



Deliberazione n. 27/2025/CCC

CORTE DEI CONTI

COLLEGIO DEL CONTROLLO CONCOMITANTE
PRESSO LA SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE
DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

composto dai Magistrati

Massimiliano Minerva	Presidente
Paola Briguori	Consigliere
Alessandro Forlani	Consigliere
Benedetto Brancoli Busdraghi	Primo Referendario
Anna Peta	Primo Referendario
Raimondo Nocerino	Primo Referendario, relatore
Daniela D'amaro	Primo Referendario

nella camera di consiglio del 10 giugno 2025

ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e s.m.i.;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con RD 12 luglio 1934, n. 1214 e s.m.i.;

VISTO l'art. 11 della legge 4 marzo 2009, n. 15;

VISTO l'art. 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120;

VISTO l'art. 1, co. 12 *quinquies* lett. b) del D.L. n. 44/2023, inserito dall'art. 1, comma 1, della legge di conversione n. 74/2023;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite 16 giugno 2000, n. 14 e s.m.i.;

VISTA la deliberazione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti 10 novembre 2021, n. 272;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 61/SSRRCO/INPR/2024 del 19 dicembre 2024, con la quale è stato approvato il documento concernente la "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2025", ai sensi dell'art. 5 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione n. 14/DEL/2000 e ss.mm.ii.;

VISTA la deliberazione del Collegio del controllo concomitante n. 4/2025/CCC del 4 febbraio 2025, con la quale è stato approvato il documento relativo alla "Programmazione annuale del Collegio del controllo concomitante per l'anno 2025";

VISTI il decreto n. 03/2025, con cui il Presidente del Collegio ha disposto l'assegnazione dell'istruttoria, relativa al "Fondo nazionale per l'efficienza energetica" (di cui all' art. 15 del d.lgs. 102/2014), al Primo Referendario Raimondo Nocerino;

VISTA la deliberazione n. 3/2024/CCC, adottata all'esito della camera di consiglio del 27.02.2024, con la quale il Collegio del Controllo Concomitante ha accertato, relativamente al Fondo nazionale per l'efficienza energetica, criticità non gravi e, in conseguenza, impartito raccomandazioni;

VISTA la relazione del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, con allegata documentazione, acquisita al prot. CCC n. 334 del 02.04.2024;

VISTA la deliberazione n. 11/2024/CCC, adottata all'esito della camera di consiglio del 09.04.2024, con la quale il Collegio del Controllo Concomitante ha accertato, relativamente al Fondo nazionale per l'efficienza energetica, l'intervenuta adozione di misure auto-correttive nei sensi raccomandati nella deliberazione n. 3/2024/CCC;

VISTA la nota istruttoria prot. CCC n. 791 del 22.07.2024 e il relativo riscontro fornito dall'Amministrazione con nota acquisita al prot. CCC n. 868 del 06.09.2024;

VISTA la relazione conclusiva dell'istruttoria prot. CCC n. 1054 del 16.10.2024 e il relativo riscontro fornito dall'Amministrazione con nota acquisita al prot. CCC n. 1109 del 28.10.2024;

VISTA la deliberazione n. 44/2024/CCC, adottata all'esito della camera di consiglio del 05.11.2024, con la quale il Collegio del Controllo Concomitante ha accertato, relativamente al Fondo nazionale per l'efficienza energetica, criticità non gravi e, in conseguenza, impartito raccomandazioni;

VISTA la relazione del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, con allegata documentazione, acquisita al prot. CCC n. 1322 del 09.12.2024;

VISTA la deliberazione n. 56/2024/CCC, adottata all'esito della camera di consiglio del 17.12.2024, con la quale il Collegio del Controllo Concomitante ha accertato, relativamente al Fondo nazionale per l'efficienza energetica, l'intervenuta adozione di misure auto-correttive nei sensi raccomandati nella deliberazione n. 44/2024/CCC;

SENTITI i rappresentanti del Ministero della salute, convocati in audizione tenutasi in data 18.02.2025;

VISTA la nota istruttoria prot. CCC n. 207 del 20.02.2025 e il relativo riscontro fornito dall'Amministrazione con nota acquisita al prot. CCC n. 264 del 12.03.2025;

VISTA la deliberazione n. 14/2025/CCC, adottata all'esito della camera di consiglio del 01.04.2024, con la quale il Collegio del Controllo Concomitante ha accertato, relativamente al Fondo nazionale per l'efficienza energetica, criticità non gravi e, in conseguenza, impartito raccomandazioni;

VISTA la relazione del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, con allegata documentazione, acquisita al prot. CCC n. 448 dell'08.05.2025;

VISTA la relazione di deferimento al Collegio n. 600 del 06.06.2025 del Primo Ref. Raimondo Nocerino;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 10/2025 del 06.06.2024 nella parte in cui dispone la convocazione, per l'odierna camera di consiglio, del Collegio del controllo concomitante, nella composizione ivi stabilita, per discutere, fra l'altro, del *"Deferimento al Collegio con proposta di adozione di deliberazione di accertamento di avvenuta adozione di misure autocorrettive sul "Fondo nazionale per l'efficienza energetica"*;

UDITO il relatore Primo Ref. Raimondo Nocerino.

PREMESSO

I. Nell'ambito della programmazione annuale del Collegio del controllo concomitante, approvata con propria deliberazione n. 4/2025, è stato sottoposto ad istruttoria il Fondo nazionale per l'efficienza energetica (in sigla FNEE), già incluso nella programmazione del Collegio relativa all'anno 2024 (cfr. deliberazione n. 1/2024/CCC).

II. La presente deliberazione si colloca in necessaria continuità con la pregressa istruttoria compiuta sul FNEE, sfociata, da ultimo, nella deliberazione n. 14/2025/CCC della quale si riportano le criticità accertate:

a) criticità, ormai cronicizzata, connessa all'aggiornamento e alla contestuale implementazione del quadro regolativo del FNEE, in particolare per quanto riguarda l'emanazione del decreto ministeriale di riforma del DI 22 dicembre 2017, destinato a recepire le novità imposte dallo *ius superveniens*;

b) mancata istituzione dell'apposita sezione dedicata all'"Ecoprestito" (da affiancarsi, dunque, alla sezione Finanziamenti agevolati e fondo perduto e a quella Garanzie, per così dire, "ordinaria") posta l'assenza degli accantonamenti specifici effettuati nel periodo 2018-2020.

È emersa, quindi, un'acclarata e perdurante inerzia nell'adeguamento del presupposto quadro regolativo, connessa a fattori di complessità soggettiva imposti dalla legge, che demanda l'adozione dell'apposito decreto a più amministrazioni. In particolare, la legge rimette al MASE, in qualità di titolare della misura, la predisposizione del decreto ministeriale di funzionamento del Fondo, su cui è poi atteso il concerto del MIT e del MEF.

Premesso che la riforma del Fondo era iniziativa cogente già a partire dal 2022 (come rilevato nelle precedenti delibere collegiali), a seguito di un'iniziativa del MASE di settembre 2024 era stato appositamente costituito un gruppo di lavoro con il MIT e il MEF, deputato alla congiunta e condivisa riforma di che trattasi. Condiviso in tale sede, da parte del MASE, lo schema di decreto con le due amministrazioni concertanti (a dicembre 2024), la delibera n. 14/2025/CCC rilevava, e stigmatizzava, come ad

aprile 2025 non si fosse ancora giunti ad una intesa sul testo del decreto; circostanza ascrivibile, in particolare, al tempo che il MEF si era riservato per rendere i pareri richiestigli. Nello specifico, poi, circa la sezione “Ecoprestito” (garanzie su operazioni di finanziamento, effettuate da istituti di credito, per l’esecuzione di interventi di efficienza energetica di cui all’art. 14 del DL 4 giugno 2013, n. 63) era emerso nel corso dell’istruttoria come fosse questione dibattuta, tra MASE e MEF, la possibilità di operare la destinazione di risorse a valere sulla ripartizione dei proventi delle aste di CO2 di annualità diverse da quelle previste dalla norma primaria (art. 14, comma 3 *quater*, del DL 63/2013), constatata l’assenza degli appositi accontamenti nelle annualità previste (2018-2020). In tale prospettiva, con la deliberazione n. 14/2025/CCC, il Collegio evidenziava la necessità di effettuare un vaglio di più ampio respiro finalizzato a dotare l’istituenda sezione delle risorse necessarie al suo funzionamento. Osservava il Collegio che, in effetti, la normativa generale del FNEE, di cui all’articolo 15 del decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, nel cui ambito la sezione “Ecoprestito” è espressamente incardinata, non pare presentare preclusioni aprioristiche circa la ripartizione delle risorse tra le varie Sezioni del Fondo (se non per quanto riguarda i finanziamenti a fondo perduto) e, conseguentemente, circa la possibile destinazione di quota parte di esse proprio alla Sezione di che trattasi (seppur entro margini evidentemente da definirsi, a valle, nella normativa di rango secondario).

Per quanto sopra, il Collegio (ancora del. n. 14/CCC/2025) raccomandava al Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) di:

- a) di esercitare la propria azione di impulso nei confronti del MEF, funzionale all’ottenimento di tempistiche certe nell’emanazione dei pareri richiesti e, da ultimo del concerto definitivo sul testo del decreto ministeriale di riforma FNEE;
- b) effettuare una valutazione sulla potenziale destinazione di risorse alla sezione c.d. “Ecoprestito”, onde rendere attiva la sezione prevista *ex lege*.

III. Con nota di riscontro prot. CCC n. 488 dell’8.5.2025 - corredata da documentazione atta a suffragare il concreto farsi delle interlocuzioni istruttorie

intraprese dall'amministrazione ministeriale – il MASE ha dato conto del percorso posto in essere in relazione ai profili sopra ricostruiti.

IV. In relazione alla valutazione sulla potenziale destinazione di risorse alla sezione c.d. "Ecoprestito", il MASE ha comunicato di aver acquisito in data 22 aprile 2025, la nota del Capo di Gabinetto del Ministero dell'economia e delle finanze di condivisione delle valutazioni formulate dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato; tale riscontro derivava, in particolare, dalle richieste avanzate sul punto, dal MASE, in data 16 gennaio 2025 e successivo sollecito del 19 febbraio 2025.

La Ragioneria Generale dello Stato ha evidenziato che, a legislazione vigente, non è consentita la destinazione di quota parte dei proventi delle aste per l'attivazione delle garanzie di cui al cd. "Ecoprestito", per annualità diverse da quelle indicate dalla norma primaria – precipuamente il triennio 2018-2020 – nelle quali i decreti di ripartizione delle risorse derivanti dalle cd. "aste CO2" (di cui all'articolo 23 del decreto-legislativo n. 47 del 2020) non hanno assegnato risorse alle finalità di cui all'articolo 14, comma 3-*quater* del decreto-legge n. 63 del 2013.

Circa lo schema di decreto generale del Fondo, con la medesima nota del Capo di Gabinetto del MEF del 22 aprile si faceva, ulteriormente, riserva di trasmettere le valutazioni del Dipartimento dell'economia, a quella data non ancora pervenute.

Sulla scorta di tale inerzia, il MASE, in data 07.05.2025, ha trasmesso al proprio Gabinetto la documentazione per l'avvio dell'iter formale di acquisizione del concerto delle Amministrazioni interessate sullo schema di decreto generale di funzionamento del FNEE, all'interno del quale, anche in forza delle considerazioni espresse dal MEF, non è stata inserita la sezione relativa all'Ecoprestito.

Tuttavia, in relazione alle finalità di politica di promozione degli interventi di efficienza energetica sottesi alla disposizione dell'articolo 14, comma 3-*quater* del decreto-legge n. 63 del 2013 – tematica afferente quindi alla sezione "Ecoprestito" - il MASE ha evidenziato che *"per quanto di sua competenza, sta istruendo la proposta di*

recepimento della Direttiva 2023/1791 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 settembre 2023”.

La delega al Governo per il recepimento della Direttiva, afferma il MASE, *“è contenuta nel disegno di legge recante “Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2024”, AC 2288, attualmente all’esame del Senato dopo la sua approvazione alla Camera dei Deputati”.*

Il termine per il recepimento di larga parte delle disposizioni contenute nella Direttiva sarebbe fissato al 15 ottobre 2025 e comprenderebbe, su tutti, l’insieme degli istituti afferenti al decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102 e cioè la norma primaria di riferimento anche del FNEE. In tale ambito, infatti, il MASE si è riservato di formulare una proposta di modifica anche dell’articolo 15 del decreto legislativo 102/2014 volta, da un lato, a superare le criticità emerse in sede di sua integrazione e, dall’altro, appunto, a rafforzare gli interventi efficienza energetica sostenuti dalla platea dei beneficiari delle detrazioni fiscali di cui all’articolo 14 del d.l. 63/2013, con particolare riferimento ai clienti vulnerabili e in condizioni di povertà energetica, come indicato dalla Direttiva 2023/1791.

CONSIDERATO

1. Il Collegio ricorda, *in limine*, che, secondo il suo costante orientamento, il percorso auto-correttivo dell’Amministrazione – conseguente ad una deliberazione con cui il Collegio del Controllo Concomitante, previamente accertate, a suo carico, irregolarità e/o criticità nella gestione/attuazione di un Piano, Programma o Progetto *ex art. 22 D.L. 76/2020*, impartisca raccomandazioni - costituisce il frutto di una valutazione discrezionalmente assunta dalla stessa, la quale, in tesi, può finanche esitare nella determinazione di non farvi luogo. Analoga discrezionalità, ovviamente, si estende alla decisione relativa al *quomodo* in cui strutturare il percorso autocorrettivo deciso. Quanto precisato, bene inteso, non equivale però ad escludere che il Collegio sia chiamato ad esprimersi sullo stesso. Ciò, segnatamente, attraverso una pronunzia che accerti, del pari, l’intervenuta attivazione di un percorso

autocorrettivo (ovvero la sua mancata attivazione) dall'Ente destinatario delle deliberazioni del Collegio. È di immediata intuizione, infatti, che - specie in rapporto a piani, programmi ed interventi la cui attuazione non si esaurisce *uno actu* ma che implica una gestione talora pluriennale, sia o meno quest'ultima scandita da obiettivi intermedi - una ipotesi di irregolarità gestionale ovvero di deviazione da obiettivi, verificate come non gravi al momento dell'accertamento compiuto dal Collegio, può trasmodare in grave nel successivo corso della gestione, ove non tempestivamente corretta ovvero allorché essa si accompagna ad ulteriori ipotesi di irregolarità gestionali - gravi o non gravi, di tenore omologo o meno a quelle già accertate - o di deviazioni da obiettivi, fino all'eventuale punto di pregiudicare il conseguimento degli obiettivi attesi dalla complessiva gestione. Nella stessa linea argomentativa, la mancata rimozione o prevenzione delle criticità accertate dal Collegio come non gravi, discrezionalmente decisa dall'Amministrazione attraverso la mancata adozione di misure correttive ovvero a mezzo di misure correttive macroscopicamente inidonee o atte a dissimulare il rispetto solo formale delle raccomandazioni impartite, può fondare esiti più radicali del controllo concomitante (cfr. il combinato disposto dagli artt. 11, co. 2, legge n. 15 2009 e 22 d.l. n. 76 del 2020, letti in relazione all'art. art. 21, co. 1, del d. l.vo n. 165/2001), laddove - come sopra osservato - esse, nel successivo corso della gestione, concorrano con altre irregolarità o deviazioni, si reiterino ovvero producano perduranti effetti in pregiudizio degli obiettivi attesi.

Corollario di quanto illustrato è che le misure auto-correttive non possono essere integrate da mere giustificazioni, anche se documentate, finalizzate ad escludere la sussistenza delle criticità già accertate dal Collegio attraverso la deliberazione che impartisce le raccomandazioni - con eccezione, ovviamente, della ipotesi della "sopravvenienza" alla deliberazione stessa - ostandovi il rilievo che l'accertamento della irregolarità o della deviazione viene compiuto dal Collegio all'esito del contraddittorio instaurato con l'Amministrazione interessata, la quale, oltre che legittimata (*recte*, onerata) a trasmettere tutto quanto richiesto e ritenuto già in sede

di istruttoria, viene espressamente resa edotta, per il tramite della sua trasmissione, della relazione conclusiva del Magistrato istruttore e del termine entro cui, a mezzo di documentate osservazioni, può prendere posizione sulle criticità ivi enucleate. Del resto, il successivo esame collegiale si appunta, in linea e nel rispetto del principio del contraddittorio già garantito all'amministrazione, proprio e solo sulle criticità stigmatizzate nella relazione conclusiva del Magistrato istruttore e ritenute insuperate da quest'ultimo per effetto delle eventuali deduzioni fatte pervenire dell'Ente. Trattasi di esame, infine, che ben può culminare in una diversa valutazione delle risultanze istruttorie e delle conclusioni raggiunte dal Magistrato istruttore. A diversamente ritenere, l'accertamento compiuto dal Collegio sarebbe per sua natura "aperto" e sempre "discutibile", oltre che inidoneo a radicare, per il tramite di raccomandazioni, ogni impulso affinché l'Ente si auto-corregga.

2. Con l'ultimo riscontro fornito, il MASE ha dato atto di aver definitivamente trasmesso al MIT e al MEF, in data 7 maggio 2025, il testo dello schema di decreto ministeriale di riforma del FNEE, con finalità evidentemente acceleratorie. Sul medesimo testo, infatti, condiviso già a dicembre 2024 con le amministrazioni concertanti in sede di gruppo di lavoro, il MIT aveva fornito il proprio nulla osta preventivo, mentre il MEF non aveva mai reso il proprio assenso; si è con ciò dimostrata anche una sostanziale inefficacia dello strumento stesso del gruppo di lavoro, pensato dal MASE per giungere alla stesura, e alla concomitante condivisione, del testo del decreto ministeriale di riforma. Alla luce di quanto sopra il Collegio ritiene, comunque, di poter prendere atto che il MASE, attraverso il suo ruolo proattivo, abbia posto in essere un'attività conformativa rispetto al *dictum* della delibera n. 14/2025/CCC. Resta ovviamente inteso che la positiva e definitiva conclusione del procedimento è comunque subordinata alla composizione di vedute con le amministrazioni concertanti, soprattutto con il MEF, chiamato attivamente a contribuire al superamento dello stallo fin qui verificatosi che ha generato, peraltro, negative ricadute soprattutto in termini di *performance* del FNEE, come il Collegio ha più volte evidenziato.

3. Per quanto attiene alla sezione “Ecoprestito” e in particolare la valutazione sulla potenziale destinazione di risorse secondo le coordinate ricostruite nella delibera n. 14/2025/CCC, il MASE ha implicitamente dimostrato di non aderire all’opzione esegetico - interpretativa prospettata dal Collegio, non includendo tale sezione nella versione finale del testo di decreto trasmesso per il concerto definitivo. Si tratta, in questo caso, di valutazione comunque ascritta alla discrezionalità dell’amministrazione in funzione della massima *performance* del FNEE e in questo senso condizionata, come emerge altrettanto implicitamente, dalla necessità di comprimere le tempistiche procedurali (altrimenti dilatate da un ulteriore confronto con il MEF sul punto). Tale scelta del MASE è comunque, ad oggi, supportata anche dalle citate proposte di modifiche *in pectore*, riguardanti il rafforzamento degli interventi di efficienza energetica sostenuti dalla platea dei beneficiari delle detrazioni fiscali di cui all’articolo 14 del d.l. 63/2013, con particolare riferimento ai clienti vulnerabili e in condizioni di povertà energetica, come indicato dalla Direttiva 2023/1791 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Il Collegio del Controllo Concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, all’esito dell’istruttoria fin qui condotta in merito al “Fondo nazionale per l’efficienza energetica” accerta, nei sensi di cui in motivazione, l’avvio di un percorso auto-correttivo nei sensi e nei limiti sopra esposti, prendendone conseguentemente atto.

La presente deliberazione verrà trasmessa, a cura della Segreteria del Collegio, a:

- Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per quanto di competenza;
- Ministero dell’Economia e delle Finanze;
- Commissioni parlamentari competenti.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell’art. 31

d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”).

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del 10 giugno 2025

Il Magistrato Estensore

Il Presidente

Raimondo NOCERINO

Massimiliano MINERVA

(f.to digitalmente)

(f.to digitalmente)

Depositata in segreteria in data 11 giugno 2025

Il Funzionario preposto Luigina SANTOPRETE