

SENATO DELLA REPUBBLICA  
Commissione VIII -  
Lavori Pubblici

Oggetto: Disegno di legge n° 1678  
(delega recepimento direttive appalti e concessioni).  
Audizione presso Ufficio di Presidenza VIII Commissione

**U.C.S.I. – Unione Consorzi Stabili Italiani** è l’associazione dei Consorzi Stabili che ha per scopo la valorizzazione e lo sviluppo di tale formula imprenditoriale su base consortile, nonché la rappresentanza e la tutela degli interessi dei consorzi stabili italiani.

I Consorzi Stabili rappresentano una importante forma di aggregazione imprenditoriale, introdotta per favorire la competitività in un sistema produttivo caratterizzato da micro, piccole e medie imprese e, come tale, fortemente penalizzato nelle sue potenzialità rispetto ad analoghi sistemi imprenditoriali di altri Paesi. Tale opportunità è stata recepita dalle imprese che hanno dato luogo a numerosi consorzi stabili, cogliendo le potenzialità offerte da uno strumento che tende a valorizzare le rispettive specializzazioni ed esperienze, pur conservando l’individualità delle singole imprese ma sviluppando effetti sinergici di sicuro interesse.

Naturalmente le trasformazioni del mercato, unitamente alla complessa fase di recessione degli ultimi anni, hanno fatto emergere esigenze ed interventi senza i quali talune peculiarità positive dei consorzi stabili rischiano di restare inespresse.

UCSI desidera sottoporre all’attenzione dei competenti Soggetti Istituzionali alcune riflessioni e proposte inerenti la disciplina e le prospettive di presenza sul mercato dei Consorzi Stabili.

Si sintetizzano di seguito le problematiche di maggior rilevanza.

- 1) - Riconoscimento dei consorzi stabili nei mercati internazionali.

All'estero i consorzi stabili vengono considerati semplici joint venture: i requisiti tecnico-economici non vengono ricondotti unitariamente al consorzio bensì alle singole imprese, equiparandone sostanzialmente gli effetti a quelli dei raggruppamenti temporanei e vanificando le potenzialità dell'aggregazione consortile.

Il tema assume particolare rilevanza per i bilanci aggregati che allo stato attuale sono di impossibile riconoscimento sull'estero e per i quali si ipotizza la possibilità di utilizzare certificazioni di bilancio appositamente studiate o strumenti di deposito presso enti accreditati (quantomeno a livello europeo).

Il mancato superamento di queste criticità comporta una forte limitazione dell'operatività dei consorzi stabili sull'estero e ne rappresenta un rallentamento pesantissimo per il loro sviluppo e per le loro prospettive di crescita, stante ormai la percepita e convinta necessità di ampliare gli spazi di mercato.

## 2) - Avvalimento

Questo strumento, se non opportunamente disciplinato, rischia di costituire un elemento di alterazione della concorrenza e di disincentivo alla crescita qualitativa del sistema. I consorzi stabili sono, per loro stessa natura, forme strutturate nelle quali le imprese si "avvalgono" dei rispettivi requisiti, mettendo in comune capacità e risorse. Si ritiene indispensabile disciplinare in modo più rigoroso l'utilizzo dell'avvalimento per evitare che esso possa sfociare in un abuso dell'istituto.

## 3) - Contratti di rete

Questo istituto può generare un importante impulso ai processi di aggregazione tra micro, piccole e medie imprese e dovrebbe essere collocato in un quadro organico e di supporto al consorzio stabile. Ad oggi, il contratto di rete viene percepito come una duplicazione di altri strumenti consolidati, quali i raggruppamenti temporanei od i consorzi. Si chiede che venga valorizzata la potenzialità della contrattualistica di rete, come strumento che agisce nella fase esecutiva dell'appalto, consentendo all'impresa che acquisisca un contratto di lavori e facente parte di una rete di affidarne quota parte

ad altre imprese facenti parte della medesima rete, senza che questo sia considerato subappalto o cessione di contratto.

#### 4) – Split payment

Questa particolare modalità di assolvimento dell'IVA da parte della Pubblica Amministrazione che opera come committente è foriera di generare grossi problemi di liquidità in capo ai consorzi. Se la stazione appaltante versa direttamente ed integralmente all'erario l'intera IVA che il consorzio stabile le addebitata in fattura (come attualmente previsto) questo diventerà cronicamente a credito IVA e soprattutto non avrà la liquidità sufficiente per pagare le fatture alle consorziate (che a loro volta dovranno assolvere l'IVA sulle fatture emesse sul consorzio). Quanto sopra data la natura "passante" del consorzio che opera in proprio verso la committenza, ma che ha designato fin dalla presentazione della gara una o più imprese consorziate che sono le effettive esecutrici della commessa.

Si tratta di un problema finanziario di estrema rilevanza per la specificità dei consorzi stabili. Ci risulta che sia già stato presentato un emendamento per i consorzi di trasporto pubblico e si chiede che lo split payment non si applichi se l'appaltatrice è un consorzio stabile o, in subordine, che le imprese consorziate possano applicare l'IVA con il sistema del *reverse charge* nei confronti del proprio consorzio di appartenenza.

Vorremmo infine dar conto di problematiche di carattere generale che necessitano ancora di una loro armonizzazione ed inquadramento strutturale.

#### 1) Requisiti cosiddetti "idoneativi"

Fin dal suo esordio, l'istituto dei consorzi stabili ha dato origine a numerose questioni interpretative ed applicative della normativa che li disciplina.

Si ritiene che manchi ancora una disciplina definitiva che chiarisca in modo univoco le modalità di maturazione e ripartizione dei requisiti che, in esito all'esecuzione dell'appalto, vanno attribuiti in capo al consorzio stabile ed alle proprie consorziate al fine di incrementarne la crescita sulla base delle dimostrate attitudini, conseguentemente attestandone le capacità in funzione di appalti futuri.

## 2) Esigenza di inserire un sistema di controlli “etici”

Il Consorzio Stabile deve poter svolgere nei confronti dei propri consorziati un’attività di controllo di legalità e di eticità. Ciò diventa possibile nella misura in cui, allo scopo di tutelare la sua stessa sopravvivenza, il Consorzio Stabile impone ai suoi consorziati una linea comportamentale ed emargina chi la violi, onde evitare che la violazione possa contaminare gli altri consorziati ed il Consorzio Stabile nella sua interezza. Lo strumento del controllo va inserito in un più ampio scenario di autodisciplina, al fine di innescare un sistema virtuoso, a costo zero per la P.A., che massimizzi il risultato etico, anche attraverso l’introduzione di un codice deontologico sotto l’egida dell’organo di controllo.

Sarà cura di UCSI, poi, promuovere ed approfondire le tematiche operative e tecniche di sicuro interesse per gli operatori di settore, che potranno essere sviluppate e risolte in collaborazione con codeste onorevoli Autorità.

In particolare, UCSI chiede di contribuire a sviluppare congiuntamente le tematiche di seguito esposte:

- ✓ *Allorquando Il Presidente del Consiglio si rechi presso paesi esteri per concludere accordi economici bilaterali dovrebbe, a sommessimo parere dell’UCSI, riservare una percentuale (si stima consona non inferiore al 20%) degli esiti degli accordi a piccole – medie aziende ed UCSI ritiene d’essere l’associazione delle compagini idonea alla relativa rappresentanza.*
- ✓ *I Consorzi Stabili sono una realtà MOLTO POSITIVA del panorama delle Opere Pubbliche. E proprio per questo va assolutamente salvaguardata l’etica e la correttezza nei rapporti tra imprese ed istituzioni, anche prevenendo, anticipando e controllando azioni tendenzialmente malavitose. Purtroppo, in ogni realtà positiva esiste sempre qualche componente che utilizza le norme in modo distorto e per fini non propriamente leciti, piegandole ai propri voleri. Ad avviso di UCSI si rende necessaria l’adozione di un CODICE DEONTOLOGICO DEI CONSORZI STABILI che abbia valenza obbligatoria e preveda congrue sanzioni in ipotesi di violazione delle norme comportamentali che vanno ivi contemplate.*
- ✓ *Ucsi, quindi, chiede che sia varata una norma che OBBLIGHI tutti i Consorzi Stabili ad associarsi ad una qualsiasi Associazione di Categoria, sia essa esistente o futura, così che*



*la stessa Associazione garantisce il rispetto dei principi comportamentali condivisi da parte dei singoli Consorzi Stabili.*

Si ringrazia per l'attenzione prestata

UCSI Unione Consorzi Stabili Italiani  
La Presidente  
Dott.ssa Fabiola Polverini