

SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

Doc. XXII

n. 5

PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

d'iniziativa dei senatori CHERCHI, CADDEO e PREVOSTO

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 30 GIUGNO 1994

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle cause della mancata elettrificazione della rete ferroviaria della Sardegna di cui alla legge 12 febbraio 1981, n. 17, e sul fallimento degli obiettivi del progetto di riattivazione del bacino carbonifero del Sulcis di cui alla legge 28 giugno 1985, n. 351

ONOREVOLI SENATORI. - Con la presente iniziativa intendiamo proporre l'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta che faccia luce su due vicende, entrambe gravi e preoccupanti. Ci riferiamo:

- alla mancata realizzazione, a distanza di ben dodici anni, della elettrificazione della «Dorsale ferroviaria Sarda», sebbene prevista da una legge dello Stato e nonostante siano state spese a tal fine molte centinaia di miliardi;

- al fallimento degli obiettivi del progetto di riattivazione del bacino carbonifero del Sulcis, pure finanziato con specifica

legge dello Stato, con le pesantissime conseguenze economiche e occupazionali ben note.

1. La legge 12 febbraio 1981, n. 17, recante norme per l'ammodernamento e il potenziamento delle Ferrovie dello Stato stabiliva all'articolo 1, quinto comma, lettera l) «di realizzare l'elettrificazione della rete ferroviaria della Sardegna in corrente alternata monofase a 25 mila volts».

Tale previsione faceva proprie le conclusioni di un'apposita commissione, costituita nel 1978 da rappresentanti del Ministero

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dell'industria, del commercio e dell'artigianato e delle Ferrovie dello Stato, incaricata di studiare la convenienza economica di tale intervento nella rete della Sardegna.

L'obiettivo non dichiarato ma verosimile fu quello di consentire all'industria ferroviaria italiana di sperimentarvi una tecnologia esportabile verso i paesi in via di sviluppo, più che di dotare finalmente l'isola di una rete ferroviaria moderna.

Non a caso le principali aziende facenti parte del Consorzio italiano per la trazione elettrica alternata monofase (TEAM), costituito nel settembre 1982 e concessionario dei lavori di rettifica ed elettrificazione della «Dorsale ferroviaria sarda» sono l'Ansaldo Trasporti e la FIAT Ferroviaria.

La convenzione stipulata nel giugno 1983 dalle Ferrovie dello Stato col Consorzio TEAM prevedeva investimenti per 98 miliardi di lire per la costruzione di 25 locomotrici, e 172 miliardi per la realizzazione di opere civili e impianti.

La conclusione dei lavori era stata stabilita per il giugno del 1988.

Con atto addizionale del settembre 1987 il costo delle 25 locomotrici fu portato a 127 miliardi di lire e quello degli altri lavori a 364 miliardi. La loro conclusione fu rinviata all'aprile 1990.

Lo stato attuale dell'opera è il seguente:

- le 25 locomotrici, tutte da tempo ultimate, sono così dislocate: 5 a Cagliari, presso il deposito locomotrici, 4 presso quello di Civitavecchia, le rimanenti 16 sono ancora presso lo stabilimento Ansaldo di Napoli;

- la rete finora elettrificata ha un'estensione di appena 34 km, divisi in due tratte, rispettivamente da Cagliari a Decimomannu, di 14 km e da Villasor a Sanluri, di 20 km.

Le locomotrici, inutilizzate e prive di rimessaggio, risulterebbero ormai inservibili. Alcune di esse, dopo un infruttuoso tentativo di vendita alla Francia, sarebbero state riportate in Italia «prive di parti essenziali».

La rete elettrificata, costituita dalle due tratte richiamate è pure inutilizzabile per evidenti ragioni.

L'ipotesi del suo completamento, quantomeno da Cagliari a Oristano, accolta in un primo tempo, risulta ora abbandonata.

Infine, con lettera dell'amministratore delegato delle Ferrovie dello Stato S.p.A. del 18 febbraio 1993 è stata comunicata al Consorzio TEAM la decisione di rescindere il contratto. La penale prevista a carico delle Ferrovie dello Stato viene calcolata in circa 60 miliardi. La decisione delle Ferrovie dello Stato sembra preludere all'abbandono definitivo dell'intero progetto, sebbene previsto da una legge dello Stato.

Dal quadro fin qui tratteggiato risulta chiara la totale improduttività degli investimenti realizzati in Sardegna negli ultimi dieci anni nel settore ferroviario. I tempi di percorrenza che, a lavori ultimati, avrebbero dovuto essere di 2 ore e 30 minuti nella tratta Cagliari-Sassari e di 3 ore e 10 minuti in quella Cagliari-Chilivani-Olbia, sono rimasti quelli antecedenti ai lavori.

È indispensabile pertanto che il Parlamento accerti in modo chiaro le responsabilità che hanno fatto sì che una legge dello Stato sia rimasta priva di effetti a distanza di ben dodici anni dalla sua approvazione. È necessario inoltre che siano individuate le responsabilità della sequenza di decisioni e dei conseguenti investimenti risultati del tutto improduttivi.

La prima delle decisioni da focalizzare è quella relativa alla scelta tecnologica della trazione a 25 mila volts.

Le Ferrovie dello Stato, attualmente, pur non essendosi ancora formalmente pronunciate, fanno intendere che quel tipo di trazione è obsoleto e costoso. Occorre pertanto accertare su quali basi la commissione a suo tempo incaricata, abbia fondato il proprio parere di convenienza e se tale convenienza fosse riferita alle esigenze di mobilità in Sardegna o privilegiasse invece possibili sbocchi di mercato dell'industria ferroviaria nazionale. In secondo luogo occorre individuare le ragioni per cui è stata autorizzata la produzione delle locomotrici con larghissimo e prevedibile

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

anticipo rispetto ai tempi di elettrificazione della rete, con la conseguenza di provocare oneri aggiuntivi di manutenzione e rimessaggio o effetti di deperimento delle stesse.

L'accertamento delle cause e delle responsabilità del clamoroso, quanto oneroso, fallimento richiamato, appare infine condizione necessaria perchè il Parlamento possa fornire gli indirizzi più opportuni per l'ammodernamento del sistema ferroviario della Sardegna, al fine di evitare che, ai fallimentari interventi di ieri, si aggiunga oggi l'assenza di programmi.

2. La legge 27 giugno 1985, n. 351, ha disposto il finanziamento del progetto di riattivazione del bacino carbonifero del Sulcis.

La legge fu approvata dopo una lunga istruttoria, la effettuazione di numerose audizioni di dirigenti aziendali e di esperti della materia e un lungo e approfondito dibattito parlamentare.

L'iniziativa legislativa fu assunta dal Governo e da parlamentari. Il Consiglio dei ministri varò il relativo disegno di legge a seguito dell'approvazione da parte del Comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale (CIPI), in data 11 ottobre 1984, del progetto di fattibilità presentato dall'ENI (*Gazzetta ufficiale* n. 122 del 25 maggio 1985).

Il Parlamento ampliò la portata del progetto originario. Dal campo strettamente minerario l'obiettivo fu esteso a quello dello sviluppo delle «tecnologie pulite» di utilizzazione del carbone con particolare riferimento alle nuove tecniche di combustione, di gassificazione, di liquifazione, eccetera. In buona sostanza, insieme con la valorizzazione di una importante risorsa energetica nazionale, il Parlamento deliberò che il progetto Sulcis fosse finalizzato allo sviluppo delle conoscenze tecnologiche e delle capacità impiantistiche del sistema energetico italiano. A tale fine si dispose anche la costituzione di una apposita società per la ricerca tecnologica nel campo del carbone, fra ENI, ENEA e ENEL.

Il progetto nasce dunque articolato in tre distinti livelli: a) la coltivazione mineraria affidata all'ENI; b) la utilizzazione del carbone, attraverso tecnologie ambientalmente compatibili, affidata all'ENEL; c) la ricerca e sviluppo tecnologico affidato ad ENI, ENEL, ENEA.

Per la completezza di visione del progetto si dà conto dei tre livelli del progetto. L'indagine viene però proposta essenzialmente sul progetto minerario, affidato alla responsabilità di Carbosulcis S.p.A. (ENI), e sulla società di ricerca e sviluppo tecnologico, Sotacarbo S.p.A.

a) *La miniera*

Lo studio di fattibilità mineraria approvato dal CIPI e finanziato dalla legge n. 351 del 1985 prevede:

– il conseguimento del livello produttivo di unmilionesettecentomila tonnellate/anno di carbone lavato nel 1995, con una occupazione di 2.510 addetti. Lo stesso progetto prevede al 1993 una produzione di 1.500.000 tonnellate di carbone lavato, con un'occupazione di 2.375 addetti. Il progetto è stato dimensionato su una produzione complessiva di 27 milioni di tonnellate di carbone.

Per le singole fasi di progettazione e di dimensionamento sono stati applicati cautelativi coefficienti di sicurezza. Anche per la definizione del piano finanziario sono stati adottati coefficienti di sicurezza.

La valutazione economica del progetto è risultata positiva sotto il profilo dell'analisi dei costi-benefici per il Paese, mentre è risultata negativa sotto il profilo strettamente aziendale.

L'analisi dei costi benefici è stata affrontata con i criteri del Nucleo di valutazione degli investimenti del Ministero del bilancio e della programmazione economica, misurando il contributo del progetto allo sviluppo del reddito nazionale e alla salvaguardia o miglioramento della situazione occupazionale. Tale analisi evidenziava un tasso di rendimento interno del progetto pari al 13,4 per cento.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Sotto il profilo strettamente aziendale il progetto evidenzia una redditività negativa. La copertura finanziaria del progetto è stata conseguentemente dimensionata in misura adeguata a coprire le diseconomie proprie dell'iniziativa e consentire un recupero di redditività tale da giustificare il progetto in termini imprenditoriali. Il fabbisogno finanziario risultava conclusivamente quantificato, accogliendo integralmente le richieste dell'ENI, in 271 miliardi di lire a titolo di copertura della diseconomia e in 85 miliardi di lire a titolo di copertura di un terzo dell'investimento. In totale il fabbisogno finanziario risultava determinato in 356 miliardi di lire. Giova ulteriormente sottolineare che le valutazioni del fabbisogno finanziario accolsero tutte le richieste dell'ENI, come risulta anche nella audizione del Presidente dell'ENI effettuata per l'illustrazione del progetto al Parlamento.

La legge ha disposto l'erogazione del finanziamento in cinque anni. Gli apporti annuali sono stati determinati sulla base dei coefficienti di inflazione proposti dall'ENI (risultati sistematicamente più alti dei tassi di inflazione reale). La somma degli apporti annuali risultò determinata in 505 miliardi di lire.

Sull'investimento sono stati inoltre deliberati i benefici della legislazione sul Mezzogiorno per oltre 160 miliardi, non ancora erogati, benefici di legge per la ricerca mineraria pari a 16 miliardi di lire e contributi comunitari per alcuni miliardi di lire.

In conclusione, giova evidenziare che l'ENI ancora prima di dare avvio al progetto industriale Carbosulcis - fatto forse unico nella storia delle Partecipazioni statali - ricevette il fondo di dotazione richiesto e il rimborso anticipato dell'onere improprio. Il progetto fu inoltre ammesso ad ulteriori consistenti sostegni finanziari pubblici.

Nel giugno 1993 l'ENI ha deliberato le interruzioni del progetto minerario; la procedura di manutenzione attiva della miniera (il cosiddetto *stand-by*) e la richiesta della cassa integrazione per oltre i tre

quarti degli addetti. Al momento dell'adozione di tale decisione, l'occupazione diretta risultava di circa mille addetti contro un dato di progetto di oltre 2.300 addetti. La miniera non è pronta per la produzione industriale. L'ENI dichiara, inoltre, che il livello dei costi di estrazione del carbone è più che raddoppiato rispetto a quello dichiarato nel progetto di cui alla legge n. 351 del 1985.

La situazione determinatasi è particolarmente grave. Infatti:

- è stato accumulato un rilevantissimo ritardo rispetto ai tempi previsti per l'avvio in produzione industriale della miniera, con conseguenti pesanti oneri finanziari sulla gestione;

- vengono richiesti ulteriori finanziamenti per il completamento degli investimenti in infrastrutture, macchinari e attrezzature;

- il costo di estrazione del carbone presenta uno scostamento irragionevolmente alto rispetto al dato di progetto;

- non sono stati conseguiti gli obiettivi sociali di cui alla valutazione costi-benefici.

L'ENI ha imboccato la strada della liquidazione dell'impresa senza neppure mettere a disposizione i fondi incassati a titolo di copertura delle diseconomie aziendali (271 miliardi di lire 1985, corrispondenti ad oltre 400 miliardi di lire 1993).

Elementari principi di rispetto dei fondi pubblici impongono che si faccia piena luce sul fallimento degli obiettivi fondamentali del progetto. Il fallimento si è determinato non per motivazioni incontrollabili dall'imprenditore (per esempio il prezzo del carbone alla scala internazionale) ma nel campo dei fattori dominabili dallo stesso imprenditore, quali il livello produttivo, il controllo dei costi di gestione, eccetera. In proposito, da molte fonti, anche con documenti dei quadri aziendali, è stata denunciata la gestione di scarso contenuto imprenditoriale quale principale causa del fallimento degli obiettivi del progetto. Si aggiunge che le autorità competenti al controllo dello sviluppo del

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

progetto, innanzitutto il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, non hanno adempiuto al loro dovere. Ancora oggi nessun soggetto dell'Amministrazione ha disposto le doverose indagini sulla gestione del progetto Sulcis. Il fatto che l'ENI sia posseduto dallo Stato, non esime affatto dalla più severa verifica della gestione degli ingenti fondi pubblici affidatigli per la riattivazione del bacino del Sulcis e dall'avvio di azioni di rivalsa. Sta in quanto esposto precedentemente la necessità di istituire una Commissione di inchiesta.

b) *La Società di ricerca e sviluppo tecnologico Sotacarbo S.p.A.*

Questa società, costituita con un capitale di 10 miliardi di lire, è una sorta di oggetto misterioso. Salvo un breve periodo, coincidente con una presidenza particolarmente attiva, non si segnala una specifica operatività di questa società. Peraltro la missione affidata a questa società è particolarmente rilevante: *promuovere in Sardegna qualificate esperienze di ricerca e di realizzazione di impianti, anche di scala industriale, nel campo delle «tecnologie pulite» di utilizzazione del carbone. È noto che i vincoli ambientali sempre più stringenti e la necessità di migliorare il rendimento delle trasformazioni energetiche imporranno il cambiamento radicale delle modalità di produzione di energia elettrica del carbone. Sotacarbo S.p.A. avrebbe dovuto operare in un campo denso di possibili iniziative. Non ha prodotto invece alcunchè. Occorre analizzare le ragioni del completo fallimento di questo aspetto essenziale del progetto Sulcis e altresì verificare la utilizzazione delle risorse assegnate.*

c) *La utilizzazione del carbone da parte dell'ENEL. Questioni relative al prezzo del carbone e all'impianto di gassificazione.*

L'intera produzione mineraria è destinata ad alimentare gli impianti di generazione di energia elettrica situati nel Sulcis. In proposito occorre definire due distinte questioni:

il prezzo di acquisto del carbone e le modalità di utilizzazione dello stesso, avendo riguardo al suo elevato tenore di zolfo, che lo rende inutilizzabile negli impianti tradizionali. Quanto alle modalità di utilizzazione la soluzione più soddisfacente è quella della gassificazione. In una fase transitoria appare tuttavia necessario utilizzare una parte del carbone estratto in un impianto convenzionale dotato di disolfatore idoneo.

Il contratto di programma stipulato fra ENEL e Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, il 10 aprile 1991, affrontava in modo soddisfacente tanto il tema del prezzo che quello della gassificazione.

Il contratto di programma prevede due specifiche azioni.

Viene disposta la regolamentazione in favore dell'ENEL dell'onere termico conseguente al ritiro del carbone Sulcis. Tale disposizione non ha avuto alcun riscontro nei provvedimenti del Comitato interministeriale dei prezzi (CIP) e in particolare nel provvedimento CIP n. 6/1992.

Viene disposta l'apertura entro il 1992, del cantiere per la costruzione della centrale elettrica da 340 MW basata sulla gassificazione del carbone Sulcis abbinata a ciclo combinato (IGCC). Tale decisione è stata assunta in relazione: a) al raggiungimento della soglia di indifferenza commerciale fra un impianto policombustibile tradizionale con desolfatore e un impianto con gassificatore; b) alla opportunità di sviluppare, coerentemente con le conclusioni delle conferenze internazionali sulla materia, la tecnologia più avanzata dal punto di vista del rendimento energetico e della protezione ecologica nella utilizzazione del carbone (è noto che la gran parte dei carboni nel mondo sono inutilizzabili tal quali, in relazione agli *standards* ambientali attuali e futuri). L'IGCC è particolarmente favorevole per un carbone ad alto rango di zolfo come il Sulcis ed inoltre è l'unica tecnologia che anche nel futuro consente l'accettabilità sociale dell'utilizzazione del carbone, di qualsiasi carbone compreso il miglior carbone importato. L'ENEL ha in un primo

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tempo avviato l'*iter* autorizzativo dell'impianto di gassificazione. Successivamente, ha cancellato l'investimento in oggetto.

Tale decisione è paradossale tenuto conto del fatto che recentemente la CEE ha approvato e finanziato anche con proprie risorse un analogo progetto per la gassificazione di un carbone simile a quello Sulcis, estratto a Puertollano, in Spagna.

Il Governo ha semplicemente preso atto del disimpegno di ENI e ENEL.

È stato varato il decreto del Presidente

della Repubblica 28 gennaio 1994 (pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* n. 56 del 9 marzo 1994), che vara un'asta per l'affidamento ad altro soggetto di una concessione integrata per la coltivazione della miniera e per la realizzazione e gestione degli impianti di gassificazione e di generazione di energia elettrica. A maggior ragione, mentre si imbecca una strada diversa per la soluzione del problema, è necessario fare piena luce sul come sono stati gestiti i fondi precedentemente assegnati.

**PROPOSTA
DI INCHIESTA PARLAMENTARE**

Art. 1.

1. È istituita, a norma dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta che accerti le cause del mancato conseguimento degli obiettivi previsti dalla legge 12 febbraio 1981, n. 17, con riferimento alla elettrificazione della rete ferroviaria della Sardegna, e dalla legge 27 giugno 1985, n. 351, in relazione al progetto di riattivazione del bacino carbonifero del Sulcis.

2. La Commissione, in modo specifico, ha il compito di accertare,

a) in riferimento alla legge 12 febbraio 1981, n. 17:

1) se e da quali gruppi di interesse politico-economico-industriale furono esercitate pressioni ai fini di adottare la tecnologia di trazione a 25.000 *volts* per la elettrificazione della rete ferroviaria della Sardegna;

2) quali criteri abbiano presieduto alla costituzione dell'apposita Commissione mista, composta da rappresentanti del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e delle Ferrovie dello Stato, incaricata nel 1978 di valutare la convenienza ad adottare la richiamata soluzione tecnologica; quali valutazioni tecnico-economiche siano state poste alla base del parere favorevole dalla stessa espresso;

3) quali criteri e procedure siano stati posti alla base dell'affidamento dei lavori al Consorzio italiano per la trazione elettrica alternata monofase (TEAM) e quali cause abbiano determinato il raddoppio dei costi iniziali previsti nella concessione;

4) se la tecnologia a suo tempo prescelta sia da considerarsi tuttora conveniente e, in tale caso, per quali ragioni i lavori relativi alle opere civili e agli impianti siano stati sospesi, le locomotrici siano

state lasciate prive delle manutenzioni necessarie e il contratto tra le Ferrovie dello Stato e il Consorzio concessionario dell'esecuzione di lavori sia stato rescisso;

b) in riferimento alla legge 27 giugno 1985, n. 351, le ragioni e le responsabilità del fallimento degli obiettivi del progetto di riattivazione del bacino carbonifero del Sulcis, nonché se le autorità competenti abbiano esercitato la doverosa azione di sorveglianza sulla realizzazione del progetto di tutela della corretta amministrazione dei finanziamenti pubblici erogati e di rivalsa nei confronti dei destinatari degli stessi finanziamenti.

Art. 2.

1. La Commissione dovrà concludere i propri lavori entro il 30 marzo 1994, presentando al Presidente del Senato della Repubblica una relazione sui risultati delle indagini e degli esami svolti.

Art. 3.

1. La Commissione è composta da venti senatori nominati dal Presidente del Senato della Repubblica in proporzione al numero dei componenti dei Gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun Gruppo parlamentare.

2. Il Presidente della Commissione è nominato dal Presidente del Senato della Repubblica, al di fuori dei componenti della Commissione di cui al comma 1.

3. La Commissione elegge nel suo seno due vicepresidenti e due segretari.

Art. 4.

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione.

Art. 5.

1. Prima dell'inizio dell'inchiesta, la Commissione approva, a maggioranza assoluta dei propri componenti, il regolamento interno, ivi comprese le norme per le audizioni e le testimonianze.

Art. 6.

1. Le sedute della Commissione sono rese, di norma, pubbliche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso. Il Presidente della Commissione può decidere, di volta in volta o per particolari fasi dell'inchiesta, di escludere tale forma di pubblicità delle sedute.

2. La Commissione stabilisce di quali atti e documenti non si dovrà fare menzione anche in ordine alle esigenze istruttorie attinenti ad altre inchieste in corso.

3. I componenti la Commissione parlamentare di inchiesta, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa ed ogni altra persona che collabora con la Commissione o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda le deposizioni, le notizie, gli atti e i documenti acquisiti nelle sedute da cui sia stato escluso il pubblico, ovvero di cui la Commissione medesima abbia vietato la divulgazione.

4. Salvo che il fatto costituisca un più grave delitto, la violazione del segreto è punita a norma dell'articolo 326 del codice penale.

5. Il Presidente della Commissione riferisce al Presidente del Senato della Repubblica circa l'eventuale violazione del segreto, per l'irrogazione delle sanzioni di cui all'articolo 67 del Regolamento del Senato.

Art. 7.

1. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia

giudiziaria nonchè di qualsiasi altro pubblico dipendente, di consulenti e di esperti a sua scelta.

Art. 8.

1. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica.