

Numero 02687/2019 e data 28/10/2019 Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 24 ottobre 2019

NUMERO AFFARE 01448/2019

OGGETTO:

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Schema di decreto ministeriale del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di cui all'articolo 47, comma 1- quater, del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, recante “*Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi*”;

LA SEZIONE

Vista la nota prot. 37426 del 30 settembre 2019 con la quale il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Ufficio Legislativo ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Giuseppe Chine';

Premesso:

1. Con nota prot. 37426 del 30 settembre 2019 il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Ufficio Legislativo ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento in oggetto indicato, la cui provvista si rinviene nell'articolo 47, comma 1-quater, del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, recante <<*Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi*>>.

Nella relazione che accompagna la richiesta di parere, il Ministero precisa che il decreto: a) ha la finalità di individuare, in conformità alla normativa primaria, i soggetti che possono accedere alle risorse dell'istituto “Fondo salva opere”, individuando, secondo i criteri posti dal predetto articolo 47 del decreto legge n. 34 del 2019, il relativo ambito di applicazione, tanto sul piano oggettivo, tanto su quello soggettivo; b) delinea il procedimento che deve essere seguito dai beneficiari delle risorse al fine di ottenere la certificazione dei propri crediti, indicando le modalità di proposizione della relativa istanza, la documentazione da allegare alla stessa ed il destinatario; c) definisce i criteri di erogazione delle risorse per le ipotesi nelle quali le stesse risultassero insufficienti rispetto al numero di istanze presentate, prevedendo la formazione di piani di graduazione delle medesime con cadenza semestrale; d) attribuisce al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, presso il quale il Fondo è istituito, il compito di valutare eventuali osservazioni degli aventi diritto ove l'amministrazione aggiudicatrice non provveda sull'istanza di

certificazione del credito entro un determinato termine ovvero la disattenda, in tutto o in parte.

2. Lo schema di regolamento si compone di 6 articoli e di 2 allegati (Allegato A e Allegato B). L'articolo 1 (Oggetto) delimita l'ambito applicativo del decreto. L'articolo 2 (Risorse del Fondo) individua le risorse che alimentano il Fondo salva opere. L'articolo 3 (Accesso alle risorse del Fondo) disciplina la procedura per l'accesso alle risorse del Fondo. L'articolo 4 (Erogazione delle risorse) disciplina la predisposizione dei piani di ripartizione delle risorse del Fondo e la successiva fase dei pagamenti. Gli articoli 5 (Disposizioni finanziarie) e 6 (Entrata in vigore) contengono, rispettivamente, la clausola di invarianza finanziaria e quella che individua l'entrata in vigore del regolamento.

I 2 allegati – denominati Allegato A e Allegato B - contengono, rispettivamente, il modello di “*Istanza di accesso alle prestazioni del Fondo salva opere*” ed il modello di “*Certificazione del credito per l'accesso alle risorse del Fondo salva opere*”. L'Allegato A è richiamato all'articolo 3, comma 1, dello schema di regolamento; l'Allegato B all'articolo 3, comma 5, del medesimo schema.

3. Sullo schema di regolamento risulta ritualmente acquisito il concerto del Ministro dell'economia e delle finanze con nota a firma del Capo di Gabinetto (d'ordine del Ministro) del 27 settembre 2019, prot. 37230.

Il testo trasmesso al Consiglio di Stato per il prescritto parere è accompagnato dalla relazione illustrativa, dalla relazione tecnica, dall'analisi di impatto della regolamentazione-A.I.R., dall'analisi tecnico normativa-A.T.N.

4. Osserva in via preliminare la Sezione che la richiesta di parere al Consiglio di Stato sul testo dello schema di regolamento *ex* articolo 47, comma 1-quater, del decreto legge n. 34 del 2019 è stata avanzata in pendenza dell'iter parlamentare di conversione del decreto legge 3 settembre 2019, n. 101, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 207 del 4 settembre 2019, recante “*Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali*”. Tale decreto legge – entrato in vigore il 5 settembre 2019 - all'articolo 15 ha introdotto disposizioni correttive ed integrative dei commi 1-bis e 1-ter del decreto legge n. 34 del 2019. Di queste ultime disposizioni la Sezione non può ovviamente che tenere conto, costituendo diritto vigente al momento in cui il parere viene reso. Trattandosi, però, di norme che potrebbero essere modificate, in tutto o in parte, ed in ipotesi di mancata conversione del decreto legge divenire inefficaci *ab initio*, all'esito dell'iter parlamentare di cui all'articolo 77, terzo comma, della Costituzione, valuterà l'Amministrazione referente se eventuali modifiche apportate dalla legge di conversione a pertinenti disposizioni normative del decreto legge, per la loro natura sostanziale ed innovativa rispetto al testo legislativo vigente al momento dell'Adunanza di Sezione, in cui è stato deliberato il presente parere, giustificano o meno una nuova richiesta di parere al Consiglio di Stato prima della formale emanazione del regolamento.

5. Sempre in via preliminare, osserva ulteriormente la Sezione che la provvista dell'intervento regolamentare la si rinviene nell'articolo 47, comma 1-quater, del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, recante <<*Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi*>>. Tale disposizione delimita puntualmente l'ambito

applicativo del regolamento, stabilendo che con esso “*sono individuati i criteri di assegnazione delle risorse e le modalità operative del Fondo salva-opere, ivi compresa la possibilità di affidare l'istruttoria, anche sulla base di apposita convenzione, a società o enti in possesso dei necessari requisiti tecnici, organizzati e di terzietà, scelti mediante gara*”.

La facoltà prevista dal detto periodo (penultimo) del citato comma 1-quater, di affidare l'istruttoria delle istanze per l'accesso al Fondo a società od enti scelti mediante procedura di gara, non risulta essere stata positivamente esercitata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con lo schema di regolamento in esame: tale scelta, pienamente legittima alla luce della fonte normativa primaria, preclude ovviamente la possibilità di affidare a soggetti terzi l'istruttoria dei citati procedimenti, se non previa modifica ed integrazione in futuro del testo regolamentare. La Sezione non può che ribadire al riguardo il principio secondo il quale l'attribuzione del potere regolamentare ministeriale contenuta in vigenti norme di rango primario continua ad autorizzare validamente il Ministero a riesercitare tale funzione normativa, eventualmente integrando il testo originario in conformità alla disposizione autorizzativa.

Considerato:

1. Preliminarmente, osserva la Sezione che nelle premesse dello schema di decreto devono essere apportate le seguenti modificazioni di mero *drafting*:

- al secondo capoverso, la virgola apposta dopo la parola “aziendali”, va spostata dopo la “e”;
- al terzo capoverso, le parole “*prevede l'istituzione*” vanno sostituite da “*istituisce*”;

- al quarto capoverso, le parole “*agli aventi diritto*” vanno sostituite “*in favore dei soggetti di cui al comma 1-bis del medesimo articolo 47*”;
- al penultimo capoverso, la parola “Ministero” va sostituita con “Ministro”.

2. Passando all’esame dei singoli articoli che compongono il testo, l’articolo 1, comma 1, nel perimetrare l’ambito di applicazione oggettivo dell’intervento, si discosta dalla previsione legislativa contenuta nel comma 1-quater del decreto legge n. 34 del 2019, stabilendo che il decreto disciplina “*le modalità operative e le condizioni di accesso al Fondo salva opere*”. Tale previsione va pertanto allineata alla fonte primaria, prevedendo che il decreto disciplina “*i criteri di assegnazione delle risorse e le modalità operative del Fondo salva opere*”.

Il successivo comma 2 stabilisce che “*Le disposizioni relative al Fondo si applicano alle gare di appalti pubblici di lavori, la cui base d’asta è pari o superiore a euro 200.000,00 e alle gare di appalti pubblici di servizi e forniture connessi alla realizzazione di opere pubbliche, la cui base d’asta è pari o superiore a euro 100.000,00 bandite a far data dal 30 giugno 2019*”.

Sebbene la disposizione si discosti sul piano letterale dalla previsione contenuta nell’articolo 47, comma 1-bis, del decreto legge n. 34 del 2019 (laddove non è rinvenibile alcun riferimento agli appalti pubblici di servizi e forniture “*connessi alla realizzazione di opere pubbliche*”), ritiene la Sezione che essa sia rispettosa delle finalità dell’intervento legislativo e conforme al parametro di ragionevolezza.

A queste conclusioni conducono i seguenti argomenti:

- la clausola di apertura del comma 1-bis, laddove il Fondo salva opere viene espressamente istituito “*al fine di garantire il rapido completamento delle opere pubbliche e di tutelare i lavoratori*”, da intendersi,

questi ultimi, come coloro che svolgono la propria attività in funzione, diretta od indiretta, della realizzazione dell'opera pubblica;

- la stessa definizione legislativa del Fondo quale Fondo “*salva opere*”;
- la espressa previsione tra i beneficiari del Fondo degli affidatari, subfornitori, subappaltatori, subaffidatari, in caso di affidamento a contraente generale.

Sul piano della ragionevolezza assume poi significativo rilievo la disposizione dello schema di regolamento contenuta nell'articolo 2, comma 1, lettera a), primo periodo, secondo cui il Fondo è alimentato dal versamento dello 0,5 per cento dell'importo del ribasso offerto dall'aggiudicatario delle gare di appalto di cui all'articolo 1, comma 2 (ovvero, per gli appalti pubblici di servizi e forniture, soltanto quelli “connessi alla realizzazione di opere pubbliche”). Pertanto, il contributo versato dalle stazioni appaltanti al Fondo, in piena simmetria con la platea dei crediti ammessi al Fondo stesso, deriva esclusivamente dalle gare per l'affidamento di appalti di lavori ovvero di appalti di servizi e forniture se connessi alla realizzazione di opere pubbliche.

In sintesi, la scelta regolamentare, sebbene limitativa rispetto alla lettera della fonte primaria, è quella che meglio risponde ad un criterio di interpretazione sistematica ed alla *ratio* complessiva dell'intervento legislativo e, nel contempo, garantisce un assetto normativo equilibrato e pienamente rispondente al meccanismo di finanziamento a regime del Fondo voluto dal Legislatore, laddove le risorse derivanti da una percentuale dei ribassi in gare di appalto per l'affidamento di servizi e forniture finanziano il Fondo soltanto se trattasi di appalti connessi, quindi strumentali, alla realizzazione di opere pubbliche.

Osserva ulteriormente la Sezione che, per una migliore comprensione dell'esatto ambito applicativo del testo regolamentare, la previsione del comma 2 dell'articolo 1 andrebbe comunque integrata per tenere conto della disposizione legislativa del comma 1-quinquies dell'articolo 47 del decreto legge n. 34 del 2019; il quale – provvedendo ad un apposito stanziamento per gli anni 2019 e 2020 (norma di copertura finanziaria contenuta nel comma 1-septies) - estende l'operatività del Fondo salva opere anche ai *“crediti insoddisfatti alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, in relazione a procedure concorsuali aperte dalla data del 1° gennaio 2018 fino alla predetta data di entrata in vigore”*. Anche per detti crediti insoddisfatti, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti provvede infatti alla erogazione delle risorse del Fondo *“secondo le procedure e le modalità previste dai commi da 1-bis a 1-quater, nei limiti delle risorse del Fondo”*.

Nel medesimo comma 2, le parole *“base d'asta”* (citare per due volte nel comma) non trovano riscontro nel comma 1-bis dell'articolo 47 del decreto legge n. 34 del 2019 e vanno pertanto sostituite, in aderenza alla fonte primaria, con *“base d'appalto”*. Per una migliore comprensione del testo, va altresì apposta una virgola dopo le parole *“euro 100.000,00”*.

3. L'articolo 2, comma 1, disciplina le modalità di alimentazione del Fondo salva opere. Alla lettera a) contiene la regolamentazione del versamento e della successiva riassegnazione del contributo pari allo 0,5 per cento del ribasso offerto dall'aggiudicatario previsto dal comma 1-bis dell'articolo 47 del decreto legge n. 34 del 2019; alla lettera b) richiama le risorse dell'autorizzazione di spesa contenuta nel comma 1-quinquies dell'articolo 47 del decreto legge n. 34 del

2019, precisando, al secondo periodo, che tali risorse *“sono destinate esclusivamente ai crediti insoddisfatti alla data del 30 giugno 2019, in titolarità dei soggetti di cui all’articolo 1, comma 3, in relazione a procedure concorsuali aperte dal 1° gennaio 2018 al 30 giugno 2019”*.

In piena aderenza alla previsione legislativa di cui al comma 1-bis dell’articolo 47 del decreto legge n. 34 del 2019, al secondo periodo della lettera a) occorre aggiungere, dopo le parole *“entro trenta giorni dall’aggiudicazione”*, la parola *“definitiva”*.

Quanto al secondo periodo della lettera b), la sua attuale formulazione non chiarisce adeguatamente, nel rispetto della fonte primaria contenuta nel comma 1-quinquies, che i crediti insoddisfatti alla data del 30 giugno 2019 ammessi al finanziamento del Fondo salva opere devono essere sì riconducibili ad appalti pubblici di lavori, servizi o forniture aventi le basi d’appalto rispettivamente indicate nel citato comma 1-bis, ma ad essi non può trovare applicazione la disposizione limitativa contenuta nell’incipit del successivo comma 1-quater, secondo cui l’operatività del Fondo riguarda le *“gare effettuate dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”* (30 giugno 2019). Ed invero, la norma dello schema regolamentare, richiamando i crediti *“in titolarità dei soggetti di cui all’articolo 1, comma 3”* senza ulteriori precisazioni, rende applicabile integralmente alla fattispecie il comma 2 del medesimo articolo 1 (richiamato dal comma 3): pertanto, anche la previsione riferita alle gare bandite *“a far data dal 30 giugno 2019”*. Ne discende che la norma regolamentare va modificata per renderla aderente alla lettera ed alla *ratio* della fonte di rango primario.

4. L'articolo 3 dello schema disciplina le varie fasi del procedimento di accesso al Fondo, ivi comprese quelle di presentazione delle istanze dei creditori e di certificazione dei crediti.

Di seguito le osservazioni della Sezione sui singoli commi dell'articolo.

I commi 1 e 2 disciplinano, rispettivamente, la presentazione della istanza di accesso alle risorse del Fondo, da redigersi secondo uno specifico modello (Allegato A) indicato al medesimo comma 1, e la documentazione che l'istante deve produrre a corredo dell'istanza, attestante esistenza, esigibilità e importo del credito nei confronti dell'appaltatore, contraente generale o affidatario del contraente generale, con la precisazione che il credito deve essere *“insoluto alla data di presentazione dell'istanza”*.

L'esame del modello di cui all'Allegato A evidenzia che l'Amministrazione – sebbene abbia correttamente richiamato al comma 1 dell'articolo 3 entrambe le categorie di crediti ammessi alle risorse del Fondo, rispettivamente indicate nei commi 1-ter e 1-quinquies dell'articolo 47 del decreto legge n. 34 del 2019 – non ha predisposto distinti modelli, né ha previsto appositi spazi nell'unico modello di istanza per permettere ai creditori di fornire all'amministrazione aggiudicatrice o al contraente generale quelle informazioni aggiuntive necessarie affinché il credito possa accedere alle risorse del Fondo. Pertanto, l'Allegato A, nella attuale formulazione, non facilita l'opera dell'amministrazione aggiudicatrice o del contraente generale di discernere se l'istanza è presentata da un soggetto ai sensi del comma 1-ter ovvero ai sensi del comma 1-quinquies. Poiché tale accertamento è rilevante ai fini della corretta applicazione della disciplina del Fondo (basti osservare quanto

previsto dall'articolo 2, comma 2, dello schema di regolamento sulla finalizzazione esclusiva delle risorse del Fondo), l'attuale formulazione dell'Allegato A potrà comportare in sede applicativa un significativo allungamento dei tempi dell'istruttoria di competenza dell'amministrazione aggiudicatrice o del contraente generale. Vorrà, pertanto, il Ministero riferente scegliere se predisporre distinti modelli di istanza ovvero se modificare l'Allegato A nel senso suindicato. Analogo rilievo viene sollevato con riferimento al modello unico di certificazione del credito (Allegato B) richiamato al comma 5 dell'articolo 3 dello schema di regolamento.

I commi 4 e 5 dell'articolo 3 dello schema disciplinano la certificazione dei crediti da parte delle amministrazioni che abbiano ricevuto l'istanza di cui al comma 1. In particolare, il comma 5 stabilisce che la certificazione è redatta secondo il modello di cui all'Allegato B. Tale modello, nel dispositivo, oltre ad indicare l'importo complessivo del credito vantato dall'istante, indica altresì quale sia l'importo ai fini dell'accesso alle risorse del Fondo, pari al 70 per cento dell'importo complessivo. Questa previsione non appare in linea con la fonte primaria, in quanto il comma 1-ter, secondo e terzo periodo, dell'art. 47 del decreto legge n. 34 del 2019 stabilisce che l'amministrazione aggiudicatrice ovvero il contraente generale, svolte le opportune verifiche, *“certifica l'esistenza e l'ammontare del credito”* e che tale certificazione *“costituisce prova del credito nei confronti del Fondo ed è inopponibile alla massa dei creditori concorsuali”*. La misura del 70 per cento è invece indicata dal precedente comma 1-bis quale limite massimo per il soddisfacimento dei crediti da parte del Fondo. Poiché il soddisfacimento dei crediti certificati avviene comunque nei limiti delle disponibilità del Fondo (cfr. commi 1-bis e 1-quinquies),

ne discende che non è competenza dell'ente certificatore fissare l'importo del credito ammesso al Fondo, né quello della percentuale massima richiamata dalla fonte primaria. Pertanto, l'Allegato B va modificato, limitando l'oggetto della certificazione all'importo complessivo del credito vantato dall'istante.

Il comma 7, richiamando il comma 5 secondo cui la certificazione è trasmessa al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed al richiedente con posta elettronica certificata entro trenta giorni dalla ricezione dell'istanza, disciplina i casi in cui entro il citato termine non venga adottata alcuna decisione ovvero venga adottato un provvedimento di rigetto, totale o parziale, dell'istanza. In entrambi i casi, l'istante è legittimato a presentare la medesima istanza al Ministero, mediante posta elettronica certificata, allegando la pertinente documentazione, l'eventuale provvedimento di rigetto e ogni altro elemento o documento utile. La disposizione precisa che tale nuova istanza deve essere presentata *“entro trenta giorni dalla comunicazione”*, senza ulteriori specificazioni. Considerato che la nuova istanza può essere presentata sia in caso di inerzia, sia in caso di espressa reiezione, totale o parziale, dell'istanza originaria, andrebbe precisato che il termine di trenta giorni decorre nel primo caso dalla scadenza del termine di cui al comma 5, nel secondo caso dalla comunicazione all'istante del provvedimento negativo.

La medesima disposizione disciplina gli esiti della nuova istanza presentata al Ministero, stabilendo che quest'ultimo, compiuta l'opportuna istruttoria, *“nei trenta giorni successivi alla ricezione della documentazione, può invitare l'amministrazione aggiudicatrice o il contraente generale a provvedere o a pronunciarsi nuovamente entro un congruo termine, comunque non superiore a trenta giorni”*. La norma va parzialmente

reformulata per garantire un *dies a quo* certo di decorrenza del termine di trenta giorni concesso al Ministero, sostituendo la parola “*documentazione*” con “*istanza documentata*” e precisando che, in caso di inerzia sull’istanza originaria, il Ministero può concludere il procedimento con un invito a provvedere, mentre, in caso di espressa reiezione dell’istanza originaria, può invitare l’amministrazione aggiudicatrice o il contraente generale a riesaminarla, concedendo in entrambi i casi un termine congruo per l’adempimento, comunque non superiore a trenta giorni.

Per una migliore intelligibilità del testo, si indicano ulteriori modifiche di mero *drafting*:

- al comma 3, la parola “*deposito*” va sostituita con “*presentazione*”;
- al comma 4, la parola “*proposta*” va sostituita con “*presentata*”;
- al comma 5 la parola “*richiedente*” va sostituita con “*istante*”;
- al comma 6 le parole “*dal compimento*” vanno soppresse;
- al comma 7 la parola “*richiedente*” va sostituita con “*istante*”.

5. L’articolo 4 dello schema di regolamento disciplina la predisposizione dei piani di riparto delle risorse del Fondo salva opere e la fase successiva di erogazione delle risorse in favore degli aventi diritto.

Il comma 1 stabilisce che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti predispone due volte l’anno, rispettivamente entro il 31 maggio ed il 10 novembre, “*i piani di ripartizione delle somme disponibili sul Fondo da erogare ai soggetti titolari dei crediti, le cui certificazioni siano state trasmesse al Ministero stesso almeno sessanta giorni prima della data di riferimento del piano*”. Per una migliore formulazione della norma e per garantire maggiore certezza applicativa è preferibile sostituire le parole “*della data di riferimento del piano*” con “*delle predette date*”.

Il comma 3, nel disciplinare l'ipotesi di incapacienza del Fondo rispetto all'ammontare complessivo dei crediti certificati ammissibili ad un determinato piano di ripartizione (situazione che si verifica qualora il 70 per cento degli importi dei crediti certificati, complessivamente considerato, supera quello delle risorse disponibili del Fondo per ciascun singolo piano), *“la ripartizione avviene in misura proporzionale al valore dei crediti certificati e l'eventuale residuo è riconosciuto a valere sulle risorse di cui ai successivi piani di ripartizione”*. La norma persegue l'evidente finalità di garantire ai titolari dei crediti certificati il pagamento del 70 per cento dell'importo, anche in caso di insufficienza delle risorse disponibili del Fondo. In tale evenienza, ferma restando la riduzione proporzionale degli importi ammessi al singolo piano di ripartizione, si precisa che il Ministero è tenuto ad inserire l'eventuale credito residuo nei successivi piani. Poiché la norma non detta alcun criterio per orientare l'Amministrazione nell'ordine di soddisfacimento dei residui e si limita a richiamare i *“successivi piani di ripartizione”*, sarebbe opportuno vincolare in sede regolamentare l'Amministrazione all'osservanza del criterio cronologico; cosicché non sarebbe possibile soddisfare i residui di uno specifico piano di ripartizione se non dopo aver soddisfatto tutti i residui del piano, o dei piani precedenti.

I commi 4 e 5 recano specifiche disposizioni transitorie riferite ai crediti di cui all'articolo 47, comma 1-quinquies, del decreto legge n. 34 del 2019 (ovvero crediti insoddisfatti alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge n. 34 del 2019, in relazione a procedure concorsuali aperte dal 1° gennaio 2018 alla predetta data), ammessi al riparto a valere sulle risorse stanziare dal medesimo comma per il 2019 e per il 2020.

Il comma 4 stabilisce che: a) è predisposto un unico piano di ripartizione entro il 30 novembre 2019; b) a tal fine i creditori presentano entro il 30 ottobre 2019 l'istanza di cui all'articolo 3; c) le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 1, trasmettono al Ministero la certificazione dei crediti entro il 15 novembre 2019; d) in caso di inerzia sulla istanza o di suo rigetto, totale o parziale, si applica l'articolo 3, comma 7.

Osserva la Sezione che la sequenza procedimentale descritta nel testo contiene termini che con alta probabilità – tenuto anche conto di quanto si dirà di seguito in ordine all'articolo 6 dello schema di regolamento - saranno già scaduti o comunque saranno di prossima scadenza al momento della entrata in vigore del regolamento. Pertanto, vorrà l'Amministrazione riformulare la disposizione, spostando in avanti nel tempo i termini dei singoli adempimenti.

Inoltre, per una migliore comprensione del testo, al comma 4, terzo periodo, dopo le parole “*di cui all'articolo 3*” devono essere aggiunte le seguenti: “*, comma 1*”.

Il comma 5 stabilisce che: a) in relazione alla risorse specificamente stanziare per l'anno 2020 dall'articolo 47, comma 1-quinquies, del decreto legge n. 34 del 2019, il Ministero predispone un piano di ripartizione entro il 1° marzo 2020; b) in tale piano vengono inseriti gli stessi crediti certificati “*a seguito della presentazione della istanza per l'anno 2019*”; c) “*i medesimi crediti partecipano in misura proporzionale anche ai successivi piani di ripartizione unitamente a quelli certificati a seguito delle istanze dei creditori di cui all'articolo 47, comma 1-bis, del decreto legge n. 34 del 2019*”.

La formulazione letterale della norma appare lacunosa, in quanto non viene precisato che nel piano di ripartizione da adottare entro il

1° marzo 2020, e nei successivi piani, il credito già certificato nel 2019 deve essere ovviamente ammesso soltanto per la parte residua rimasta insoddisfatta. E ciò, comunque, soltanto sino all'integrale soddisfacimento del 70 per cento del credito certificato, costituente importo massimo ammissibile al Fondo.

Inoltre, occorre richiamare anche con riferimento a quest'ultimo comma, quanto già osservato con riferimento al comma 3. Poiché la norma non detta alcun criterio per orientare l'Amministrazione nell'ordine di soddisfacimento dei residui, limitandosi ad affermare il principio della concorrenza in misura proporzionale "*anche ai successivi piani di ripartizione*", sarebbe opportuno prevedere che tale concorrenza avvenga sulla base del criterio cronologico, cosicché gli eventuali residui dei crediti di cui al comma 1-quinquies possano trovare soddisfacimento in tempi brevi e con priorità rispetto a quelli di cui al comma 1-ter (in relazione al decreto legge n. 34 del 2019).

Il comma 6 disciplina sinteticamente la fase di erogazione delle risorse del Fondo, stabilendo che "*Il Ministero, espletate le verifiche di cui all'articolo 47, al comma 1-ter, settimo e ottavo periodo, del decreto legge n. 34 del 2019, provvede al pagamento delle somme di cui ai piani di ripartizione mediante accredito sul conto corrente indicato ai sensi della legge 13 agosto 2010, n. 136, da ciascun beneficiario*".

La disposizione, nel limitarsi a richiamare le attività di "verifica" cui è tenuto il Ministero prima della erogazione delle risorse in esecuzione dei piani di ripartizione, non sembra allineata al comma 1-ter, quarto periodo, dell'articolo 47 del decreto legge n. 34 del 2019, secondo cui l'erogazione delle risorse del Fondo avviene "*accertata la sussistenza delle condizioni per il pagamento dei crediti*". Ed invero, le attività di mera "verifica" di cui al settimo e ottavo periodo del medesimo comma

1-ter non esauriscono gli adempimenti cui il Ministero è tenuto prima di eseguire il pagamento ai beneficiari del Fondo giacché, a fronte di una condizione di irregolarità contributiva del beneficiario, il Ministero deve disporre direttamente il pagamento delle somme dovute in favore degli enti previdenziali, assicurativi, compresa la cassa edile. Analogamente deve agire a fronte di inadempimenti di cartelle di pagamento notificate al beneficiario emersi a seguito della verifica *ex* articolo 48-bis del D.P.R. n. 602 del 1973. Ne discende che la norma regolamentare va modificata aggiungendo dopo le parole “*espletate le verifiche*”, “*ed eseguiti gli eventuali pagamenti diretti dei debiti scaturenti da condizioni di irregolarità contributiva ovvero da cartelle di pagamento,*”.

Osserva, ancora, la Sezione che la norma regolamentare in esame non menziona tra gli accertamenti cui è tenuto il Ministero prima di erogare le risorse quello concernente l'effettiva apertura di una procedura concorsuale ai sensi dei commi 1-bis e 1-quinquies dell'articolo 47 del decreto legge n. 34 del 2019. L'omissione è particolarmente rilevante in quanto in nessuna norma dello schema di regolamento – né in alcuna disposizione contenuta negli Allegati A e B – si fa menzione di detto accertamento, nonostante esso integri un requisito fondamentale per l'accesso al Fondo. Difatti, il comma 1-ter del citato articolo 47 precisa che possono essere pagati a carico del Fondo i “*crediti maturati prima della data di apertura della procedura concorsuale e alla stessa data insoddisfatti*”, mentre il successivo comma 1-quinquies stanZIA 12 milioni di euro per l'anno 2019 e 33,5 milioni di euro per l'anno 2020, finalizzandoli in via esclusiva al pagamento di crediti insoddisfatti alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge n. 34 del 2019, “*in relazione a procedure*

concorsuali aperte dalla data del 1° gennaio 2018 fino alla predetta data di entrata in vigore”.

Vorrà, pertanto, l'Amministrazione referente colmare questa lacuna del testo regolamentare, garantendo che, in ossequio alla fonte di rango primario, non si possa provvedere al pagamento di risorse da parte del Fondo in assenza dell'accertamento, da compiersi nella fase istruttoria che precede la certificazione del credito e, comunque, prima dell'erogazione delle risorse stesse, in ordine alla ricorrenza del requisito in esame.

6. L'articolo 6, composto di un unico comma, concerne l'entrata in vigore del regolamento, e stabilisce che *“Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale”*. Detta previsione deroga inammissibilmente, in mancanza di idonea autorizzazione in tal senso nella norma di rango primario, al disposto dell'art. 10 delle preleggi, che definisce l'inizio dell'obbligatorietà delle leggi e dei regolamenti (Le leggi e i regolamenti divengono obbligatori nel decimoquinto giorno successivo a quello della loro pubblicazione, salvo che sia altrimenti disposto, dove tale ultimo inciso - salvo che sia altrimenti disposto – è interpretato nel senso che tale diversa disposizione spetta a una fonte di pari forza innovativa dell'ordinamento giuridico, ossia alla legge). Il regolamento può eventualmente rinviare l'operatività e la concreta applicazione di talune sue previsioni, insuscettibili di immediata applicazione, ma non può disporre dei tempi dell'entrata in vigore dell'intero testo regolamentare. Tale previsione deve essere pertanto eliminata.

P.Q.M.

nei termini esposti è il parere favorevole, con osservazioni, della Sezione.

L'ESTENSORE
Giuseppe Chine'

IL PRESIDENTE
Carmine Volpe

IL SEGRETARIO
Cinzia Giglio