazione del prodotto e così via) rappresenta una scelta, che dura per anni, fino a che una famiglia di prodotti non muore.

Per questo, non siamo un'isola felice, ma siamo fortemente condizionati dalla tecnologia. Le grandi scelte, anche di tipo tecnologico, che possono essere compiute da altri, sono in genere fungibili. Nel nostro settore, non costruiamo nuove centrali perché il territorio italiano è tutto coperto, ma ampliamo quelle esistenti. Adottiamo una tecnica diversa, perché passiamo dall'elettromeccanica, all'elettronica o all'elettronica numerizzata, arricchiamo quest'ultima attraverso una serie di prestazioni e di sviluppi del *software*. Le questioni sono in tali termini, ma noi non siamo un'isola felice. Le trattative di urgenza riguardano piccoli interventi quale, ad esempio, quello che ha interessato il cavo della Nomentana, bruciato a causa di un corto circuito dell'ENEL che ha danneggiato decine di

migliaia di utenti. In simili casi occorre intervenire nel minor tempo possibile per cui si ricorre alle imprese a disposizione.

L'onorevole Martinat ha parlato di progettazione in proprio o esterna. La progettazione tecnica è un problema nostro; possiamo far sviluppare fuori alcune mappe di dettaglio ma del resto ci occupiamo noi direttamente.

Per l'edilizia invece vi è una parte coperta da progetto standardizzato (le centrali) ed un'altra (gli uffici) affidata al nostro progettista consulente e mai all'impresa.

A proposito di aumenti di valore abbiamo alcune clausole (che non sempre utilizziamo perché a volte operiamo a prezzo chiuso), che talora sono collegate a bollettini ufficiali e quindi non danno luogo ad alcun tipo di discrezionalità. I termini contrattuali sono sempre protetti da particolari penali che vengono applicate; non vi sono dilazioni di lavori che provocano aumenti dei prezzi.

UGO MARTINAT. Gli appalti si riferiscono al progetto esecutivo?

ERNESTO PASCALE, *Presidente della SIP*. Certo, quindi la discrezionalità non esiste e comunque sono sempre possibili verifiche da parte nostra. In genere non si dà luogo a contestazioni.

L'albo delle ditte viene aggiornato sulla base delle richieste; abbiamo anche la possibilità di escludere ditte che non ci hanno soddisfatto.

Quello del costo dei ritardi burocratici è senza dubbio un bel tema. Per quanto ne so, un calcolo non è mai stato fatto, ma sono convinto che i costi sono altissimi. Essi discendono da due situazioni: man mano che si espande una città dobbiamo intervenire per acquisire le aree nelle quali installare gli impianti di telecomunicazione. Quando nei piani regolatori non sono previste tali aree, che non possono essere scelte a discrezione, esistendo un limite tecnico (devono essere baricentriche rispetto alla zona da servire), dobbiamo procedere direttamente e chiedere le varianti di piano regolatore.

Ciò a volte ci porta a dover intervenire con molti anni di anticipo e a dover seguire una trafila della quale non si conosce la durata. In proposito, ricordo che moltissimi anni fa dovetti recarmi dal sindaco Vetere per affrontare il nodo di 42 aree bloccate, alcune da ben undici anni. Il piano regolatore, perciò, dovrebbe indicare obbligatoriamente le aree da destinare alle telecomunicazioni; ciò significherebbe per noi poter collocare gli investimenti nei tempi giusti, senza doverli anticipare, e disporre di tempi certi di realizzazione.

Un secondo problema è costituito dalle opere di urbanizzazione, alle quali, in un certo senso, dobbiamo correre dietro perché non è detto che in esse siano previste le telecomunicazioni. A volte sulle lottizzazioni dei comuni dobbiamo intervenire con i pali perché non conviene scavare sui lavori già conclusi. Anche nelle opere di urbanizzazione quindi dovrebbero essere sempre incluse le telecomunicazioni.

Infine vi è l'opera quotidiana: interveniamo continuamente nelle città rompendo marciapiedi e installando le antenne di radiomobile; anche qui abbiamo problemi di concessioni ed autorizzazioni per l'effettuazione degli scavi necessari per collocare le antenne che richiedono 40 metri quadrati di elettronica (la quale deve essere situata entro un certo perimetro). Nelle grandi città come Roma e Milano dove vi è una forte concentrazione di persone che usano i « telefonini » dovremmo mettere cellule ad una distanza inferiore ai 500 metri una dall'altra per evitare di creare coni d'ombra. Devo dire però che mentre vi è qualche comune, in genere nel Nord, più consapevole dell'esigenza di sviluppare le telecomunicazioni, spesso veniamo trattati con benevola indifferenza alla stregua di venditori ambulanti che chiedono una licenza (a Roma, ad esempio, ne abbiamo in corso 1.200).

Occorre quindi individuare regole alle quali la SIP deve attenersi: se sbaglia paga o pagano le persone che la rappresentano. Se non si interviene in questo senso continueranno a verificarsi ritardi

causati magari dal più banale intervento di una circoscrizione che blocca lavori di grandissimo valore.

Un altro fenomeno che fa lievitare i costi è costituito dal fatto che essendo il nostro un programma non modulare ma integrato, a volte dobbiamo effettuare lavori di tipo tecnico che producono « accrocchi » sui quali occorre tornare dopo uno, due o tre anni; se potessimo effettuare subito un'intervento definitivo, senza dubbio realizzeremmo un notevole risparmio.

Sarebbe anche opportuno l'avvio di una conferenza di servizi e di gestori che funzionasse adeguatamente: abbiamo potuto vedere, in occasione dei campionati del mondo, che tale organismo ha funzionato bene in molte città italiane, anche se per poco tempo. Una sua istituzionalizzazione procurerebbe molti vantaggi, compreso quello di elaborare, insieme con le altre aziende erogatrici di servizi, un programma annuale a livello comunale sul quale basarsi senza dover richiedere continue autorizzazioni e concessioni. Cito ad esempio il caso delle installazioni delle cabine per le quali è necessario interpellare il Ministero dei beni culturali e ambientali; per ogni cabina è richiesto un sopralluogo da parte di un esponente di tale dicastero tanto che, pur essendo prevista l'installazione di mille cabine a Roma, riusciamo a definirne soltanto due al giorno.

All'onorevole Ferrarini devo dire che non so come potrebbero essere posti in questo momento vincoli o limiti gestionali e se essi darebbero frutti ai fini della trasparenza. Semmai si potrebbe parlare di verifiche *a posteriori*, che potrebbero rappresentare una soluzione più efficace.

L'onorevole Acciaro, a proposito della trattativa diretta, mi pare abbia accennato a Sassari. Non so se si riferisse al settore edile.

**GIANCARLO ACCIARO.** Volevo sapere se ritenete più conveniente trattare con i privati.

**ERNESTO PASCALE, Presidente della SIP.** Vi sono alcuni casi particolari in cui

è necessario trattare con i privati. Per esempio, dovendo utilizzare un certo terreno (mi riferisco ad edifici per uffici, non per centrali), per porre un centro elaboratore dati, se questo è stato assegnato ai privati con concessione approvata (altrimenti si dovrebbero richiedere le varianti del piano regolatore), allora seguiamo una trattativa diretta « chiavi in mano », in genere a prezzo chiuso, per opera futura.

L'onorevole De Paoli chiedeva chiarimenti in ordine ai 40 mila miliardi di investimenti da effettuare nel prossimo quadriennio. La SIP - come ho già detto - deve mantenersi il reddito, quindi il volume dei suoi investimenti non può essere che correlato alle sue possibilità di reddito.

**PRESIDENTE.** Vorrei sapere, dottor Pascale, qual è la competenza delle commissioni regionali rispetto a quella centrale in materia di appalti dei lavori.

**ERNESTO PASCALE, Presidente della SIP.** Esiste un'indicazione di prezzo dell'ordine di centinaia di milioni, anche se non ricordo il limite.

**LUIGI COSTA, Responsabile immobili della SIP.** Il limite massimo è di 500 milioni. Bisogna considerare che non si tratta soltanto di lavori comunemente indicati come opere murarie. In questo importo sono comprese anche le costruzioni metalliche dei tralicci porta antenne, i ripetitori passivi da installare sulle montagne per i collegamenti ponteradio e tutti gli impianti termotecnici, quindi quelli di riscaldamento, di condizionamento, di trattamento dell'aria: tutti impianti elettrotecnici (le centrali telefoniche funzionano utilizzando energia elettrica) di rilevantissima incidenza.

Considerando che l'investimento complessivo (chiamato « edilizia » all'interno della SIP) è pari al 5 per cento, in effetti quello che nel gergo comune è effettivamente « edile » rappresenta solo il 2,5 per cento dell'investimento, perché più della metà di quello complessivo è diretto ad

opere tecnologiche, quindi a forniture di carattere più industriale rispetto a quelle che competono alla normale impresa edile.

PRESIDENTE. Ci interessa capire — come per l'ANAS la competenza dei compartimenti regionali e di quello centrale in materia di opere pubbliche.

LUIGI COSTA, *Responsabile immobili della SIP*. La competenza è definita anche in funzione della dimensione della regione. Alcune regioni hanno una struttura organizzativa sufficientemente robusta, come la Lombardia e il Lazio, altre hanno invece una struttura organizzativa più leggera dal punto di vista tecnico. La competenza attualmente varia dai 250 milioni per le più piccole ai 500 milioni per le più grandi.

ERNESTO PASCALE, *Presidente della SIP*. Con la riserva che la direzione generale assume a campione direttamente alcuni lavori.

PAOLO DE PAOLI. Vorrei comprendere meglio il dato relativo ai 40 mila miliardi. In sostanza, vorrei conoscere la filosofia di questo investimento. Si sta prevedendo la possibilità che vi siano altri concessionari per la telefonia, in particolare radiomobile, e per altri servizi? Vorrei capire se l'investimento di 40 mila miliardi, che dite essere tra i più elevati sostenuti da una singola azienda in campo nazionale, tiene conto anche di questi indirizzi.

Vorrei sapere, poi, a quale concetto di redditività del capitale — cui lei, dottor Pascale, faceva riferimento — è legato questo investimento.

PRESIDENTE. Mi pare che stiamo esulando dalla competenza dei nostri ospiti.

PAOLO DE PAOLI. Ma da qui discendono le scelte di fondo dell'azienda!

PRESIDENTE. Ma non c'entra nulla con gli appalti.

PAOLO DE PAOLI. Mi pare che invece c'entri molto.

PRESIDENTE. Per informazione pregherei allora il dottor Pascale di dirci come vengono destinati questi 40 mila miliardi.

ERNESTO PASCALE, *Presidente della SIP*. Innanzitutto tale cifra discende dalla valutazione dello sviluppo del mercato: domanda di nuova utenza, variazioni di utenza e domande di traffico di vari servizi, da quelli residenziali a quelli degli operatori economici. Essa deriva poi dalla situazione normativa in atto, dove la trasmissione dati, l'intero mercato dei terminali ed i valori aggiunti sono già liberalizzati. Se dovessero emergere fattori ancora più incisivi, allora dovremmo variare i nostri programmi, che comunque ogni anno aggiorniamo.

I nostri programmi, inoltre, rappresentano una proposta per far crescere le telecomunicazioni italiane, per far sì che esse offrano servizi diversi di anno in anno ai cittadini ed agli operatori economici istituzionali. Questo porta alla necessità di un contratto di programma, di un impegno formale da parte nostra a realizzare determinate quantità, a sviluppare qualità misurabili, ad introdurre nuovi servizi e prestazioni, a recuperare la produttività aziendale. A fronte di questo impegno è necessario un aggiornamento delle tariffe. Dico questo perché il Governo vorrebbe mantenere un basso tasso di inflazione e noi dovremmo stare sempre al di sotto di quel tasso. È chiaro che si tratta di una scelta che deve fare il paese. Dicevo prima che se la SIP continuasse a fornire il servizio che offre oggi diventerebbe ricchissima e potrebbe ridurre le tariffe; il problema dell'azienda è lo sviluppo e con l'attuale costo del denaro lo sarà ancora di più.

ANTONIO ZAPPI, *Amministratore della SIP*. Vorrei svolgere alcune brevi osser-

vazioni ad integrazione di quanto affermato dal presidente. Ovviamente dobbiamo tener conto che parliamo di 40 mila miliardi in 4 anni, quindi di un volume investitorio dell'ordine di 10 mila miliardi l'anno. Stiamo inoltre definendo l'impostazione del nuovo programma quadriennale 1993-1996, ma guardando a quella che è l'esperienza di vita vissuta, la suddivisione di questi 10 mila miliardi annui, quota che ha ormai raggiunto la SIP negli ultimi anni, si incentra prevalentemente, come sosteneva poc'anzi l'ingegner Gamberale, sulla parte relativa agli investimenti nel campo degli impianti di telecomunicazione, cioè lo sviluppo delle centrali. Ovviamente, abbiamo rivolto il nostro programma all'ottica di portare il paese ad una qualità di servizi fondata su un'impiantistica nuova, prevedendo il passaggio dall'elettromeccanico al numerico. Quindi, la maggior parte della nostra attività investitoria è rivolta al capitolo della commutazione, quindi delle centrali. Quando spostiamo il discorso dal campo investitorio a quello degli acquisti, nel nostro modo di operare siamo indotti, negli appalti, ad avere riguardo a quei tre o quattro complessi che dispongono di certe tecnologie, che hanno già installato, sulla base di una certa suddivisione, gli impianti di commutazione. Le centrali debbono essere collegate fra di loro.

Vi è tutto il comparto delle trasmissioni, che abbraccia la seconda notevole quota del settore investitorio. Gli impianti della SIP, come loro stessi possono vedere, trovano la loro realizzazione concreta nei cavi o nelle fibre, che stanno avendo un grande sviluppo. Vi è tutto il capitolo investitorio relativo all'attività, che conferiamo alle imprese di rete di distribuzione. Negli ultimi anni, dal 1987 ad oggi, in questo settore si è verificato un grande processo di razionalizzazione, perché siamo passati nel paese da circa 130 imprese, molte delle quali a conduzione estremamente limitata, perché fornite solo di pale e picconi, a circa quaranta imprese a carattere sovragionale, quindi di dimensioni superiori, a

quelle strettamente limitate ad un piccolo comparto, il che, nella individuazione delle realtà con le quali ci confrontiamo e alle quali conferiamo il lavoro, ci porta anche ad individuare alcuni aspetti fondamentali ai fini della qualificazione di esse.

Mi riferisco innanzitutto alla dimensione, che preferiamo sia quella di società per azioni, non di società di limitate dimensioni o di persone, perché queste ultime possono creare problemi nel momento in cui in un ciclo di attività produttiva, come è anche quello delle telecomunicazioni, si determinano stasi o diminuzioni. In questi casi se la società non ha dimensioni discrete e solide, l'impatto è immediato anche sotto il profilo occupazionale, con riflessi che si rivolgono e raggiungono anche la realtà SIP, la quale si può far carico della responsabilità della politica industriale del paese solamente in termini di indirizzo, ma non in termini operativi.

Mi riferisco anche al problema della diversificazione del fatturato. Tutte le realtà alle quali conferiamo il nostro lavoro debbono operare nel campo delle telecomunicazioni, sia che operino nel campo dell'edilizia, sia in tutta la miriade di prodotti di cui abbiamo necessità nel campo della telefonia, dell'attività commerciale, dell'attività mobiliare. Mi riferisco agli arredi d'ufficio e a quanto necessario per l'attività delle nostre centrali. Noi puntiamo sempre di più a trattare e a confrontarci con realtà che abbiano un fatturato diversificato, che non siano monodipendenti, che non vivano soltanto sulla base dei rapporti e delle commesse SIP, ma che abbiano un'attività che si rivolga verso altri settori. Deve trattarsi insomma di società, che abbiano una propria possibilità di vita e di sopravvivenza, anche in momenti, che possono sempre determinarsi, di calo di attività su un piano generale.

La ripartizione viene effettuata su questi grandi capitoli: centrali, trasmissioni, reti di distribuzione e giunzioni, edilizia. Ad essi faceva riferimento non soltanto il presidente, ma anche l'inge-

gner Costa, con le sue notazioni puntuali e precise. Vi è poi tutta la parte relativa all'attività di commercializzazione dei nostri prodotti, fra i quali c'è il cellulare, di cui si è fatto riferimento in questa sede.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il presidente della SIP e tutti i suoi collaboratori per la partecipazione all'audizione. Attendiamo i dati, aggregando ovviamente la serie di ulteriori richieste che i colleghi hanno formulato.

Non è intenzione di questa Commissione effettuare inchieste in materia di appalti. Stiamo vivendo un momento particolare e stiamo raccogliendo, attraverso le audizioni, una serie di elementi, che riteniamo quanto mai utili per evitare un errore che non vorremmo commettere. Vorremo in altri termini che, dove le cose funzionano e pertanto vi è una sperimentazione valida, questa fosse consolidata, per evitare di compromettere ulteriormente, attraverso modifiche o forzature di garantismo eccessivo, l'efficienza di aziende che hanno bisogno, oltre che di trasparenza e di correttezza (non vi è da parte nostra nessun dubbio), anche di operare in tempi brevi.

Aspettiamo l'elenco che abbiamo chiesto, per capire, come sia avvenuta da parte vostra la selezione rispetto all'iscrizione all'albo e come sia composta la rappresentanza qualificata che assegnate regione per regione.

#### **Audizione dei rappresentanti dell'AISCAT.**

**PRESIDENTE.** Passiamo all'audizione del presidente e del segretario generale dell'Associazione italiana società concessionarie autostrade e trasporti (AISCAT), professor Giuseppe Stancanelli e ingegnere Vito Rocco, che ringrazio per aver accolto il nostro invito.

Mi preme precisare che l'assenza dei colleghi senatori è dovuta al fatto che presso l'altro ramo del Parlamento sono in corso votazioni in Assemblea.

L'AISCAT è una associazione di società concessionarie, che, come tale, non provvede al conferimento di appalti; riteniamo tuttavia estremamente utile ascoltarne le opinioni, perché l'AISCAT comprende tutte le concessionarie autostradali ed è quindi a conoscenza delle problematiche concernenti gli appalti e delle procedure seguite dalle sue associate per conferirli.

Vorremmo anche comprendere quali suggerimenti l'AISCAT è in grado di fornire, alla luce del dibattito che si svolge al suo interno, al fine di indicare questioni e problemi di cui il Comitato paritetico potrà utilmente tener conto nel prosieguo dell'indagine, finalizzata all'individuazione di procedure di appalto trasparenti e capaci di evitare disfunzioni e fenomeni di corruzione.

Prego pertanto il presidente dell'AISCAT di illustrare brevemente il documento fatto pervenire al Comitato, contenente una prima serie di risposte e di suggerimenti da parte dell'associazione. Successivamente i colleghi rivolgeranno domande volte ad un ulteriore approfondimento delle problematiche oggetto della nostra indagine.

**GIUSEPPE STANCANELLI, Presidente dell'AISCAT.** Desidero anzitutto ringraziare il Comitato paritetico per averci invitato ad esporre il pensiero dell'AISCAT nel corso di questa importante indagine conoscitiva, tendente ad individuare le linee riformatrici del sistema degli appalti.

So che il Comitato ha già potuto ascoltare i rappresentanti della Società autostrade, cui compete la gestione di quasi la metà della rete autostradale italiana. Vorrei inoltre rilevare che, oltre al segretario generale dell'AISCAT, è presente con me in questa sede il presidente dell'autostrada del Brennero (seconda in Italia per estensione), Ferdinand Willeit.

Consideriamo questa occasione molto importante ed abbiamo fatto pervenire al Comitato paritetico un documento che

sintetizza le nostre opinioni in ordine al problema oggetto dell'indagine conoscitiva.

Riteniamo che l'analisi delle questioni sul tappeto sia ormai giunta ad un notevole grado di maturazione. Le opinioni in merito, peraltro, come si evince anche dal dibattito riportato dalla stampa, vanno convergendo: oramai si individuano quelli che sono i punti fondamentali su cui è necessario un intervento di riforma legislativa.

Il nostro documento è diviso in due parti: la prima contiene riflessioni e proposte sulla materia degli appalti; la seconda contiene le risposte al questionario predisposto dal Comitato.

La prima parte è evidentemente quella che ci interessa di più. Noi riteniamo che i punti fondamentali su cui è necessario intervenire legislativamente siano quattro: la programmazione, il finanziamento, la progettazione, l'affidamento dei lavori. Credo che questa semplice elencazione dimostri già che ci troviamo dinanzi ai veri nodi del problema.

Quanto alla programmazione, riteniamo che si debba, ancora di più rispetto al passato, pervenire ad una programmazione delle opere pubbliche. Siamo convinti infatti che una parte dei difetti che sono stati lamentati, e che attengono soprattutto alla progettazione, sia determinata da una mancanza di progettazione. Spesso infatti si procede ad appaltare un'opera anche in mancanza di progettazione adeguata.

Fin da questo momento insisto sul discorso del progetto perché per noi - ma non solo per noi - quest'ultimo rappresenta il nodo centrale del problema degli appalti.

Per quanto ci riguarda, pensiamo che dei problemi relativi alla progettazione debba essere investito il CIPET (il comitato per i trasporti), che dovrebbe svolgere un'attività di programmazione anche con riferimento ai vari modi di trasporto.

Si dice che oggi sia necessario coordinare maggiormente gli interventi sulla rete stradale rispetto ad altri modi di trasporto (ferroviario, marittimo, aereo e

fluviale). Poiché è la stessa legge che ha assegnato questo compito al CIPET, noi riteniamo che quest'ultimo organismo debba adempierlo in maniera assai intensa. Ne consegue che la prima proposta che ci sentiamo di formulare è la seguente: la prossima legge approvata dal Parlamento dovrà ribadire fortemente il principio della programmazione delle opere pubbliche, affinché queste ultime non vengano iniziate in maniera quasi improvvisa, e quindi senza un'adeguata programmazione.

A proposito della nuova normativa in materia di lavori pubblici, a noi sembra un dato importante, che può in un certo senso costituire anche il punto di partenza, il provvedimento di legge (Atto n. 5998) approvato dal Senato nella scorsa legislatura e trasmesso alla Camera, in cui sono contenute, a nostro avviso, interessanti proposte anche se ci permetteremo di suggerire qui alcune integrazioni.

Per tale motivo nel nostro documento abbiamo spesso fatto riferimento al suddetto provvedimento, proprio per non dare la sensazione che la normativa sui lavori pubblici parta da zero.

Ciò che noi vorremmo ribadire in maniera molto forte è la necessità di un testo unico sui lavori pubblici. Chi vi parla ha la fortuna di essere docente universitario di diritto amministrativo ed è pertanto un addetto ai lavori. Del resto, tutti coloro che trattano la materia in oggetto sanno che la prima difficoltà è quella di individuare la norma da applicare, anche perché troppo spesso negli ultimi anni si è fatto ricorso a legislazioni di emergenza per fronteggiare necessità improvvise, ma con scarsa utilità dal punto di vista del coordinamento.

La nuova legge sui lavori pubblici non dovrà pertanto essere un'ulteriore leggina ma un testo unico che stabilisca chiaramente le disposizioni da abrogare e quelle da mantenere.

Tutti voi sapete senz'altro le difficoltà che ci sta presentando il decreto legislativo n. 406 del 1991, di recepimento della direttiva comunitaria n. 440; in esso in-

fatti non sempre chiaramente sono indicate le norme abrogate e quelle rimaste in vigore.

Il secondo punto che sottolineiamo alla vostra attenzione è quello del finanziamento. Riteniamo che un'opera pubblica possa e debba essere iniziata soltanto dopo che ne sia stato garantito il finanziamento. Troppo spesso ci troviamo di fronte ad opere che partono ma poi rimangono « per strada » oppure rimangono interrotte per molto tempo (se non per sempre). Mi consta che ci sia un'apposita commissione che abbia lavorato o stia lavorando proprio sulle opere pubbliche interrotte: un fenomeno – questo – che in buona parte dipende proprio dalla mancanza del finanziamento. Spesso infatti si sottovaluta quello che è il finanziamento di un'opera pur di avviarla, nella convinzione che ciò che si inizia prima o poi sarà portato a termine, anche se non sempre ciò trova riscontro nella realtà. Tutto ciò comporta un notevole spreco di denaro pubblico, fatto ancor più grave data la situazione attuale.

Poiché la programmazione ed il finanziamento sono due punti correlati tra loro, deve, a mio avviso, risultare chiaro che quando si dà inizio ad un'opera pubblica ne deve essere « intravisto » il finanziamento, anche se ovviamente lo stanziamento potrà avvenire su più esercizi finanziari se il completamento di una certa opera si dovesse prolungare nel tempo.

Potrebbe essere interessante una norma che stabilisca che non si possono finanziare nuove opere fino a quando non è completato il finanziamento di quelle già iniziate, in modo da evitare che si ripetano quegli sprechi a cui molte volte abbiamo assistito.

Vorrei ora soffermarmi su quello che per noi ma non solo per noi – ieri abbiamo ascoltato anche le dichiarazioni del ministro dei lavori pubblici – è il punto essenziale: la progettazione.

È nostra ferma opinione che molti degli inconvenienti che sono stati lamentati, ed in modo particolare il costo via via crescente delle opere (assistiamo

molte volte a varianti in corso d'opera che raddoppiano o addirittura triplicano, in qualche caso, il costo dell'opera), dipendono da un'insufficienza del progetto iniziale.

In proposito, la nostra proposta è molto semplice: possono essere appaltate solo opere di cui esista un progetto esecutivo, salvo naturalmente l'ipotesi in cui l'amministrazione non voglia ricorrere al cosiddetto appalto-concorso; in questo caso il progetto verrà predisposto dal vincitore dell'appalto.

Ma a parte questa ipotesi dell'appalto-concorso e delle varianti ammesse al progetto (come previsto prima dall'articolo 24, lettera b) della legge n. 584 del 1977 ed ora dall'articolo 29, lettera b), del decreto legislativo n. 406 del 1991, anche se il progetto messo in gara deve pur sempre essere un progetto esecutivo), per il resto dovrebbero essere previsti solo appalti su progetti esecutivi, ma che abbiano il requisito di veri progetti esecutivi, non siano cioè progetti di massima o – come talvolta è accaduto – soltanto studi di fattibilità.

In modo particolare, ci sembra necessario sottolineare l'importanza delle indagini geologiche e geognostiche, la cui mancanza molte volte ha fatto lievitare i costi delle opere.

Qui ci inseriamo in una proposta avanzata da altri e che facciamo nostra: il progettista deve garantire che il progetto sia realizzabile e che lo sia a quei costi, fornendo una fideiussione che, a nostro modo di vedere, dovrebbe coprire almeno il 20 per cento del costo dell'opera. Un progetto, se predisposto da soggetti estranei alla pubblica amministrazione, deve essere accompagnato da una fideiussione tale da garantire che, nel caso di varianti dovute all'inadeguatezza del progetto, il relativo costo non ricada sulla stazione appaltante, sull'amministrazione, ma sul progettista che le ha causate. Questo perché l'esperienza ha dimostrato che l'inadeguatezza dei progetti, da una parte, è motivo di maggior costo dell'opera e, dall'altra, è per così dire la fessura in cui si inseriscono le

imprese per stravolgere il progetto e trasformarlo secondo le proprie necessità ed esigenze. Quindi, garanzia da parte del progettista e, come preciserò subito parlando dell'affidamento, garanzia anche da parte dell'impresa.

L'attuale cauzione del 10 per cento normalmente richiesta per gli appalti è a nostro parere insufficiente, bisogna arrivare ad una fideiussione bancaria almeno per il 50 per cento del costo dell'opera. Perché questo? Siamo convinti che nel momento in cui l'impresa si rivolge ad un istituto bancario chiedendo la fideiussione per il 50 per cento del costo dell'opera (cioè per decine di miliardi, poiché nel nostro settore lotti da 50, 100 o 200 miliardi non sono affatto un'eccezione, ma ricorrono assai spesso), sarà interesse della banca pretendere che l'impresa, anche se di grandi dimensioni, abbia fatto verifiche sul progetto - e laddove queste mancassero le farebbe la banca - altrimenti non concederebbe la fideiussione. Sarà maggiormente responsabilizzata l'impresa e sarà possibile pretendere che quest'ultima, se ha mancato al proprio compito di verificare la fattibilità del progetto, un domani risponda nelle ipotesi in cui fossero necessarie delle varianti. Solo in casi assolutamente eccezionali - tipico quello che viene chiamato della sorpresa geologica - il maggior costo dell'opera attraverso varianti dovrebbe ricadere sull'amministrazione; negli altri casi normali la necessità di varianti e il relativo maggior costo dell'opera dovrebbe costituire oggetto di accertamento di responsabilità o del progettista o dell'impresa ed essere coperto dalla fideiussione, che abbiamo indicato nelle percentuali del 20 per cento per il progettista e del 50 per cento per l'impresa (purché non si tratti di cifre irrisorie, le percentuali non hanno grande importanza). Questo significa arrivare a maggiori garanzie nei confronti dell'amministrazione, cioè spostare l'alea che attualmente è esclusivamente a carico della stazione appaltante sui veri ed effettivi responsabili, il progettista o l'impresa.

Un'altra proposta è quella di evitare che venga separata l'attività di progettista dalla direzione dei lavori. Spesso ci si trova di fronte ad un palleggiamento di responsabilità fra progettista e direttore dei lavori, che si accusano a vicenda. Le due figure andrebbero unificate in modo che ciò non sia più possibile. Però, il progettista deve essere un soggetto in grado di fornire un progetto integrato e globale. Da qui la necessità di portare avanti il discorso delle società di progettazione che, come loro sanno, è fermo da fin troppo tempo. Difficilmente, a nostro modo di vedere, per non dire mai, una singola persona fisica è in grado di assicurare le prestazioni integrate che costituiscono un progetto del tipo di cui abbiamo necessità, questo lo può fare solo una società che ha nel suo seno competenze di vario tipo. Estremamente dannosa consideriamo la scissione dell'attività progettuale fra vari soggetti (geologi, ingegneri e così via), perché ciò rende impossibile accertare le responsabilità. Il progetto deve essere commissionato ad un solo soggetto che ne risponda anche attraverso una fideiussione.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Il 50 per cento riguarda la fase dell'appalto, non la progettazione?

GIUSEPPE STANCANELLI, *Presidente dell'AISCAT*. Sì. Il punto essenziale è il modo di affidamento dei lavori. Riteniamo che sotto questo aspetto debba essere prestata molta attenzione all'attuazione delle direttive comunitarie, dalla direttiva n. 440 del 1989 sui lavori pubblici (che ha già trovato attuazione attraverso il decreto legislativo n. 406 del 1991), alle altre non attuate sui cosiddetti settori esclusi, nonché quella che deve ancora essere emanata sui servizi e sulle concessioni (sulle quali tornerò in seguito perché il problema ci interessa in modo particolare).

Attuazione delle norme comunitarie significa che la regola fondamentale per l'attribuzione dei lavori deve essere, a nostro giudizio, quella del massimo ri-

basso. Nel momento in cui l'appalto è garantito da una fideiussione bancaria per un importo sufficiente (come il 50 per cento dei lavori) anche le preoccupazioni sulle cosiddette offerte anomale, sugli eccessivi ribassi, dovrebbero scomparire di fronte alle garanzie che la stazione appaltante avrebbe attraverso la fideiussione. Quindi, il modo di aggiudicazione normale dovrebbe essere il massimo ribasso, con la lista prezzi in modo che nell'ipotesi – che dovrebbe avere carattere eccezionale – in cui fossero necessarie varianti sia possibile realizzarle.

Altre ipotesi, come la trattativa privata, dovrebbero avere carattere assolutamente eccezionale e non sto a ripetere quanto è scritto chiaramente nella direttiva comunitaria che la prevede solo nei casi da essa tassativamente indicati.

Naturalmente riteniamo che debba anche essere affrontato un problema di controlli. Accanto ad un progetto che sia veramente tale e ad un bando che risponda a determinati requisiti, ci sembra che si debba riattivare nel nostro ordinamento un sistema di controlli, cioè degli organi che abbiano la possibilità di effettuare verifiche (attraverso un criterio da individuare, che potrebbe essere quello del sorteggio, come avviene per la legislazione in materia antisismica, o quello della elevatezza dell'importo del progetto). Del resto, anche la recente legislazione francese di attuazione della direttiva comunitaria n. 440 del 1989 ha introdotto un organo di controllo. Si tratta di verificare se si riterrà di far rivivere il quasi defunto Consiglio superiore dei lavori pubblici, dando a questo organo, che ha così importanti tradizioni di carattere storico, anche compiti nuovi di controllo o se si riterrà di inventare qualcosa di nuovo. Quello che ci sembra importante è che comunque il controllo vi sia. Uscendo dal nostro settore specifico che riguarda le concessioni autostradali, vorremmo sottolineare come a nostro avviso il controllo dovrebbe essere esercitato anche sui progetti degli enti locali: come è stato sottolineato in altre audizioni tenute nell'ambito dell'indagine co-

noscitiva, almeno una parte – e non esigua – degli inconvenienti si verifica relativamente ai progetti degli enti locali. Sarà forse per ragioni d'età, ma io rimpiango il vecchio genio civile e tutte le sue capacità perché, grazie ad esso, negli anni difficili della ricostruzione postbellica, nel nostro paese è stato possibile fare cose egregie ed a prezzi limitati.

L'organo di controllo di cui dicevo dovrebbe poter verificare se il progetto presenti i requisiti previsti, se sia necessario il bando di gara e, nello stesso tempo, utilizzare anche l'antica norma dell'alta vigilanza nel senso che, quando l'amministrazione affida ad un soggetto estraneo la progettazione e la direzione dei lavori, affianchi ad esso un proprio organo (che dovrebbe assumere le funzioni di responsabile del procedimento ai sensi della legge n. 241 del 1990) che eserciti le funzioni di alta vigilanza di cui al regio decreto del 1895 in materia di opere pubbliche.

Vorrei ora soffermarmi sul sistema di affidamento dei lavori da parte delle società concessionarie: com'è noto, la direttiva comunitaria 89/440 ed il decreto legislativo n. 406 del 1991, che ha recepito la direttiva suddetta, hanno stabilito che le norme ad evidenza pubblica debbono essere rispettate da quelle che vengono chiamate amministrazioni aggiudicatrici; amministrazione aggiudicatrice nella terminologia comunitaria sta ad indicare un soggetto pubblico o un soggetto che utilizza capitali pubblici. L'articolo 4 del decreto legislativo n. 406 (adeguandosi alla direttiva comunitaria per questo aspetto) stabilisce che tali norme debbono essere seguite anche da quei soggetti che, pur non essendo pubblici, godono di sovvenzioni o di contributi pubblici in misura superiore al 50 per cento. Tutti gli altri soggetti sono considerati dalla direttiva comunitaria nonché dalla nostra norma interna come non tenuti a rispettare le norme citate.

Orbene: le società concessionarie autostradali non sono amministrazioni aggiudicatrici perché sono società per azioni e non sono soggetti pubblici; non hanno

sovvenzioni in misura superiore al 50 per cento, salvo casi marginali (non più di un paio), eppure, nonostante ciò, la convenzione stipulata con l'ANAS stabilisce che le norme pubbliche debbono essere rispettate nella stragrande maggioranza dei casi (dal 60 al 65 al 70 per cento). Dunque, le società concessionarie, già prima dell'emanazione della direttiva 440 e del decreto legislativo n. 406, pur non essendo soggetti pubblici, hanno accettato di utilizzare in larghissima misura la normativa pubblica; tali società, cioè, sono andate al di là delle disposizioni pur restrittive contenute nella direttiva comunitaria. Ricordo, ad esempio, che tale direttiva per le opere date in concessione stabilisce che il concessionario (parliamo di concessionario di costruzione e gestione, unica ipotesi disciplinata autonomamente, visto che la concessione di sola costruzione è ormai pacificamente parificata all'appalto e quindi non ha una sua normativa) deve dare a soggetti esterni almeno il 30 per cento dell'ammontare dei lavori. Le società concessionarie danno all'esterno dal 60 al 70 per cento dei loro lavori e quindi, anche sotto questo profilo ed anche in quanto considerati concessionari, rispettano pienamente già oggi la normativa comunitaria ed anzi, in alcuni casi, vanno al di là di essa. Questo è evidente per la rilevanza pubblica, se non per la natura pubblica, dell'attività di tali soggetti.

Circa la natura delle società concessionarie, mi permetterei di cogliere quest'occasione per richiamare l'attenzione del Parlamento su un punto: la definizione ai fini della normativa sui lavori pubblici delle società concessionarie autostradali. Noi riteniamo di non poter essere classificati puramente e semplicemente come concessionari di costruzione e gestione di un'opera pubblica se prendiamo la definizione che di questa figura dà il decreto legislativo n. 406 richiamando in questo la direttiva comunitaria. Secondo tale normativa, sono considerati concessionari di costruzione e gestione quei soggetti che eseguono un'opera e, come corrispettivo dell'esecuzione della

stessa, ne ricevono in tutto o in parte i proventi. Sotto questo profilo una società di concessione autostradale potrebbe essere considerata come una concessionaria di costruzione e gestione se si ritenesse il pedaggio il corrispettivo dell'opera. Viceversa, riteniamo che il pedaggio sia non il corrispettivo dell'opera, ma di un servizio che la società concessionaria dà al privato, all'utente autostradale: infatti, riteniamo che quanto l'utente paga non costituisca un modo per ottenere la restituzione dei capitali impiegati nella costruzione dell'autostrada, ma il corrispettivo di un servizio di carattere più generale che la società concessionaria dà all'automobilista e che va dall'assistenza, alle aree di servizio, al soccorso stradale, e così via.

In occasione di una rivisitazione della normativa in materia di lavori pubblici può trovare approfondimento anche questo aspetto per evitare che in maniera che a noi appare grossolana la concessione autostradale sia riportata alla pura e semplice concessione di costruzione e gestione di un'opera pubblica.

**PRESIDENTE.** Evidentemente lei intende dire che non si tratta solo di questo. Mi riferisco al problema dell'autofinanziamento.

**GIUSEPPE STANCANELLI, Presidente dell'AISCAT.** Volevo arrivare proprio a questo che mi sembra un aspetto molto importante.

Quanto alla funzione del pedaggio autostradale, il Parlamento ha emanato una norma molto moderna ed attuale, contenuta nella legge n. 407 del 1990, con cui si dispone che i pedaggi autostradali sono stabiliti in applicazione di quanto previsto dalle convenzioni tra società concessionarie ed ANAS, concessioni che sono approvate dai Ministeri dei lavori pubblici, del tesoro e del bilancio. Ciò significa che il pedaggio viene visto come modo per assicurare alle società concessionarie un autofinanziamento anche in vista della realizzazione di nuove opere. L'ingegner Rocco, che in fatto di numeri

si muove meglio di me, potrà ricordare le migliaia di miliardi che negli ultimi anni le società concessionarie hanno investito in opere e che hanno ricavato da puro e semplice autofinanziamento. La legge n. 407 stabilisce che il contributo statale è ridotto a seguito dell'aumento del pedaggio. Purtroppo, da alcuni anni a questa parte, l'ammontare dei pedaggi è rimasto invariato, per cui si è interrotto l'equilibrio tra esecuzione delle opere e il pedaggio stesso. È noto che tutto ciò ha dato luogo a una serie di contenziosi tra società concessionarie ed ANAS proprio in merito agli adeguamenti dei pedaggi. Ricordo a tale proposito che in numerosi lodi arbitrari l'ANAS è stata condannata al pagamento di somme elevate.

Il contenzioso oggi è stato aperto da tutte le società concessionarie, ma non è certo questa la strada da percorrere bensì quella di dare attuazione alla legge n. 407, cioè di garantire, attraverso piani finanziari, la realizzazione dei progetti. Il meccanismo che sollecitiamo è quello della legge: il piano finanziario prevede quali opere la società concessionaria possa realizzare, per cui non si tratta più di costruire le opere che si vuole, bensì solo quelle che l'ANAS e il ministro dei lavori pubblici ritengono utili per la collettività. Una volta però che tali opere risultano incluse nel piano finanziario (solo attraverso l'approvazione del progetto ne viene autorizzata la realizzazione) deve essere rispettato l'altro aspetto del contratto, ossia quello di raggiungere quei livelli di pedaggio indispensabili per assicurare il pareggio del piano stesso. Non è possibile continuare a fare ciò che si è fatto negli ultimi anni: a fronte di nuove opere realizzate, a fronte di nuove somme impegnate, i pedaggi non sono stati incrementati.

A parte il problema del contenzioso, occorre dire che la maggior parte di queste opere sono realizzate grazie all'accensione di mutui garantiti dallo Stato. Nel momento in cui le società concessionarie dovessero trovarsi in difficoltà finanziarie, lo Stato garantirebbe il pagamento dei mutui. Risparmiare qualche punto di pedaggio, che può apparire come

un contributo alla lotta all'inflazione, in realtà non sortirebbe alcun effetto. Mi permetto ricordare che 5 punti di pedaggio incidono per lo 0,001 per cento nell'indice dei prezzi; 5 punti di pedaggio incrementano dell'1 per mille il costo della vita.

Ritengo da ultimo che il Parlamento, che già con l'approvazione della legge n. 407 ha compiuto il proprio dovere, dovrebbe invitare il Governo ad attuare tale legge rimasta fino a questo momento lettera morta.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il presidente Stancanelli soprattutto per i dati fornitici che serviranno alla Commissione allorquando esaminerà l'assestamento di bilancio nel quadro della politica di programma. I dati comunicatici ci convincono ulteriormente sull'inopportunità di generalizzare il blocco delle tariffe, così come chiede il Governo. Occorre invece incentivare una sorta di apporto finanziario, anche da parte del privato, soprattutto in questo momento di grande difficoltà della finanza pubblica. Ringrazio nuovamente il presidente Stancanelli anche per averci fornito un documento ricco di dati, di proposte e di osservazioni.

**AUGUSTO RIZZI.** Desidero innanzitutto rivolgere un apprezzamento al presidente Stancanelli per la sua esposizione e per il documento che ha consegnato alla Commissione estremamente preciso ed esauriente. Concordo perfettamente con lui sull'opportunità di unificare la fase della progettazione con quella della direzione dei lavori: quest'idea l'avevo ben presente nella mente da molti anni.

Purtroppo non ho sentito parlare, a proposito di controlli e di garanzie, di ciò che avviene durante il *post* collaudo. La fase della verifica di un'autostrada non si esaurisce certo con il collaudo, bensì nel momento del suo utilizzo. Se esaminiamo la fase delle manutenzioni e degli interventi che si fanno sulle autostrade italiane, ci rendiamo conto che forse è opportuno prevedere forme di controllo, di consulenza e di garanzie anche per la fase successiva al collaudo che può essere di cinque o di dieci anni.

Si è parlato di criterio del minor prezzo, che si giustifica di fronte ad una progettazione esecutiva: stiamo però attenti perché sul prezzo può incidere la qualità dell'opera da realizzare, per cui la qualificazione degli operatori diventa un aspetto importante della questione. In pratica l'attuale impostazione dell'albo nazionale dei costruttori è certamente da superare.

È stato affermato che, nella fase della progettazione, non si può trovare la singola persona che sappia fare tutto; analogo discorso vale anche per la fase della realizzazione: tocco pertanto il tema dei subappalti e delle subforniture, e soprattutto il tema dell'opportunità di associazioni temporanee verticali e non solo orizzontali le quali giovano unicamente alle imprese che stringono accordi tra loro.

Molte delle proposte fatte sono legate a provvedimenti legislativi, altre però prescindono da essi. La domanda pertanto è la seguente: come mai le società concessionarie non hanno applicato, o in maniera insufficiente, alcuni dei provvedimenti che voi reclamate? Mi riferisco in particolar modo alla fase della progettazione la quale è di competenza delle società concessionarie. Come mai giustamente rilevate queste carenze nella fase progettuale, che causano tutti i fenomeni che ben conosciamo, quando le disposizioni di legge non vengono applicate? È da qui che derivano tutti i fenomeni negativi che ognuno di noi, come utente di autostrade, ben conosce.

L'ultima parte del suo intervento, presidente Stancanelli, mi induce a sottolineare che occorrerebbe che il servizio fosse adeguato alle esigenze dell'utenza.

**GIROLAMO TRIPODI.** Dopo avere ascoltato con interesse la relazione del presidente Stancanelli, desidererei porre alcune brevi domande.

Quando recentemente abbiamo ascoltato i dirigenti della società autostrade abbiamo saputo, dai documenti che ci hanno fornito, che gli appalti per la realizzazione di opere autostradali avvengono tramite trattativa privata, sia pure a

volte mascherata sotto un'altra forma. Lei, invece, presidente Stancanelli, oggi ci ha detto che l'orientamento è in sostanza quello di giungere non soltanto al recepimento delle direttive comunitarie, ma anche all'adeguamento delle procedure alla legislazione nazionale. Questo mi pare un aspetto importante, perché la maggioranza delle imprese che hanno uno stato giuridico di diritto privato ritiene di non avere obblighi e perciò procede seguendo altre forme di trattativa.

Ci può fornire qualche chiarimento su questa questione? Come mai la società delle autostrade non si attiene agli indirizzi che avete dato (che io condivido, perché si differenziano da quanto ci è stato comunicato nelle audizioni di altri soggetti)?

Infine, vorrei sapere se si autorizzano subappalti e, in caso di risposta affermativa, in che misura. Poiché esistono lavorazioni specializzate per le quali si può dare l'autorizzazione, vorrei sapere quali siano i lavori per i quali si procede a subappalto e in che percentuale dell'investimento complessivo.

**GIULIO FERRARINI.** Esprimo apprezzamento per la relazione del presidente Stancanelli, che ha risposto chiaramente ai quesiti che il Comitato aveva posto per iscritto. Sottolineo che essa può dare un contributo ai nostri lavori, mentre l'audizione precedente è stata piuttosto tribolata, dato che abbiamo faticato a comprendere quale tipo di apporto potesse venire alla nostra indagine conoscitiva.

**GIANNI FRANCESCO MATTIOLI.** Forse perché, non avendo in proprio degli appalti, l'AISCAT è più libera di fare un quadro interessante per noi.

**GIULIO FERRARINI.** Come ha osservato il collega Rizzi, le associazioni danno direttive, ma gli associati fanno come vogliono...

Vorrei approfondire la questione relativa al recepimento della direttiva CEE 531 del 1990, relativa ai settori esclusi, nei quali mi sembra l'AISCAT rientri, dato che sono quelli dell'acqua, dell'ener-

gia, dei trasporti e delle telecomunicazioni. Secondo la direttiva, infatti, anche se si è società per azioni, ma a prevalente capitale pubblico o comunque di interesse pubblico, ci si dovrebbe adeguare alle normative di carattere generale quando si opera in regime di monopolio, come è in sostanza nel vostro caso. Questo è uno degli aspetti più delicati, perché dovremo armonizzare il recepimento della direttiva 531 con la legislazione nazionale. Ci interesserebbe, perciò, ottenere qualche suggerimento particolare e specifico in questa direzione.

**PRESIDENTE.** Presidente Stancanelli, prima di darle la parola per la replica le comunico che avremmo intenzione di avere da lei un apporto programmatico prima dell'inizio dell'esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio.

La prego, inoltre, di essere sintetico perché abbiamo tempi prefissati, dovendo concludere con un parere al Governo sull'assestamento di bilancio e sugli atti di programmazione per il periodo 1993-1995.

**GIUSEPPE STANCANELLI, Presidente dell'AISCAT.** Spero di rispondere in pochissimi minuti, anche se vorrei approfittare per esaminare due aspetti molto interessanti che non ho trattato.

L'onorevole Rizzi si è soffermato sulla qualità dell'opera, augurandosi che il massimo ribasso non vada a detrimento di quest'ultima. Non è detto che il massimo ribasso sia a detrimento della qualità dell'opera, se l'appaltatore risponde alle specifiche del contratto d'appalto. Occorre però ottenere risposta alle specifiche del contratto d'appalto. Se mi è consentito, vorrei rispondere non più come presidente dell'AISCAT, bensì come presidente di una società concessionaria, la Società autostrada tirrenica, cioè la travagliata Livorno-Civitavecchia. Stiamo completando i lavori della prima tratta, Livorno-Cecina. Non è una gran cosa, ma sono sempre lavori per 800 miliardi di lire, quindi ci danno una certa indicazione. Siamo al 97 per cento circa dei lavori, mancando soltanto le opere di

protezione e poco più. Concluderemo con perizie suppletive che non supereranno il 5 per cento. In questi giorni la Milano-Serravalle ha completato i lavori per le Colombiane, per un importo di 570 miliardi, con perizie suppletive dell'ordine del 5 per cento (equivalenti a 15 miliardi, per un totale di 585). Sono quindi cifre assai basse.

Posso dire per averlo vissuto che abbiamo dovuto costringere un'impresa a demolire un rilevato già realizzato perché il materiale utilizzato non era quello del capitolato. Si tratta perciò di avere una direzione dei lavori che abbia sufficiente forza e non è detto che questo non si verifichi nella pratica. Quindi, non è soltanto un *video meliora proboque: deteriora sequor* perché in pratica abbiamo esempi che, quando i progetti sono fatti bene, si possono ottenere buoni risultati.

Tra l'altro, per quanto riguarda la qualità dell'opera, chiediamo che, nel momento in cui il Parlamento metterà nuovamente mano sulla legislazione dei lavori pubblici, dovendo procedere all'aggiornamento del decreto del Presidente della Repubblica n.55 del 1991 - che ha stabilito le norme-tipo per le qualificazioni e per i bandi -, che ci sia lasciato un maggiore spazio per la prequalificazione delle imprese. Faccio un esempio. Di recente abbiamo appaltato, come SAT, lavori di pavimentazione. Alla licitazione privata abbiamo dovuto invitare tutte le ditte iscritte all'albo per la categoria 6. Ebbene, pochissime di queste avevano esperienza in materia di pavimentazione. All'atto di aprire le buste abbiamo vissuto momenti di terrore, fino a quando, finalmente, per caso, la migliore offerta, quindi l'aggiudicataria, si è rivelata quella di un'impresa specializzata nelle pavimentazioni, e quindi abbiamo tirato un sospiro di sollievo. Abbiamo rischiato di affidare 25-30 miliardi di pavimentazione ad una impresa che non le aveva mai fatte, perché il bando-tipo non ci consentiva di agire diversamente.

Dunque, occorre consentire una maggiore prequalificazione alle imprese. Quanto poi ai collaudi, alle manutenzioni

ed alla durata di queste opere, credo che non possa essere espresso un giudizio su quanto è avvenuto da noi, perché in questo momento ci troviamo ad utilizzare autostrade nelle quali il volume di traffico è da 3 a 10 volte superiore rispetto al livello per il quale sono state progettate e costruite. Il passaggio di mezzi pesanti in quantità non prevista al momento della costruzione comporta necessità di manutenzione ben maggiori. Tra l'altro, riteniamo sia stata fatta demagogia anche per quanto concerne le tariffe: sono troppo basse per i trasporti pesanti, considerando che un mezzo pesante non paga più del triplo della tariffa di un'automobile e consuma l'autostrada in misura diecimila volte superiore.

L'onorevole Tripodi ha chiesto come mai la Società autostrade affidi lavori mediante trattativa privata. Credo sia opportuno compiere una distinzione: se ci riferiamo ai lavori per le Colombiane o per i campionati del mondo, la trattativa privata era consentita dalla legge; se ci riferiamo agli altri lavori, la Società autostrade procede a trattativa privata in base alla percentuale prevista nella convenzione, pari al 40 per cento, mentre l'altro 60 per cento viene affidato attraverso licitazioni private. Dunque, non è esatto sostenere che tutto avviene secondo il sistema della trattativa privata.

GIROLAMO TRIPODI. Perché la società non si attiene per tutti i lavori agli indirizzi che voi date? Il 40 per cento costituisce un importo rilevante e viene affidato sulla base di norme che possono mettere in discussione la serietà dell'appalto.

GIUSEPPE STANCANELLI, *Presidente dell'AISCAT*. Nella relazione iniziale ho evidenziato che i lavori delle società autostradali sono divisi in due quote. Una prima è relativa ai cosiddetti lavori in proprio, che possono essere affidati mediante trattativa privata; questa quota varia, secondo le convenzioni, dal 30 al 40 per cento. La quota rimanente, che va dal 60 al 70 per cento, deve essere affidata sulla base delle norme che rego-

lano gli appalti pubblici e quindi mediante licitazione privata. L'ANAS, nel momento in cui approva i progetti, verifica e garantisce che siano rispettate queste quote.

Ho l'impressione che alcune informazioni non siano del tutto esatte.

GIANCARLO ACCIARO. Quali opere eseguite nell'ambito della percentuale del 40 per cento?

GIUSEPPE STANCANELLI, *Presidente dell'AISCAT*. Normalmente si prendono uno, due, tre lotti.

GIANCARLO ACCIARO. Vi è la trattativa perché si tratta di un tipo di lavoro specialistico, oppure la percentuale del 40 per cento può riguardare qualsiasi lavoro?

GIUSEPPE STANCANELLI, *Presidente dell'AISCAT*. Sto parlando del 40 per cento dei lavori a base d'asta; per esempio, un lotto di 235 miliardi su 800 è stato assegnato a trattativa privata a società del gruppo Italstrade. Colgo l'occasione per far presente che è stato costruito un viadotto considerato molto bello anche esteticamente, un'opera di altissima ingegneria.

Per i subappalti, come l'onorevole Tripodi sa, la Comunità europea ha imposto al Governo di eliminare la norma contenuta nella legge n. 55 del 1990 che limitava i subappalti ad una quota del 40 per cento. Il decreto legislativo n. 406 ha pertanto eliminato tale limitazione.

GIROLAMO TRIPODI. Vorrei sapere se siano state avanzate richieste e *grosso modo* quale sia l'entità delle autorizzazioni concesse alle imprese.

GIUSEPPE STANCANELLI, *Presidente dell'AISCAT*. È difficile dare una risposta in termini quantitativi, perché non abbiamo mai compiuto un'indagine di questo tipo. Normalmente i subappalti sono soltanto relativi a movimenti di terra o per il trasporto in olio a caldo.

GIROLAMO TRIPODI. Non si tratta di lavoro specializzato, il più pericoloso. Il movimento di terra purtroppo viene affidato ad imprese mafiose.

GIUSEPPE STANCANELLI, *Presidente dell'AISCAT*. L'onorevole Ferrarini ha posto un problema molto interessante. È dubbio che il settore autostradale rientri tra quelli esclusi, in quanto per trasporti si intende chi è vettore, non chi organizza la via sui quali questi si svolgono. Vettori sono le ferrovie, non le autostrade.

Probabilmente la direttiva comunitaria che ci riguarda è la n. 440 in materia di lavori pubblici. Il problema da me sollevato è un altro, cioè quello di verificare, in base ad un'analisi più attenta, se si rientri nella direttiva-lavori ovvero nella direttiva-servizi. Occorre in altre parole considerare se nell'attività della società concessionaria autostradale sia prevalente la parte costruzione o la parte gestione e quindi prestazione di un servizio alla comunità. Risulta infatti che la Comunità europea, la quale in un primo momento aveva incluso nella direttiva-servizi la norma per cui ogni esecuzione di opere doveva essere regolata dalla direttiva 89/440 (direttiva-lavori) ha poi elaborato un'apposita direttiva-concessioni.

Noi riteniamo che il settore abbia bisogno di una disciplina diversa da quella della concessione di costruzione e gestione di opere, che tenga conto delle peculiarità del settore stesso, diverse rispetto a quelle che caratterizzano l'attività di chi puramente e semplicemente esegue un'opera e, per ricavare quanto ha speso, la gestisce per un certo periodo, dandola in affitto.

GIULIO FERRARINI. Questa direttiva è ancora allo studio?

GIUSEPPE STANCANELLI, *Presidente dell'AISCAT*. Non è stata ancora emanata, ma la sua approvazione è imminente. Del resto, ufficialmente non è stata emanata neppure quella sui servizi.

Se mi è consentito, vorrei brevemente affrontare un tema che sono stato accu-

sato di aver trascurato. Mi riferisco alla conferenza dei servizi, di cui all'articolo 14 della legge n. 241 del 1990. Noi riteniamo che la nuova legislazione sui lavori pubblici debba essere fortemente rafforzata e potenziata e diamo suggerimenti molto precisi.

In primo luogo, vorremmo che la conferenza dei servizi coprisse tutto l'arco di autorizzazioni necessarie per l'esecuzione di un'opera pubblica; con questo intendiamo anche la valutazione dell'impatto ambientale.

Chiediamo poi che la nuova normativa stabilisca che questa valutazione debba avvenire sul progetto di massima e non su quello esecutivo, il quale ha un costo spaventoso; inoltre non è possibile studiare le alternative possibili, indispensabili per una seria valutazione dell'impatto ambientale, a livello esecutivo. Mi riferisco alla parte della valutazione che attiene ai tracciati; evidentemente quella relativa alla minimizzazione dell'impatto deve essere compiuta sui progetti esecutivi, addirittura su progetti specifici.

GIULIO FERRARINI. Emergono tre livelli di progettazione. Qual è il livello definitivo?

GIUSEPPE STANCANELLI, *Presidente dell'AISCAT*. Il secondo. Il primo riguarda lo studio di fattibilità, che può essere utile ai fini della programmazione.

GIULIO FERRARINI. No, questo è un altro. È il quarto.

GIUSEPPE STANCANELLI, *Presidente dell'AISCAT*. Secondo noi, alla conferenza dei servizi devono essere ricondotti anche i rapporti tra lo Stato e le regioni per definire le intese di cui all'articolo 81, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

Le regioni lamentano che la valutazione di impatto ambientale, eseguita preliminarmente rispetto alle intese sui tracciati tra lo Stato e le regioni, possa espropriare la competenza delle regioni. Una volta raggiunto il miglior assetto dal punto di vista ambientale la regione non

può, evidentemente, « buttare tutto all'aria » per esprimere la propria opinione.

Di conseguenza, le regioni hanno giustamente chiesto di poter partecipare anche alla fase di valutazione dell'impatto ambientale, definendo in quella sede le intese sui tracciati di cui all'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616. In altri termini la Conferenza dei servizi deve diventare il luogo in cui tutte le amministrazioni, in qualsiasi modo interessate al progetto, danno il loro apporto, avanzano le necessarie richieste e definiscono l'intera questione al fine di evitare la reiterazione dei procedimenti, passando da una fase all'altra e, spesso, tornando anche indietro. Spesso accade che nella seconda fase si rimetta in discussione quanto stabilito nella prima.

Chiediamo inoltre che anche alle società di progettazione - una volta accettata la loro partecipazione - sia data la possibilità nell'ambito della conferenza dei servizi di esprimere opinioni e di ricevere le indicazioni da trasformare in specificazioni del progetto.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Presidente Stancanelli, se alcuni aspetti mi paiono ragionevoli, altri mi stupiscono. Nella relazione lei ha enfatizzato la delicatezza del processo geologico, ma la valutazione di impatto ambientale ha proprio nel processo di accertamento geologico uno degli elementi essenziali. Questo, però, non può essere fatto su un progetto di massima perché lo studio della tettonica, delle caratteristiche sismiche e soprattutto di geologia tecnica ...

GIUSEPPE STANCANELLI, *Presidente dell'AISCAT*. Geologico o geognostico?

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Geognostico.

GIUSEPPE STANCANELLI, *Presidente dell'ISCAT*. L'accertamento geologico si può fare anche del progetto di massima.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Non però quello geognostico.

GIUSEPPE STANCANELLI, *Presidente dell'AISCAT*. In sostanza, nella conferenza dei servizi si possono determinare i tracciati e anche i problemi legati alla valutazione di impatto ambientale, fermo restando la possibilità e la necessità di una verifica, attraverso l'approfondimento progettuale, nell'ambito del progetto esecutivo. Se quest'ultimo dovesse concludere che in quel determinato luogo non è possibile realizzare alcunché, si potrebbe ritornare in conferenza dei servizi e ricominciare daccapo. Diversamente in un'unica sede sarebbero stati risolti tutti i problemi.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Capisco il suo punto di vista. Temo però che l'idillio di questa sera naufragherà sulla Livorno-Civitavecchia!

GIUSEPPE STANCANELLI, *Presidente della'AISCAT*. La Livorno-Civitavecchia ci divide?

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Peggio, sarà la pietra tombale dell'idillio.

PRESIDENTE. Vorrei ringraziare il professor Stancanelli, l'ingegner Rocco ed il collega Willeit per il materiale e le precisazioni forniteci.

Ci riserviamo di incontrarvi nuovamente all'atto dell'esame dei documenti economici. Siamo convinti, infatti, che l'apporto che fornirete risulterà utile ai lavori parlamentari ed anche, se l'Esecutivo ci ascolterà, alla definizione degli indirizzi governativi che dovranno necessariamente ricercare forme di finanziamento e soluzioni tali da non compromettere l'equilibrio già precario del bilancio statale.

**La seduta termina alle 18,40.**