



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 13

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

8^a COMMISSIONE PERMANENTE (Lavori pubblici,
comunicazioni)

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'APPLICAZIONE DEL CODICE
DEI CONTRATTI PUBBLICI

54^a seduta: mercoledì 20 febbraio 2019

Presidenza del presidente COLTORTI

I testi contenuti nel presente fascicolo – che anticipa a uso interno l'edizione del resoconto stenografico – non sono stati rivisti dagli oratori.

IC 0245

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 13

8^a Commissione permanente

Seduta n. 54 del 20.02.2019

Sede IC 0245

I N D I C E

Audizione di rappresentanti di UCSI - Unione Consorzi Stabili Italiani

PRESIDENTE FAGGI (<i>L-SP-PSd'Az</i>)	<i>CAPUTO</i> <i>POLVERINI</i> <i>ZACCONE</i>
---	---

***N.B.** L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.*

Sigle dei Gruppi parlamentari: Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia-Berlusconi Presidente: FI-BP; Fratelli d'Italia: FdI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-Liberi e Uguali: Misto-LeU; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-Più Europa con Emma Bonino: Misto-PEcEB; Misto-PSI: Misto-PSI.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 13

8^a Commissione permanente

Seduta n. 54 del 20.02.2019

Sede IC 0245

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il presidente dottoressa Fabiola Polverini, i membri del Consiglio Direttivo dottor Franco Vorro, dottor Alberto Drezza e dottor Mario Caputo, il consulente avvocato Francesco Zaccone e il segretario generale ingegner Gian Marco Ceccobelli.

I lavori hanno inizio alle ore 17,10.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti di UCSI - Unione Consorzi Stabili Italiani

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sull'applicazione del codice dei contratti pubblici, sospesa nella seduta antimeridiana del 14 febbraio.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo per l'audizione in programma e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Avverto, inoltre, che della procedura informativa sarà redatto il Resoconto stenografico.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 13

8^a Commissione permanente

Seduta n. 54 del 20.02.2019

Sede IC 0245

Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi prevista l'audizione di rappresentanti di UCSI - Unione Consorzi Stabili Italiani, per i quali sono presenti il Presidente, dottoressa Fabiola Polverini, i membri del Consiglio direttivo, dottor Franco Vorro, dottor Alberto Drezza e dottor Mario Caputo, il consulente avvocato Francesco Zaccone e il segretario generale, ingegner Gian Marco Ceccobelli.

Ringrazio gli auditi per la disponibilità e cedo loro la parola. Successivamente i colleghi potranno formulare eventuali domande.

POLVERINI. Buonasera e grazie a voi per averci ricevuto oggi. Avevamo richiesto questa audizione, perché i consorzi stabili sono una realtà poco nota anche nel mondo degli appalti e soprattutto ci sono diversi fraintendimenti sull'impostazione del consorzio stabile. Era nostro interesse, quindi, essere presenti ed essere ascoltati per darvi prima di tutto un inquadramento generale della figura e della tipicità del consorzio stabile, per poi entrare nel merito delle nostre richieste di parziale modifica degli articoli del codice degli appalti che ci riguardano.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 13

8^a Commissione permanente

Seduta n. 54 del 20.02.2019

Sede IC 0245

Il consorzio stabile nasce tanti anni fa e viene introdotto con la prima legge Merloni. È una figura tipica di consorzio, con personalità giuridica, che consente alle piccole imprese di superare i limiti dovuti alle proprie piccole dimensioni e quindi alle ridotte possibilità di entrare autonomamente nel mondo degli appalti. Fu un'idea finalizzata ad aumentare la competitività delle piccole imprese, come una sorta di linea parallela - consentitemi il paragone - rispetto al mondo delle cooperative. Le imprese non cooperative che non avevano le organizzazioni, le strutture e gli attestati SOA necessari per partecipare a gare d'appalto significative, potevano aggregarsi in consorzio.

Il consorzio stabile è una forma di aggregazione permanente, molto più forte rispetto all'ATI, perché c'è l'obbligo di mantenimento della durata del consorzio di almeno cinque anni, ma consente una grande elasticità alle imprese che ne fanno parte. Infatti, rispetto al consorzio ordinario dove tutti devono stare insieme "appassionatamente" su tutte le gare, nel consorzio stabile è il consorzio che indica, in sede di gara, le consorziate per le quali intende partecipare alla gara. C'è un vantaggio reciproco: le piccole imprese possono usufruire della struttura e degli attestati del consorzio che sommano

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 13

8^a Commissione permanente

Seduta n. 54 del 20.02.2019

Sede IC 0245

tutti quelli delle imprese consorziate, ma anche la stazione appaltante ha un vantaggio, perché c'è un vincolo di solidarietà all'interno del consorzio. Le imprese sono tutte collegate e laddove ci siano problemi nell'esecuzione della commessa anche le garanzie per la stazione appaltante sono maggiori, perché c'è sempre un consorzio e altre consorziate, oltre quelle esecutrici, che possono sopperire a eventuali carenze dell'impresa o imprese designate.

Specialmente in un momento di non eccessiva brillantezza per il mondo degli appalti come quello attuale, riteniamo che garantire la figura del consorzio stabile, custodirla e cercare di svilupparla sia un elemento imprescindibile a livello legislativo, perché è veramente un modo per far crescere le piccole imprese. Tra l'altro, nell'ottica della crescita, anche a livello macroeconomico, mi sembra che ci sia attenzione a far sì che la piccola impresa si aggreghi, mantenendo le proprie peculiarità, per dare garanzie ai creditori, organizzarsi e dotarsi delle strutture di controllo necessarie (vedasi le varie riforme che sono state fatte, dal diritto societario a quello fallimentare). La scelta di favorire lo sviluppo del consorzio va in questa direzione. È un connubio che consente di avere il piccolo, ma anche

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 13

8^a Commissione permanente

Seduta n. 54 del 20.02.2019

Sede IC 0245

di poterlo strutturare in modo da esercitare un controllo e avere garanzie sulla capacità strutturale, economica e organizzativa dell'impresa.

Questa premessa mi sembra doverosa. In questo ambito vi sono infatti problematiche, come lo *split payment* ai fini IVA, che stanno facendo soffrire molto il consorzio, perché è una struttura che non viene compresa. Riuscire a fare questa attività di informazione è un modo per offrire uno spaccato di una realtà che può essere davvero un volano di crescita in un momento non proprio brillante come l'attuale.

Nello specifico delle norme cederei la parola all'avvocato Zaccone che potrà darvi indicazioni più tecniche. Sono ovviamente a disposizione per tutti i chiarimenti e le precisazioni di cui avrete bisogno.

ZACCONE. Ringrazio tutti voi per l'occasione che ci avete concesso e ringrazio il presidente Polverini per la sua introduzione.

Come viene configurato il consorzio stabile a livello normativo? Rimaniamo al momento immediatamente antecedente alla riforma introdotta dal codice degli appalti: il consorzio stabile da soggetto aggregatore si è andato delineando, con l'applicazione della normativa, in soggetto

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 13

8^a Commissione permanente

Seduta n. 54 del 20.02.2019

Sede IC 0245

aggregatore forte, dotato di propria personalità giuridica, autonomia e di una struttura organizzativa aziendale determinata dall'apporto delle strutture di tutte le consorziate. Il consorzio ha operato ed è stato qualificato anche dalla legislazione (il vecchio articolo 36 del decreto legislativo n. 163 del 2006, cosiddetto codice de Lise) come una società per metà di servizi e per l'altra metà come esecutore in proprio. Il consorzio stabile è una società capace di eseguire in proprio i lavori, oppure di mettere a disposizione delle imprese consorziate, sue socie, la comune struttura di impresa per realizzare i lavori. Aveva quindi questa doppia facoltà.

Il vantaggio dal punto di vista normativo, dal lato dell'operatore privato e quindi dei soggetti consorziati che ne facevano parte, era quello di assommare nella struttura consortile le qualificazioni (nel caso di lavori la qualificazione SOA, nel caso di servizi le esperienze pregresse richieste nei bandi di gara come requisiti di partecipazione) di tutti i soci, in modo che il consorzio ne potesse a sua volta beneficiare e mettere a disposizione, secondo un meccanismo denominato del «cumulo alla rinfusa», imprese consorziate per le singole commesse acquisite dal consorzio. Questo ha determinato nel corso del tempo che la consorziata partecipasse alla gara

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 13

8^a Commissione permanente

Seduta n. 54 del 20.02.2019

Sede IC 0245

tramite il consorzio, che era l'interlocutore unico dell'amministrazione, e beneficiasse della maggior qualificazione del consorzio stabile.

La piccola e media impresa tramite questo veicolo, quindi, è stata posta nella condizione di partecipare a procedure di gara alle quali non avrebbe potuto partecipare facendo leva solo sulla capacità della singola impresa consorziata, beneficiando al tempo stesso di un rapporto mediato tra l'amministrazione e la consorziata, che è quello del consorzio e della struttura consortile: una struttura tecnica capace, perché predisposta per gestire ed eseguire appalti, portare a compimento e interfacciarsi con l'amministrazione con professionisti adeguati, tenere i rapporti con l'amministrazione e seguire l'esecuzione da parte della consorziata. È una struttura agile per la consorziata che non deve sobbarcarsi i costi di funzionamento di una struttura aziendale importante, come si renderebbe necessario nel caso in cui acquisisse in proprio la commessa, e con una responsabilità condivisa nei confronti dell'amministrazione.

A questo si è aggiunto, quale elemento che rende i consorzi un veicolo ideale per l'esecuzione delle commesse, la possibilità oggi normativamente riconosciuta, ma già nella prassi ammessa dall'ANAC con due pareri sulla

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 13

8^a Commissione permanente

Seduta n. 54 del 20.02.2019

Sede IC 0245

normativa del 2013, di affiancare o sostituire nell'esecuzione la consorziata che in ipotesi venisse a trovarsi in situazione di difficoltà economiche, tecniche o organizzative. Questo, a differenza dell'appalto eseguito da un operatore singolo, per cui la situazione di crisi dell'operatore determina uno stallone e la necessità per l'amministrazione di risolvere il contratto e riaffidare l'appalto ad altri operatori, nell'ipotesi del consorzio ha consentito di procedere ad affiancamenti di più imprese (una accanto all'altra) per portare a compimento i lavori. Tanto è vero che oggi i principali interlocutori delle amministrazioni, nelle gare di appalto, sono propri i consorzi stabili e, ad oggi, nell'attuale panorama degli operatori dei lavori pubblici, negli appalti di una certa dimensione (da 5 milioni di euro in su) gli unici concorrenti che riescono ad essere competitivi sono i consorzi stabili. Essi sono competitivi proprio per questa agilità nella struttura e per la possibilità di garantire l'adempimento all'amministrazione tramite l'apporto di tutte le consorziate. Al tempo stesso essi sono competitivi perché, usufruendo del meccanismo della sommatoria delle qualificazioni, riescono a competere su appalti rispetto ai quali, altrimenti, non ci sarebbero operatori capaci di partecipare. Ecco perché il nuovo codice, incidendo sulla configurazione di soggetto forte

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 13

8^a Commissione permanente

Seduta n. 54 del 20.02.2019

Sede IC 0245

del consorzio stabile, ha destato e desta non poche perplessità rispetto al futuro di tali soggetti.

Vado dunque nel concreto: ai fini delle gare e ai fini dell'esecuzione il "cuore" del consorzio stabile consiste nel fatto che - faccio l'esempio degli appalti dei lavori pubblici, che è il più semplice - il consorzio ha una sua attestazione SOA (società organismi di attestazione), che è il titolo e il certificato abilitante per partecipare alle gare. L'attestazione SOA del consorzio è data dalla sommatoria delle attestazioni SOA di tutte le consorziate. Nel momento in cui partecipa, il consorzio indica la consorziata per la quale concorre, che probabilmente seguirà l'appalto da sola o in affiancamento ad altre consorziate, spendendo la qualificazione e l'attestato SOA del consorzio, che deriva dalla sommatoria. Questa sommatoria, ovvero il cosiddetto cumulo alla rinfusa, è stato lo strumento che ha consentito di formare queste aggregazioni, perché vi era l'interesse pro-concorrenziale a beneficiare della maggior qualificazione del consorzio. Nel codice degli appalti di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016, in particolare nella prima formulazione dell'articolo 47, comma 2, è stata reintrodotta una norma (che era stata superata già nel 2010, dal regolamento del cosiddetto codice degli

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 13

8^a Commissione permanente

Seduta n. 54 del 20.02.2019

Sede IC 0245

appalti De Lise) che introduce il limite in base al quale il meccanismo premiante dell'incremento della qualificazione mediante sommatoria può essere utilizzato solo per i primi cinque anni. In realtà questa limitazione esisteva già nel decreto del Presidente della Repubblica (DPR) n. 554 del 1999 (il cosiddetto codice esecutivo della Merloni) e fu eliminata una volta che la giurisprudenza, il legislatore e l'ANAC hanno preso atto del processo di crescita del consorzio stabile, da strumento aggregativo, che ancora non aveva preso forma nella normativa, a strumento stabile e a società vera e propria, che lavora e offre servizi per i propri soci. Così è stato eliminato il passaggio relativo al fatto che il consorzio potesse beneficiare del meccanismo premiante nella sommatoria dei requisiti solo per i primi cinque anni. Dal 2010 in poi, dopo il regolamento al cosiddetto codice De Lise, i consorzi hanno cominciato ad operare effettivamente come società vere, dotate di una propria qualificazione, determinata dalla sommatoria delle qualificazioni delle consorziate, e sono diventati una realtà importante per il panorama delle opere pubbliche.

Come dicevamo, all'articolo 47, comma 2, della prima versione del codice di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016 c'è questo ritorno al passato,

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 13

8^a Commissione permanente

Seduta n. 54 del 20.02.2019

Sede IC 0245

che risulta ingiustificato, perché la previsione normativa non si sposa con l'idea del legislatore, che viene esposta nelle relazioni di accompagnamento e nei pareri del Consiglio di Stato allo schema di decreto legislativo.

L'UCSI ha dunque provato a sensibilizzare il legislatore e l'ANAC, che era interessata nel procedimento di definizione della nuova normativa, illustrando le criticità di tale ritorno al passato, inspiegato e contraddittorio rispetto alle stesse enunciazioni del legislatore. Il risultato è che il comma 2 dell'articolo 47 è stato modificato con il decreto legislativo n. 56 del 2017, ma viene modificato in modo peggiorativo - se così si può dire - rispetto all'iniziale formulazione del codice. Si prevede infatti che il consorzio o si qualifichi in proprio oppure, per qualificarsi e dimostrare il requisito SOA al fine della partecipazione alle gare, utilizzi quello delle consorziate, o direttamente delle consorziate indicate oppure mediante avvalimento (tra le consorziate o con il consorzio: questo non si è mai capito), tramite un meccanismo di prestito interno dei requisiti tra le società che fanno parte del consorzio. Questo è però un non senso, perché se il consorzio è già di per sé uno strumento che aggrega e serve a determinare un incremento di qualificazione, a vantaggio delle piccole e medie imprese, non si capisce

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 13

8^a Commissione permanente

Seduta n. 54 del 20.02.2019

Sede IC 0245

perché poi quel consorzio o diventa esso stesso un'impresa, partecipando con requisiti propri, o deve indicare la sola consorziata che ha quella specifica qualificazione, oppure deve ricorrere addirittura all'avvalimento tra consorziate, per poter partecipare in nome di qualcuno dei concorrenti. In questo modo lo strumento del consorzio è stato totalmente svilito e svuotato.

Ad oggi, in forza della disciplina transitoria prevista dall'articolo 216, comma 14, del decreto legislativo n. 50 del 2016, si continua ad applicare l'attuale regime, ma un domani, quando entrerà in vigore il decreto ministeriale di regolamentazione della disciplina della qualificazione degli esecutori dei lavori pubblici, bisognerà dare attuazione alla normativa di cui al comma 2 dell'articolo 47 e l'idea, il principio e l'affermazione normativa recati da tale comma sono sicuramente deleteri. Tale norma avrebbe infatti l'effetto di eliminare dal mercato i consorzi stabili, che ad oggi sono gli unici operatori che riescono a stare sul mercato rispetto a determinate commesse e che riescono a far andare avanti le piccole e medie aziende, perché il meccanismo è semplice: c'è una struttura aziendale - per intenderci in termini molto spiccioli - e gli ingegneri o i direttori tecnici che si occupano di seguire i lavori e i cantieri sono quelli del consorzio, che acquisiscono esperienza su

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 13

8^a Commissione permanente

Seduta n. 54 del 20.02.2019

Sede IC 0245

un certo numero di commesse. Tale esperienza è quindi rivendibile a favore della consorziata, che essendo una piccola o media impresa non avrebbe la forza di avere un direttore tecnico, un gruppo di ingegneri e di consulenti di eguale competenza e di eguale preparazione. Questo è dunque un vantaggio per l'impresa piccola e media e per l'amministrazione, che dall'altra parte si trova un interlocutore più che qualificato, perché ha un'esperienza più che importante. In particolare, nel comma 2 del citato articolo si fa riferimento alla qualificazione mediante avvalimento e anche questo aspetto è deleterio. Paragonare il rapporto che c'è tra consorzio e consorziata ad un avvalimento è infatti un non senso, perché il consorzio ha una struttura autonoma, che però è data dal comune apporto, di cui ci si avvale non in forza di un contratto di avvilimento ma in quanto soci, in base ad un rapporto interorganico tra consorzio e consorziate: c'è infatti una causa mutualistica nell'idea che regge l'idea del consorzio stabile. Essi si avvalgono, dunque, in forza del vincolo societario e non in forza di un contratto di avvalimento, che serve invece a suggellare un rapporto tra imprese estranee tra di loro, che competono come soggetti estranei e che hanno un rapporto di collaborazione occasionale per una singola commessa. Dunque, l'idea del contratto di avvalimento, che lega

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 13

8^a Commissione permanente

Seduta n. 54 del 20.02.2019

Sede IC 0245

il consorzio e la consorziata, va contro ciò che è stato il consorzio stabile. Peraltro mi permetto di sottolineare che i consorzi di cooperative di produzione e lavoro, che fino al cosiddetto codice De Lise erano disciplinati in eguale misura, realizzano lo stesso meccanismo del consorzio stabile: si tratta infatti di una sommatoria di qualificazioni di cui si avvalgono le consorziate, con la responsabilità solidale e tutto quello che abbiamo detto. Quindi, non si comprende la differenziazione da questo punto di vista.

C'è un unico elemento, ancor più preoccupante. I consorzi e le cooperative sono ormai un numero chiuso, perché sono stati istituiti per legge nel lontano 1924 (a questa data iniziano a risalire le normative) e oggi non possono essere più replicati. Il veicolo più agevole, riconosciuto dalla normativa e praticabile fino a oggi - ci auguriamo anche in futuro - è quello del consorzio stabile, che replica lo strumento e dà quelle garanzie e quelle *performance* richieste dalla committenza nell'esecuzione dei lavori.

Passo all'ultimo tema. Probabilmente il riferimento fatto nel comma 2 all'istituto dell'avvalimento nasce da una considerazione presente in alcuni precedenti della giurisprudenza amministrativa, che configuravano il consorzio come soggetto autonomo dotato di propria autonoma

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 13

8^a Commissione permanente

Seduta n. 54 del 20.02.2019

Sede IC 0245

qualificazione e che, per spiegare il meccanismo della sommatoria o cumulo alla rinfusa, parlavano di avvalimento permanente. Questo riferimento si trova anche nelle relazioni di accompagnamento al codice e al correttivo, però non è stato correttamente trasfuso perché l'interpretazione che ne dava la giurisprudenza era di un avvalimento in senso atecnico e non di un contratto di avvalimento, che è quell'istituto, di origine comunitaria, che lega soggetti diversi tra loro. In questo caso, parliamo di un rapporto di collaborazione interorganico ai fini della partecipazione, della qualificazione e dell'esecuzione delle commesse tra soci di una società che operano in base a un rapporto mutualistico, ovviamente di tipo contrattuale. Rimango a disposizione per eventuali chiarimenti.

POLVERINI. Signor Presidente, intervengo per una rapida precisazione.

Appena la norma fu adottata, noi facemmo presente che ci sarebbero state delle difficoltà di interpretazione e dal Ministero ci fu subito risposto che - evidentemente - si trattava di un avvalimento atecnico. Addirittura, nel corso di un'assemblea dei consorziati di UCSI un funzionario ribadì pubblicamente il fatto che non poteva sussistere un avvalimento tecnico (cioè

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 13

8^a Commissione permanente

Seduta n. 54 del 20.02.2019

Sede IC 0245

da codice degli appalti), perché esso avrebbe ingessato i consorzi. Furono anche preannunciati degli interventi, che sono però poi rimasti sulla carta, senza trasformarsi in qualcosa di concreto. Ciò che voglio dire è che la problematica è presente, nota e condivisa anche dai funzionari del Ministero, ma che non si è poi intervenuto probabilmente a causa del cambio di legislatura o altro.

È fondamentale chiarire un aspetto che poi, in realtà, come ha detto l'avvocato Zaccone, è già insito nel concetto di consorzio. Infatti, la solidarietà è per legge, mentre la necessaria interconnessione e la capacità di compartecipare rientrano nello spirito della norma istitutiva del consorzio stabile.

CAPUTO. Signor Presidente, vorrei fornire qualche numero e indicazione sui consorzi stabili per comprendere meglio questa tipologia di consorzi, che, come è stato spiegato, è diversa da tutti gli altri. Infatti, non si tratta di consorzi ordinari, consorzi cooperative o consorzi artigiani. Siamo di fronte ad un istituto giuridico diverso, che risponde a esigenze economiche presenti nel mondo degli appalti.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 13

8^a Commissione permanente

Seduta n. 54 del 20.02.2019

Sede IC 0245

In Italia i consorzi stabili sono oltre 600, una parte dei quali inattivi. È stato distribuito lo studio fatto, che sarà aggiornato in questa prima parte dell'anno. I circa 600 consorzi stabili rappresentano attualmente oltre 4.000 imprese. Come ho già detto, una parte di questi sono inattivi, mentre molti sono attivi. Occorre considerare che negli ultimi anni i consorzi stabili sono in continua crescita. Mentre oltre 10.000 imprese, negli ultimi sette e otto anni, hanno dovuto abbandonare il mondo degli appalti o non hanno più rinnovato le attestazioni SOA, come testimoniato dai dati dell'ANAC, i consorzi stabili invece crescono.

Essi crescono non solo come numero, ma anche in termini di adesione da parte delle micro, piccole e medie imprese. Infatti, nei primi anni i consorzi stabili aggregavano mediamente cinque imprese, mentre oggi la media supera abbondantemente il numero di dieci. Oggi abbiamo consorzi stabili cui aderiscono più di settanta, ottanta imprese e si tratta, quindi, di realtà significative. Come è stato detto, basta guardare alle gare di appalto, anche di una certa importanza, dove vi è una presenza molto significativa di consorzi stabili.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 13

8^a Commissione permanente

Seduta n. 54 del 20.02.2019

Sede IC 0245

Sulla base di uno studio che abbiamo fatto e che stiamo completando, stimiamo che queste 4.000 imprese contino almeno 50.000 addetti. Pertanto - lo ribadisco - si tratta di una risposta concreta e positiva alla crisi e alla situazione degli appalti in Italia.

Bisogna però fare alcune riflessioni. Ho detto che ci sono alcuni consorzi inattivi. Il periodo in cui più consorzi sono diventati inattivi (ossia hanno avuto una crisi) è quello degli anni 2007 e 2008, ossia immediatamente dopo l'adozione del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, con cui era stato previsto che le imprese facenti parte di un consorzio che partecipava a una gara non vi potessero partecipare singolarmente. In quel periodo molti consorzi cessarono l'attività perché venne meno uno dei presupposti principali per giustificare l'esistenza del consorzio stabile.

Evidenzio questo aspetto per ribadire l'importanza della normativa. Se la normativa è adeguata alle esigenze e alla realtà dei consorzi stabili, allora questi crescono e c'è una risposta positiva e importante. I consorzi riescono così a rappresentare uno strumento per le piccole e medie imprese, nel rispetto delle finalità, già ben illustrate dal presidente Polverini e

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 13

8^a Commissione permanente

Seduta n. 54 del 20.02.2019

Sede IC 0245

dall'avvocato Zaccone, previste dalla normativa comunitaria, dal codice degli appalti e dal correttivo.

Abbiamo pertanto bisogno di una normativa chiara, precisa e che non sia confliggente nei suoi aspetti interni. Mi riferisco al fatto che accanto a disposizioni che contemplano la positività dei consorzi stabili - questo è importante - ci sono norme (penso all'articolo 47, comma 2, del codice degli appalti) che invece non lo fanno.

Un'altra riflessione va fatta sulla normativa riguardante i beni culturali. In questo ambito abbiamo un problema. Le attestazioni SOA attestano i consorzi in determinate categorie. La giurisprudenza interpreta però in parte in un modo, in parte in un altro. Quando interpreta in modo negativo, non consente che una consorziata possa ricorrere allo strumento del consorzio e a quel rapporto mutualistico e solidaristico che esiste al suo interno. Chi non rientra in quella categoria non può partecipare, così limitandosi la libertà e le attività di impresa.

Anche in questo ambito va fatta chiarezza, perché è vero che c'è una disciplina che riguarda espressamente i beni culturali, ma è altrettanto vero che questa va poi armonizzata con la disciplina complessiva dei consorzi

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 13

8^a Commissione permanente

Seduta n. 54 del 20.02.2019

Sede IC 0245

stabili. Con una normativa in grado di rispondere allo scopo di armonizzarle e al cui interno non ci sono disposizioni confliggenti tra loro, i consorzi possono assolvere al ruolo che è stato loro assegnato. Pertanto, è bene porre l'accento su queste questioni.

La crescita costante dei consorzi stabili significa crescita non solo delle imprese, ma anche degli addetti e nell'importanza dell'attestazione SOA. Oggi sono tantissimi i consorzi stabili che, crescendo, vedono aumentare le categorie e le limitate, nonché la possibilità di concorrere a gare di appalto di un certo significato. Come già è stato detto - ci tengo a ribadirlo - i consorzi hanno una notevole flessibilità interna. Pertanto, è abbastanza semplice che il consorzio possa vedere l'ingresso di altri soci e, quindi, possa adeguarsi alle esigenze richieste per concorrere a gare d'appalto e cimentarsi in strumenti e tipologie di gara varie.

Le gare oggi per i consorzi rappresentano anche un terreno di prova rispetto a quello che c'è da fare, perché ci sono gare per il partenariato tra pubblico e privato, per il *project financing* e altre tipologie per cui la pubblica amministrazione - come sappiamo - molto spesso non ha le risorse da mettere a disposizione. Ci vogliono quindi soggetti che possano assumere in sé anche

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 13

8^a Commissione permanente

Seduta n. 54 del 20.02.2019

Sede IC 0245

questi oneri e questi rischi. I consorzi stabili in questo si stanno rivelando uno strumento molto valido.

I consorzi stabili sono operatori economici che sono visti con molto interesse dagli albi fornitori, anche di grosse aziende o di grossi enti appaltanti e committenti, e danno molteplici risposte. Al proprio interno raggruppano varie categorie e tipologie di lavorazioni, per cui quando ci sono appalti di un certo tipo e c'è una complessità di opere cui bisogna far fronte, i consorzi stabili riescono a rispondere in modo molto positivo.

Teniamo conto che i consorzi stabili possono eseguire lavori, servizi e forniture e possono quindi rispondere non solo agli appalti dei lavori, ma anche a quelli per servizi e forniture: sono consorzi misti - chiamiamoli così - e rispondono a tipologie di vario tipo. Se i consorzi stabili sono una risposta positiva e una realtà in crescita che riesce oggi a essere un sostegno concreto per le esigenze delle piccole e medie imprese, è importante che la normativa accompagni questa realtà verso una crescita e continui a sostenere questa possibilità. Chiediamo soprattutto chiarezza e organicità nella normativa e nei vari settori. C'è anche da verificare la possibilità per le imprese

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 13

8^a Commissione permanente

Seduta n. 54 del 20.02.2019

Sede IC 0245

consorziate di acquisire categorie che non sono presenti nella loro attestazione SOA.

Senza la cooptazione in corso di esame proposta da marzo scorso, dobbiamo anche capire come e quando le imprese possono acquisire ulteriori categorie e ulteriori possibilità. Anche in questa normativa si deve aprire e c'è bisogno di una risposta.

PRESIDENTE. Dichiaro aperto il dibattito.

FAGGI (*L-SP-PSd'Az*). Devo fare una domanda, perché ho davanti a me alcuni degli emendamenti che erano stati presentati al decreto semplificazioni. Lei deve pensare che nel decreto semplificazioni, che è stato appena approvato, nel tentativo di andare incontro alle molteplici istanze che ci sono pervenute, avanzate da più parti, avevamo cercato di inserire tutto il possibile. Questo ha prodotto un lavoro immane e di grande precisione, che però non rientrava nella griglia del decreto. Ecco perché avrete appreso dai *media* che vi è stata una riduzione del numero delle proposte, che non aveva l'intenzione di essere un intervento poco costituzionale o arraffone, ma

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 13

8^a Commissione permanente

Seduta n. 54 del 20.02.2019

Sede IC 0245

andava nella direzione di cercare di accontentare tutti in breve tempo. Questo lavoro non è andato perso, perché esiste ed è stato già validato e bollinato dalla Ragioneria; verrà pertanto "spacchettato" - come si usa dire - in diversi provvedimenti, magari minori per contenuto, ma più omogenei per materia.

Noi ci occupiamo di codice degli appalti. Nella sua riformulazione il codice degli appalti avrà una gittata più lunga e verrà ricostruito e revisionato con una formulazione diversa, ma quegli emendamenti che sono stati accantonati, insieme ad altre istanze che ci sono arrivate in questa sede, possono costituire già una piccola semplificazione ed essere di aiuto immediato. È questo che la nostra Commissione sta cercando di fare.

Oggi ci siamo riuniti e abbiamo parlato di questo tema. Confrontandomi con voi sono rimasta sorpresa, perché sinceramente quello che avevo letto mi sembrava che andasse in una buona direzione.

A questo punto mi permetterà il Presidente, dopo averlo riletto, di chiedere a voi, se la direzione è contraria, di proporre un'altra formulazione, perché è giusto così. Altrimenti, se scrivo una cosa che si rivela il contrario di quello che ho sentito in audizione non va bene.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 13

8^a Commissione permanente

Seduta n. 54 del 20.02.2019

Sede IC 0245

Leggo testualmente dalla vostra memoria il testo della proposta dell'ANAC al MIT del marzo scorso: «Nei casi di avvalimento infragruppo (...) le informazioni riportate al comma 1 devono risultare dalla dichiarazione unilaterale dell'impresa ausiliaria di cui all'articolo 89, comma 1, (...) anche con riferimento alla durata dell'impegno dalla stessa assunto, pena l'impossibilità per l'impresa ausiliata di avvalersi dei requisiti dell'impresa ausiliaria». Noi lo abbiamo letto in questo senso: io sono quel portatore di requisiti, lei è portatore di un minor numero di requisiti, e nella mia dichiarazione unilaterale faccio presente tutto. È una situazione giuridica che non aveva l'intento dello svilimento. Lei giustamente mi dice che il consorzio è costituito da soci minori o maggiori, poi ci sarà un capo e questo farà da garante a cascata, per cui è una ridondanza che non ha efficacia. È questo che mi sta dicendo?

ZACCONE. Il meccanismo del consorzio è qualcosa di diverso dall'avvalimento. Il consorzio è una società con soci che apportano il loro patrimonio aziendale e che collaborano all'esecuzione: collaborano nel senso che il consorzio dispone dei mezzi, del personale e delle strutture delle

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 13

8^a Commissione permanente

Seduta n. 54 del 20.02.2019

Sede IC 0245

consorziate per legge, a norma dell'articolo 47. Lei parlava invece di avvalimento infragrupo: l'avvalimento infragrupo è un concetto che viene mutuato dalla direttiva comunitaria, che non distingue tra società che siano in rapporto di controllo e raggruppamenti temporanei di impresa. L'espressione della direttiva comunitaria malamente tradotta nel nostro codice è l'infragrupo, ma è un riferimento alla RTI che partecipa, cioè al raggruppamento temporaneo di imprese: due imprese che si accordano per partecipare a una singola gara e fanno un avvalimento. Il consorzio è un'altra cosa: il consorzio è una persona giuridica, una società vera e propria.

FAGGI (*L-SP-PSd'Az*). Allora, scusate, ma questo lo casso, perché questa è l'associazione temporanea di imprese. L'ATI non ha niente a che vedere con i consorzi. Parliamoci chiaro: l'ATI mi sta bene, ma è già così, perché nell'ATI comunque c'è il capo, c'è l'impresa prioritaria che fa da capo a tutte quelle che vengono sotto. L'ATI è diversa, perché è temporanea. Ecco perché parlano di «durata dell'impegno dalla stessa assunto», perché vale per una volta, mentre il consorzio è diverso. Mi basta capirlo.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 13

8^a Commissione permanente

Seduta n. 54 del 20.02.2019

Sede IC 0245

Presidente, vado avanti con gli altri due punti: «Per i Consorzi Stabili di cui all'articolo 45 comma 2 lettere *b*) e *c*) e 46 comma 1 lettera *f*), del codice dei contratti pubblici, nei casi di qualificazione mediante ricorso all'avvalimento di cui all'articolo 47, comma 2, del codice dei contratti pubblici, la messa a disposizione dei requisiti di qualificazione per la partecipazione a gare d'appalto, mediante avvalimento delle singole imprese consorziate non designate per l'esecuzione, è soddisfatta dall'attestazione SOA del consorzio stabile». Questo può comunque andare bene: infatti, laddove in consorzio avete un'impresa che non partecipa, è sufficiente la prioritaria con l'attestazione SOA.

ZACCONE. Questa era la segnalazione che l'UCSI faceva al Ministero per rimediare alla problematica posta dall'articolo 47, comma 2: una volta che esiste una norma che parla di avvalimento, noi abbiamo il problema di come far funzionare il consorzio anche con l'avvalimento. Quindi suggerivamo questa soluzione. Se invece l'intenzione, come mi pare di capire, è di riscrivere l'articolo 47, è semplicissima l'operazione da fare. Basta prendere la prima formulazione dell'articolo 47, comma 2, quella ante-correttivo, ed

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 13

8^a Commissione permanente

Seduta n. 54 del 20.02.2019

Sede IC 0245

eliminare, all'inizio del comma, le parole «Per i primi cinque anni dalla costituzione» e, alla fine, le parole «consorziate esecutrici». Così si torna allo schema delineato in precedenza dal codice De Lise.

Quella formulazione porta invece ad aggravare la situazione e a renderla più problematica. L'ideale sarebbe tornare al vecchio codice De Lise e all'articolo 36, che era esaustivo nella sua disciplina e che magari potrebbe essere esteso anche a servizi e forniture, che incomprensibilmente avevano una disciplina parzialmente differente, prevedendo finalmente l'istituto del consorzio misto, perché aiutare anche le società che fanno servizi ad usufruire di una struttura tecnica adeguata e capace di portare avanti le istanze delle piccole e medie imprese sarebbe una grande cosa. Oppure, si potrebbe prendere in considerazione la formulazione iniziale del citato comma 2 dell'articolo 47, prima che si parlasse dell'avvalimento. Mi riferisco quindi alla versione originaria del codice, di cui al decreto legislativo n. 50, del 18 aprile 2016, secondo cui: «Per i primi cinque anni dalla costituzione, ai fini della partecipazione dei consorzi di cui all'articolo 45, comma 2, lettera c), alle gare, i requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi previsti dalla normativa vigente, posseduti dalle singole imprese consorziate

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 13

8^a Commissione permanente

Seduta n. 54 del 20.02.2019

Sede IC 0245

(...), vengono sommati in capo al consorzio». Basterebbe dunque eliminare da questa formulazione le parole «Per i primi cinque anni». È la stessa vicenda che illustravo all'inizio del mio intervento: era una cosa che stava nel regolamento di attuazione della legge Merloni e quando si è preso atto di ciò che è il consorzio stabile, si è eliminata con il DPR n. 207 del 2010. Occorre poi eliminare il riferimento alle «consorziate esecutrici», perché implicherebbe un avvalimento solo tra consorzio e consorziata, con quel concetto distorto, che non regge.

FAGGI (*L-SP-PSd'Az*). Chiedo scusa, ma ripeto la formulazione letta in precedenza: «Per i consorzi stabili di cui all'articolo 45, comma 2, lettera *b*) e *c*), e 46, comma 1, lettera *f*), nei casi di qualificazione mediante ricorso all'avvalimento (...), la messa a disposizione dei requisiti di qualificazione per la partecipazione a gare di appalto, mediante avvalimento delle singole imprese consorziate, non designate per l'esecuzione, è soddisfatta dall'attestazione SOA del consorzio stabile, senza necessità di ulteriori formalità, importando l'istituto del consorzio stabile un avvalimento implicito e di diritto delle capacità, delle risorse e dei mezzi dell'intera

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 13

8^a Commissione permanente

Seduta n. 54 del 20.02.2019

Sede IC 0245

compagine consortile». Non posso modificare quello che mi chiede: deve pensare che non sono da sola. Questa è la formulazione che può andare.

Procedo a leggere la seconda formulazione: «Per i consorzi stabili di cui all'articolo 45, comma 2, lettera c), i requisiti di qualificazione per la partecipazione a gare di appalto, sia per le opere relative al settore beni culturali», individuate con alcuni acronimi che conoscete, «nonché per le opere relative alle categorie di cui all'articolo 89, comma 11, sono soddisfatti sempre dall'attestazione SOA del consorzio stabile, anche se assegnate in esecuzione a proprie consorziate, prive delle categorie richieste, purché il consorzio stabile disponga di idonea direzione tecnica (...)».

PRESIDENTE. Non essendoci altre richieste di intervento, ringrazio i nostri auditi per la loro disponibilità e comunico che la documentazione consegnata sarà resa disponibile per la pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 13

8^a Commissione permanente

Seduta n. 54 del 20.02.2019

Sede IC 0245

I lavori terminano alle ore 17,50.