



deliberazione n. 3/2024/CCC

CORTE DEI CONTI

COLLEGIO DEL CONTROLLO CONCOMITANTE PRESSO LA SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE

composto dai Magistrati

Massimiliano Minerva	Presidente
Stefania Anna Dorigo	Primo Referendario, relatore
Anna Peta	Referendario
Raimondo Nocerino	Referendario, relatore
Daniela D'Amato	Referendario

nella camera di consiglio del 27 febbraio 2024

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. 37/SSRRCO/INPR/2023 del 21 dicembre 2023, con la quale è stato approvato il documento concernente la "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2024", 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 cit;

VISTA la deliberazione del Collegio del controllo concomitante n. 1/2024/CCC del 16 gennaio 2024, con la quale è stato approvato il "concernente la Programmazione annuale del Collegio del controllo per l'anno 2024";

VISTI i decreti n. 15/2023 e n. 02/2024, con i quali il Presidente del Collegio ha disposto l'assegnazione dell'istruttoria, relativa al Programma denominato "Fondo nazionale per l'efficienza energetica" (di cui all' art. 15 del d.lgs. 102/2014), in co-assegnazione al I° Referendario Dr. ssa Stefania A. Dorigo ed al Referendario Dr. Raimondo Nocerino;

VISTA la deliberazione n. 26/2023/CCC, adottata all'esito della camera di consiglio del 24.10.2023, con la quale il Collegio del Controllo Concomitante ha

accertato, relativamente Fondo nazionale per l'efficienza energetica, criticità e, in conseguenza, impartito raccomandazioni;

VISTE la nota prot. CCC n. 955 del 25.10.2023 di trasmissione della deliberazione n. 26/2023/CCC al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (in sigla, e d'ora in poi, MASE); la nota prot. CCC 1019 del 02.11.2023, partecipata ad INVITALIA S.p.A. ed il riscontro da essa fatto pervenire in forza di nota acquisita al prot. CCC n. 1019 del 20.11.2023; la nota acquisita al prot. CCC 1017 del 20.11.2023, con cui il MASE trasmetteva agli atti del Collegio una relazione concernente le misure correttive adottate in esecuzione della deliberazione n. 26/2023;

VISTA la relazione istruttoria conclusiva trasmessa al MASE il 01.02.2024 con nota prot. CCC n. 129, onde consentire allo stesso, ai fini del contraddittorio, di produrre osservazioni e documenti nel termine di dieci giorni ivi assegnati;

VISTE le osservazioni trasmesse da MASE in data 09.02.2024 con nota acquisita al prot. CCC n. 157;

VISTA la relazione conclusiva con cui, in data 20.02.2024, i Magistrati istruttori hanno richiesto di deferirsi al Collegio la proposta, ivi formulata, di adozione di una deliberazione che accerti criticità e impartisca raccomandazioni;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 2/2024 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 una deliberazione con raccomandazioni sull'intervento denominato "Fondo nazionale per l'efficienza energetica - FNEE"*;

UDITI i relatori Primo Ref. Dr. ssa Stefania Anna Dorigo e Ref. Dr. Raimondo Nocerino.

FATTO

I. Con deliberazione n. 26/2023/CCC - cui, sin d'ora, si opera estensivo rinvio a proposito della ricostruzione del quadro normativo regolante il "Fondo nazionale per l'efficienza energetica" ex art. 15 del d.lgs. 102/2014 (in sigla FNEE); in ordine alla sua gestione amministrativo-finanziaria nonché a proposito dell'istruttoria condotta e presupposta alla sua adozione - questo Collegio, all'esito del contraddittorio svoltosi con le Amministrazioni (Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica; Ministero delle Imprese e del Made in Italy) ed Enti (Invitalia S.p.A.) coinvolti nell'attuazione del Programma, accertava talune criticità consistenti:

(i) nella scarsa incisività ed efficacia del Fondo, misurabile, tra l'altro, sulla base dei risparmi energetici conseguiti in termini di TEP (Tonnellate equivalenti di petrolio) stimati in relazione ai progetti autorizzati. I soli 26 interventi autorizzati -dei quali si constatava, peraltro, la distribuzione sul territorio nazionale in termini non omogenei - assicuravano un risparmio energetico quantificabile in 11.000 TEP. Il risparmio energetico conseguente si dimostrava, dunque, non particolarmente significativo stante la portata dell'investimento ed i risultati attesi;

(ii) nella scarsa o nulla attrattività della Sezione del FNEE in cui confluiscono risorse finalizzate alla concessione di garanzie in favore dei richiedenti. In effetti, il Fondo risultava strutturato in due Sezioni (la prima dedicata alla concessione di finanziamenti; la seconda, appunto, preordinata alla concessione di garanzie), delle quali, tuttavia, solo la Sezione Finanziamenti aveva catalizzato un interesse, per quanto minimo, presso la platea potenziale dei destinatari della misura. Di qui l'opportunità di una riflessione - in ogni caso rimessa alla valutazione discrezionale dell'amministrazione e da esercitarsi di concerto, se del caso, con il soggetto gestore della misura - in ordine alla possibilità di convogliare la dotazione complessiva del

Fondo sulla sola Sezione dedicata alla erogazione di finanziamenti. Tanto, segnatamente, per perseguire una più efficace gestione della misura.

(iii) nell'assenza di una significativa pubblicizzazione della misura, cui era necessario ovviarsi nell'attuazione del Programma al fine di garantirne la più vasta conoscenza presso i potenziali beneficiari e, per questa via, il potenziale incremento del risparmio energetico cui la misura stessa è finalizzata.

I.1. Per l'effetto, la deliberazione n. 26/2023 raccomandava al MASE - coinvolgendo INVITALIA laddove ritenuto - di elaborare una specifica e sinergica programmazione dell'insieme delle misure correttive, già discrezionalmente identificate (nelle controdeduzioni fatte pervenire in data 19.10.2023) come atte a migliorare l'efficacia della misura, definendone tempi e risultati attesi. L'accertamento collegiale, ritualmente trasmesso agli interessati (nota prot. CCC n. 955 del 25.10.2023), invitava, conclusivamente, il MASE a riferire, nel termine di trenta giorni dal ricevimento della pronunzia collegiale, sulle iniziative intraprese per conformarsi alle raccomandazioni impartite.

II. Con una seconda nota istruttoria prot. CCC 1019 del 02.11.2023, i Magistrati istruttori invitavano Invitalia S.p.A. a relazionare in ordine a taluni aspetti operativi sia del FNEE nel suo complesso, sia di singoli interventi autorizzati e finanziati: invito, quest'ultimo, tempestivamente ossequiato dal Soggetto incaricato dalla gestione della misura (giusta relazione acquisita al prot. CCC n. 1019 del 20.11.2023). Medio tempore, inoltre, MASE trasmetteva agli atti del Collegio la relazione concernente le misure correttive adottate in esecuzione della deliberazione n. 26/2023 (nota acquisita al prot. CCC 1017 del 20.11.2023). Per quanto di stretto rilievo, in base a quest'ultima:

(i) a proposito della scarsa efficacia dimostrata dal FNEE ed alla correlata necessità di garantire una sua maggiore pubblicizzazione, MASE, stavolta documentando la posizione già assunta in sede di contraddittorio, evidenziava che: *“al fine di aumentare l'attrattività della misura e, di conseguenza, i risultati in termini di risparmi di energia primaria e finale, questo Ministero, in linea con quanto segnalato da Codesto Organo di*

controllo, ha già da tempo espresso l'intenzione di rafforzare le strategie di pubblicizzazione del FNEE, coinvolgendo Invitalia S.p.A., tramite strumenti all'uopo dedicati (webinar, conferenze, workshop, etc.), così come emerge dalla riunione della Cabina di regia del 7 luglio 2021 (verbale n. 32 – Allegato 1) in cui è stato suggerito, tra l'altro, di inserire nel Programma nazionale di Informazione e Formazione sull'efficienza energetica (PIF) azioni di sensibilizzazione relative al Fondo. Successivamente, l'esigenza di intraprendere azioni volte a rafforzare la conoscenza del Fondo, è stata ribadita anche nella riunione della Cabina di regia del 25 settembre 2023 (verbale n. 37 – Allegato 2) nella quale "...viene rappresentata la necessità di organizzare incontri tra INVITALIA ed ENEA per rilanciare il fondo – mediante piano promozionale – in vista dell'accorpamento del Fondo Kyoto con FNEE e di attivare seminari formativi/informativi con le associazioni di categoria". Il Ministero dava quindi atto che Invitalia avrebbe già avviato, nel primo semestre 2023, iniziative di "rilancio" della misura, partecipando a diverse iniziative promozionali (Programma Masterclass 2Energy Manager; Workshop EEN @EnergyMed 2023 organizzato da ENEA, SI IMPRESA ed Unioncamere Campania, in collaborazione con Invitalia e la Regione Campania per illustrare misure, incentivi, strumenti e iniziative volti a favorire la sostenibilità e la digitalizzazione delle PMI; approfondimenti sull'operatività del FNEE con Iccrea Banca). Veniva poi puntualizzato, in chiave prospettica, che "la previsione è di garantire una più intensa campagna di comunicazione ad opera di Invitalia, ma anche di ENEA, nell'ambito del succitato PIF"; con specifico riguardo al registrato inutilizzo della Sezione garanzie del Fondo, si riferiva che tale Sezione e la sua conservazione sono necessari soprattutto per PMI ed ESCO (come da avviso espresso dall'Associazione bancaria Italiana), trattandosi di una concreta opportunità di accesso al credito bancario in base alle caratteristiche dimensionali, patrimoniali ed economico finanziarie di tali soggetti. Di qui, "l'intenzione... di rendere operativa la sezione del Fondo per la concessione di garanzie e, a tal proposito, si segnala che, con nota prot. 70040 del 6 giugno 2022, la scrivente Direzione aveva trasmesso al Ministero dell'economia e delle finanze, per i seguiti di competenza, lo schema di decreto di attivazione della sezione riservata alle garanzie, cui non è seguito, ad oggi, alcun riscontro"; che, infine, quanto alla segnalata necessità di definire l'orizzonte temporale delle misure auto-

correttive, “questo Dicastero, già nell’ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ha evidenziato la necessità di dover potenziare l’efficacia della misura sotto diversi profili. A riguardo, rileva la sub-riforma 1.1.c della Missione 2, Componente 3 del Piano, attuata per il tramite delle modifiche introdotte all’articolo 15 del decreto legislativo n. 102/2014, con il comma 514, articolo 1, della Legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Legge di Bilancio 2022). Infatti, stante anche il periodo storico 2019-2021, che ha visto un costo del denaro molto basso con tassi di interesse vicino allo zero, la mancanza di una quota a fondo perduto in affiancamento agli strumenti già previsti dal decreto interministeriale del 22 dicembre 2017 (tasso agevolato e garanzie) si ritiene abbia inciso negativamente sull’efficacia della misura. La modifica introdotta con la Legge di Bilancio 2022 è andata, pertanto, in questa direzione. Conseguentemente, la scrivente Direzione ha predisposto uno schema di modifica al decreto interministeriale del 22 dicembre 2017 trasmesso, al Ministero dell’Economia e delle Finanze, con nota prot. 80572 del 28 giugno 2022 (Allegato 4). In particolare, il predetto schema prevedeva tra le altre cose: - l’introduzione di una quota di risorse concedibile come sovvenzione a fondo perduto; - l’estensione delle agevolazioni al settore dei trasporti; - l’introduzione delle modifiche conseguenti all’aggiornamento del Regolamento GBER da parte del Regolamento (UE) 2021/1237 della Commissione del 23 luglio 2021; - l’introduzione di ulteriori misure espansive, per quanto attiene alla forma e all’intensità delle agevolazioni; - l’apertura alla partecipazione della Banca Europea degli Investimenti (BEI). Al succitato schema di decreto non è seguito, ad oggi, alcun riscontro, probabilmente a causa del cambio di Governo”;

(ii) le modifiche introdotte, *in itinere*, dal Regolamento (UE) 2023/1315 della Commissione del 23 giugno 2023 (pubblicato il 30 giugno u.s) - di modifica, a sua volta, del *General Block Exemption Regulation* (c.d. GBER) - hanno peraltro imposto la necessità di una modifica al già citato schema di decreto (“di modifica al decreto interministeriale del 22 dicembre 2017”), conseguendone che quest’ultimo è da ritenersi ormai superato;

(iii) “nell’ottica del potenziamento del Fondo e dell’efficientamento delle misure finanziarie attive nell’ambito dell’efficienza energetica”, è stata infine avanzata la proposta di una norma finalizzata alla fusione del FNEE con il c.d. Fondo Kyoto (di cui al comma 1110

dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296). Tanto, segnatamente, in ragione della *“quasi totale sovrapposizione dell'ambito oggettivo e soggettivo dei due Fondi”*.

III. Il più recente riscontro fatto pervenire da MASE (nota prot. CCC 1093 del 12.12.2023), doverosamente da rileggersi in combinato con la documentazione già in atti (in particolare, riscontro prot. CCC 1017 del 20.11.2023, acquisito in esito alla nota istruttoria prot. CCC n. 1058 del 05.12.2023), determinavano, tuttavia, l'emersione di nuovi o rinnovati profili di criticità che i Magistrati istruttori ritenevano necessario sottoporre a MASE ai fini del contraddittorio. Ciò che avveniva, in effetti, attraverso la trasmissione all'amministrazione ministeriale della relazione conclusiva dell'istruttoria in data 01.02.2024.

III.1. Di seguito, precisamente, le criticità stigmatizzate nella relazione testé citata:

2.1. Sezione “garanzie” del FNEE.

L'art. 15, comma 1, del Decreto legislativo 4 luglio 2014 n.102, in attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, istituisce presso il Ministero dello sviluppo economico il Fondo nazionale per l'efficienza energetica volto a favorire il finanziamento di interventi coerenti con il raggiungimento degli obbiettivi nazionali di efficienza energetica. Il Fondo è destinato a sostenere il finanziamento di interventi di efficienza energetica, realizzati anche attraverso ESCO, il ricorso a forme di partenariato pubblico-privato, società di progetto o di scopo appositamente costituite, mediante due sezioni finalizzate rispettivamente alla concessione di garanzie e all'erogazione di finanziamenti. Ora, nel quadro della precedente fase istruttoria e con specifico riguardo alla sezione garanzie del Fondo, Invitalia (giusta nota acquisita al prot. CCC n. 890 del 4.10.2023) aveva chiarito – come già si è avuto modo di dire –che: *“Il CC relativo alla sezione garanzia “INVINN GAR CC 2762” non risulta movimentato in quanto non sono stati presentati progetti a valere su tale sezione e le uniche movimentazioni sono relative alle spese per la gestione dello stesso”*. La mancata presentazione di progetti ad opera degli interessati postula, logicamente, che i progetti fossero presentabili e che, quindi, la Sezione garanzie fosse attivata. Di qui, la criticità corrispondente stigmatizzata e nell'ambito della relazione istruttoria

conclusiva (sul punto, non smentita dalle controdeduzioni fatte pervenire in sede di contraddittorio) e nella deliberazione collegiale n. 26/2023. Diversamente, la nota MASE prot. CCC n. 1017 del 20.11.2023 - ribadita l'importanza di tale strumento - ha posto in evidenza: *“l'intenzione di rendere operativa la sezione Fondo per la concessione di garanzie e, tal proposito si segnala che con nota prot. 70040 del 6 giugno 2022 la scrivente direzione aveva trasmesso al MEF, per i seguiti di competenza, lo schema di decreto di attivazione della sezione riservata alle garanzie cui non è seguito, ad oggi, alcun riscontro”*. Così stando le cose, si perviene definitivamente a constatare che la Sezione Garanzie del Fondo, benché alimentata con oltre per più di 77 milioni di euro, in realtà non risulta operativa *ab initio*, ciò che, per forza di cose, ne escludeva l'utilizzazione ad opera dei potenziali beneficiari. Su queste premesse, gli scriventi osservano che la “Gestione della sezione per la concessione delle garanzie” costituisce oggetto dell'incarico della convenzione stipulata tra Invitalia e Ministeri competenti (Allegato 1 - Piano delle attività, lett. E) e pertanto rientri, ab origine, tra gli obblighi convenzionalmente attribuiti a Invitalia e che, nello spirito del Funzionamento del FNEE, la operatività della Sezione costituiva un pilastro essenziale per la performance della misura.

2.2. Ritardi nell'implementazione del quadro regolativo del FONDO.

Gli scriventi registrano un significativo ritardo nell'implementazione del quadro regolativo del funzionamento del Fondo e, più precisamente, nella mancata predisposizione ed entrata in vigore di pertinenti modifiche dell'originario D.M 22 dicembre 2017. Il complessivo, oltre che complesso, quadro normativo di riferimento - per come, a mano a mano, inciso dalla *ius superveniens* - conferma, infatti, la centralità di siffatte modifiche per la vita e l'efficienza del Fondo.

a) Deve premettersi che il Fondo di che trattasi è stato istituito e disciplinato dall'art. 15 del d.lgs. n. 102/2014, il quale ne ha definito le finalità, ambito di applicazione e modalità di concreta operatività (come detto, le 2 sezioni rispettivamente dedicate alla concessione di garanzie ed alla erogazione di finanziamenti). Il Decreto Interministeriale 22 dicembre 2017 - adottato in attuazione dell'art. 15 cit., comma 5 - reca le “modalità di funzionamento del Fondo nazionale per l'efficienza energetica”.

Per effetto dell'art. 25 co. 2 del D.I. richiamato, inoltre, il decreto direttoriale del 5 aprile 2019 ha dettato ulteriori aspetti operativi relativi al funzionamento della misura, completati, con specifico riferimento alla gestione del Fondo, dalla convenzione in essere con Invitalia. Il delineato assetto normativo (e pattizio) è stato progressivamente inciso:

- dal d.lgs. 73/2020 (recante attuazione della direttiva (UE) 2018/2002 che modifica la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica), il quale, estesa l'operatività e l'alimentazione economica del Fondo fino al 2030 (rispetto al 2020, come in precedenza previsto), ha modificato l'art. 15 del d.lgs. n. 102/2014 attraverso l'introduzione della lett. e bis) al comma 3. Ne è discesa l'estensione dell'ambito di ammissibilità delle agevolazioni compendiate dal Fondo al settore dei trasporti;

- dalla legge di bilancio 2022 (legge n. 234/2021, art. 1, comma 514) che ha modificato la natura del Fondo da rotativa (come era in precedenza) in mista, introducendo, pertanto, la possibilità di erogare una quota parte dei finanziamenti a fondo perduto.

b) Lo *ius superveniens* succintamente delineato rendeva (e rende) dunque cogente la modifica del D.M 22 dicembre 2017. E, in tale prospettiva, MASE ha confermato (nota acquisita al prot. CCC n. 1017/2023) di aver predisposto uno schema di Decreto oggetto di trasmissione, da parte sua, al MEF in data 28 giugno 2022: schema cui, tuttavia, non sarebbe stato dato alcun seguito. Inoltre, dalla disamina dello schema di decreto in questione e dalla sua relazione illustrativa - entrambe accluse agli atti trasmessi da MASE a questo Collegio (in particolare, allegati 4.3. e 4.4.) - si ricava che le modifiche "*in pectore*" riguardino:

- il settore dei trasporti che, da circa due anni (cioè dal d.lgs. n. 73/2020 che amplia soggettivamente l'ambito di ammissibilità della misura), attendeva l'implementazione del quadro normativo primario. E, in questa direzione, la relazione illustrativa allo schema di decreto viene a precisare gli interventi astrattamente ammessi alla misura nel settore dei trasporti (acquisto flotte di mezzi di trasporto a trazione elettrica, gas naturale, GNL, GPL, ibride o a idrogeno; acquisto flotte di mezzi di trasporto non a trazione elettrica e alimentati da uno o più

combustibili anche diversi da gas naturale, GNL, GPL o idrogeno; efficientamento energetico di mezzi di trasporto alimentati a combustibili fossili; misure comportamentali quali: adozione di sistemi di analisi dati sui consumi di singoli impianti, utenze e veicoli; adozione di iniziative finalizzate all'utilizzo di veicoli a basse emissioni; adozione di iniziative di shift modale nei trasporti; adozione di iniziative per la riduzione del fabbisogno di mobilità; riduzione della velocità di mezzi di trasporto a parità di servizio reso);

- l'introduzione (in attuazione della legge n. 234/2021) della possibilità di concedere ai beneficiari una quota di finanziamenti a fondo perduto (modulata a seconda della tipologia di soggetto richiedente, 15% per le P.A., 15% per le grandi imprese, 20% per le medie imprese, 25% per le piccole imprese, più ulteriori premialità in relazione alla tipologia di intervento), da affiancare all'erogazione di finanziamenti a tasso agevolato. La relazione illustrativa, in proposito, evidenzia che *"sulla base dei valori sopra indicati, al netto delle premialità, si stima un significativo incremento dei progetti presentati"*;

- l'adeguamento della normativa regolamentare oggi in vigore al sopravvenuto Regolamento (UE) 2021/1237 della Commissione del 23 luglio 2021 di modifica, a sua volta, del regolamento GBER;

- l'allungamento dei periodi di finanziamento (da 10 a 15 anni e da 15 a 20 anni a seconda del soggetto beneficiario);

- l'innalzamento della quota finanziamento concedibile dal 60 all'80% per tutti gli interventi realizzabili dalle pubbliche amministrazioni, in linea con quanto già previsto per l'illuminazione pubblica (che, non a caso, risulta essere la misura più richiesta in ragione proprio della quota maggiore di finanziamento accordabile);

- l'innalzamento della quota di anticipo dal 20 al 30%;

- l'ampliamento delle tipologie di interventi realizzabili dalle ESCO;

- l'innalzamento dei massimali previsti di agevolazioni, per le imprese in linea con quelle Regolamento GBER, e la pubblica amministrazione da 4 a 8 milioni di euro;

- l'introduzione di procedure semplificate e di un'attività di collaborazione tra INVITALIA, ENEA e GSE per favorire l'utilizzo congiunto del Fondo con altri strumenti di promozione dell'efficienza energetica gestiti da ENEA e GSE.

c) il contesto illustrato, infine, si completa rilevando che, per effetto della dell'entrata in vigore (come comunicato da MASE nella relazione sulle misure correttive adottate in esecuzione della deliberazione collegiale n. 26/2023), del Regolamento (UE) 2023/1315 della Commissione del 23 giugno 2023 - il quale, ulteriormente, modifica il Regolamento GBER - lo schema di decreto è chiamato a recepire anche tale sopravvenienza. Richiesto di fornire chiarimenti (giusta nota istruttoria prot. CCC 1058. datata 05.12.2023) a proposito del tenore complessivo delle modifiche da implementare - a questo punto anche in esito alla sopravvenienza della normativa unionale e dei tempi necessari per la emanazione del provvedimento - MASE ha fatto presente che *“l'aggiornamento del decreto interministeriale del 22 dicembre 2017, prevederà principalmente un adeguamento delle novità già proposte con lo schema di decreto del 2022 (Allegato 4), aggiornate al nuovo Regolamento Generale di Esenzione c.d. GBER”; che “si sta valutando la possibilità di introdurre ulteriori modifiche conseguenti ad una eventuale fusione con il Fondo Kyoto di cui al decreto interministeriale 65/2021” e che “per la predisposizione del nuovo schema di decreto da trasmettere al MEF e al MIT, la previsione è che, in mancanza di una norma che dia mandato alla suddetta fusione, questo sarà predisposto nel primo semestre del 2024”.*

d) Ad avviso degli scriventi, rivelandosi centrale l'implementazione del quadro normativo nei sensi già chiariti ai fini dell'effettivo ed efficace funzionamento del Fondo, l'istruttoria condotta, fin qui, contestualmente conferma sia la non trascurabilità del ritardo fin qui maturato - per quanto parzialmente ascrivibile a fattori esogeni - sia la attuale, ed improcrastinabile, necessità di provvedere tempestivamente all'efficientamento del FNEE. Le misure “in pectore”, contenute nello schema di decreto e spesso (naturalmente) frutto dell'apprezzamento tecnico-discrezionale dell'Amministrazione, risultano strumentali non solo all'indefettibile riallineamento della disciplina del FNEE allo ius superveniens ma mirano a

realizzare, in chiave prospettica, una migliore prova del funzionamento del Fondo rispetto a quanto sin qui acclarato. Ma, se questo è, il fattore tempo appare svolgere un ruolo decisivo, conseguendone che l'Amministrazione non può rifuggire dalla programmazione di un orizzonte temporalmente certo e contenutisticamente compiuto. A tali due ultime esigenze, osta, evidentemente, sia la incerta interlocuzione con il MEF – emersa in atti – sia l'incertezza dimostrata nel caldeggiare la definizione di uno schema regolamentare che aneli ad essere definitivo, sia, da ultimo, l'anodina e condizionata indicazione del primo semestre 2024 come timing previsto per l'elaborazione dello schema di decreto.

2.3 Inefficacia complessiva e ruolo del FNEE nell'ambito del PNIEC

Il Fondo nazionale per l'efficienza energetica rientra tra gli strumenti che contribuiscono a raggiungere gli obiettivi di risparmio energetico stabiliti nel Piano nazionale integrato Energia e Clima (PNIEC, nello specifico, pg. 227 PNIEC aggiornato al 2023). In particolare, per quanto attiene all'efficienza energetica, da esso si evince che *“Ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, della EED III, il target di risparmio energetico, fissato per ogni Stato membro e da conseguirsi tra il 1° gennaio 2021 e il 31 dicembre 2030, è pari a un minimo:*

- dello 0,8% annuo nel periodo 2021-2023;
- dell'1,3% annuo nel periodo 2024-2025;
- dell'1,5% annuo nel periodo 2026-2027;
- dell'1,9% annuo nel periodo 2028-2030;

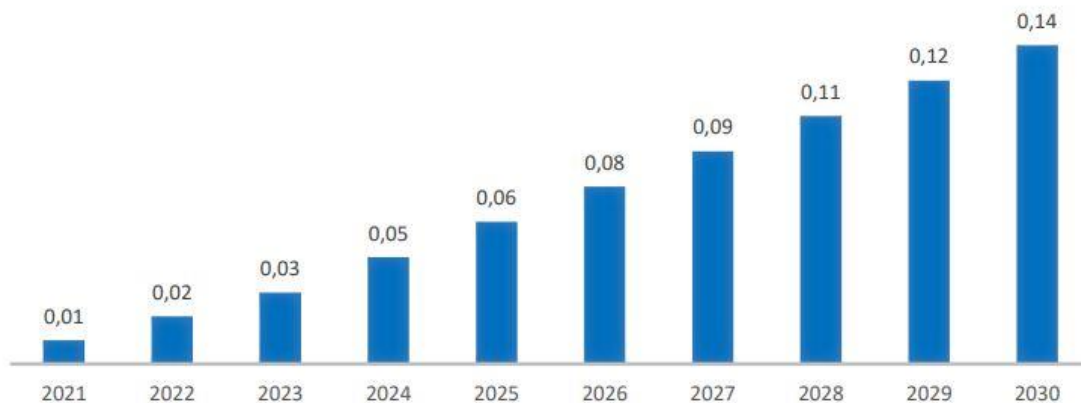
calcolati in base alla media del consumo di energia finale del triennio 2016-2018...

In termini di ammontare complessivo cumulato, quanto suddetto si traduce in 73,42 Mtep di risparmi di energia finale da conseguire tramite politiche attive nel periodo 2021-2030.”

In relazione quindi all'obiettivo nazionale previsto al 2030, pari a 73,42 Mtep di risparmio cumulato complessivo (pg. 235 del documento), il FNEE - sulla base delle performance della *misura* al 2021 - dovrebbe contribuire nella misura di 0,7 Mtep di

energia finale in valore cumulato (corrispondenti, cioè, a 700.000 Tep), secondo la seguente rappresentazione:

Figura 38 - Risparmi di energia finale previsti per il Fondo Nazionale per l'Efficienza Energetica (Mtep)



È già noto, peraltro (cfr. la deliberazione del Collegio del controllo concomitante n. 26/2023), che, fronte di n. 26 progetti autorizzati, il risparmio energetico è quantificabile in circa 11.000 TEP. Di questi, inoltre, ben 7.300 Tep fanno riferimento a un solo intervento (FNEE0000017).

Appare dunque chiaro che tale rappresentazione fotografi già un disallineamento rispetto alle previsioni stimate nell'ambito del PNIEC (aggiornato al 2023), in quanto il FNEE dovrebbe attestarsi su una quota cumulata, a tutto il 2023, di 60.000 Tep (0,06 Mtep risultanti dalla sommatoria di 0,01 + 0,02 + 0,03 corrispondenti rispettivamente alle annualità 2021, 2022 e 2023). Questo disallineamento è tanto più rilevante ove si consideri che il valore di risparmio energetico attualmente attribuito al Fondo era già stato rivisto al ribasso. Infatti, nel corso dell'istruttoria condotta - e da ultimo in base alla nota di riscontro del MASE del 12.12.2023 (prot. CCC 1093) a seguito di apposito rilievo degli scriventi - il valore di risparmio energetico cumulato al 2030 attribuito al FNEE, così come rappresentato in relazione al PNIEC 2023 (si ricorda, ivi pari a 0,7 Mtep complessivi), è stato ampiamente ridimensionato rispetto alle previsioni della precedente versione del Piano, PNIEC 2020.

Dalla versione PNIEC per l'anno 2020 (quando il FNEE aveva appena avviato la propria operatività), può evincersi infatti che, nonostante la stima di un risparmio energetico cumulato nazionale complessivo, al 2030, più basso rispetto al valore aggiornato nel PNIEC 2023 (circa 51,4 Mtep nel PNIEC 2020, a fronte dei 73,42 Mtep del PNIEC 2023), al FNEE era stato assegnato un obiettivo ben superiore a quello attuale: ossia, circa 4,09 Mtep di energia finale in valore cumulato (4.000.000 Tep) corrispondenti al 7% del totale del Piano.

La rappresentazione grafica era la seguente:

PIANO NAZIONALE INTEGRATO PER L'ENERGIA E IL CLIMA - dicembre 2019

Figura 33 - Risparmi di energia finale previsti per il Fondo Nazionale per l'Efficienza Energetica (Mtep)



Nella relazione al PNIEC 2020 (pag. 17) veniva specificato che *“Il calcolo del risparmio derivante da ogni singolo intervento deriva dalla valutazione del risparmio previsto sulla base della quantificazione ex-ante dei risparmi generati da tecnologie analoghe applicate in contesti equivalenti. Il risparmio derivante da tali progetti è valutato secondo quanto previsto all’Allegato V, paragrafo 1, lettera a) della EED.*

Il risparmio energetico atteso, pur rilevante, venne pertanto tarato, dalla stessa amministrazione, prendendo a riferimento strumenti analoghi ed applicati in contesti equivalenti.

In termini di investimenti mobilitati per la generazione dei risparmi suddetti, poi, dal PNIEC 2020 emergeva che “si stimano circa 4,4 mld € nel periodo 2021-2030, a fronte di un impegno per lo Stato a incrementare la dotazione del Fondo di almeno 80 mln€ l'anno nello stesso periodo”.

I dati attuali mostrano come i 26 progetti autorizzati abbiano attivato, dal 2019 ad oggi, circa 37 milioni di euro a fronte di finanziamenti concessi per euro 21,5 milioni circa.

Più in generale e complessivamente, a fronte degli 256.803.479 euro (importo suscettibile di ulteriori aumenti progressivi ai sensi della normativa vigente) che hanno alimentato i due conti correnti di tesoreria centrale dello Stato, ripartiti in 179.762.435,58 - nel C/C 25074 dedicato ai finanziamenti - e 77.041.043,82 - nel C/C 25073 dedicato alla concessione di garanzie - sono stati mobilitati solamente 10,2 milioni di euro, transitati peraltro dal predetto conto di tesoreria 25074 (finanziamenti) al conto corrente “operativo” dedicato ai finanziamenti ed aperto da Invitalia presso banco BPM.

Da quest'ultimo conto corrente, sono transitati in uscita, per importi finora erogati ai beneficiari, euro 2.840.003,71 ed euro 1.946.254,09 relativi alle spese rendicontate da Invitalia e autorizzate dal Ministero afferenti alle annualità dal 2018 al 2021.

I Conti correnti relativi alla sezione garanzie, tanto quello di Tesoreria centrale, quanto quello “operativo” presso BPM, non sono stati, per ovvi motivi, movimentati. (Il C/C aperto presso BPM presenta pertanto saldo negativo in quanto “le uniche movimentazioni registrate sono relative alle spese per la gestione dello stesso” come comunicato da Invitalia con la nota prot. 890 del 4.10.2023).

I dati illustrati, chiariscono univocamente che, ex ante, i risultati attesi dal Fondo nazionale per l'efficienza energetica - tanto dal punto di vista del risparmio energetico generabile quanto della movimentazione di risorse generata - fossero ben più importanti ed ottimistici. La scarsa performance - in attesa di chiarimenti da parte dell'Amministrazione - non può escludersi si debba tanto ad una certa

approssimazione nella implementazione del quadro normativo quanto alla mancata attivazione – per vero non perspicuamente giustificata - della sezione relativa alle Garanzie.

2.4. “Ecoprestito”.

Negli schemi di decreto fatti pervenire dall’amministrazione ministeriale, non vi è traccia dell’Ecoprestito che, alla stregua della disciplina normativa di riferimento (art. 14 co. 3 quater D.L. n. 14/2013, introdotto dalla L. n. 205/2017), avrebbe dovuto costituire una sezione specifica del Fondo per la concessione di garanzie su operazioni di finanziamento collegate ai meccanismi di detrazioni fiscali già previsti nel medesimo art. 14. A differenza della sezione garanzie “ordinaria” del Fondo, le agevolazioni di cui al D.L. 63/2013 cit. sono destinate alle **persone fisiche**, al di fuori dell’esercizio di attività di impresa, arti e professioni, ed ai **condomini** (oltre alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale). La versione PNIEC 2020, conferma questa impostazione laddove prevede che *“in attuazione dell’articolo 1, comma 3, lettera a) della Legge di Bilancio 2018, è in fase di predisposizione la disposizione attuativa per la creazione di una sezione specifica nell’ambito del Fondo nazionale dell’Efficienza Energetica per la concessione di garanzie agli istituti di credito che erogano mutui a privati cittadini o a condomini per l’esecuzione di interventi di efficientamento energetico della propria unità immobiliare o dell’intero edificio, in sinergia con i meccanismi fiscali descritti. Tale misura contribuirà al superamento di una delle principali barriere all’esecuzione di interventi di riqualificazione energetica: l’investimento iniziale”*.

Ovvio come un tale meccanismo (magari previsto nei limiti di una determinata percentuale del totale del Fondo, per non assorbirla totalmente) avrebbe potuto avere una applicazione esponenziale. Di Ecoprestito, del pari, discorre la versione 2023 del PNIEC 2023, verosimilmente a conferma dell’attuale perdurante utilità della misura in funzione del conseguimento degli obiettivi perseguiti dal Fondo.

2.5. Comunicazioni ad Enea sui risparmi energetici

Non immune da criticità è il riscontro INVITALIA S.p.A. (di cui alla nota prot. 1019 del 20.11.2023, reso rispetto alla nota di questi Magistrati prot. CCC n. 979 del 2.11.2023), laddove evidenzia che *“Come previsto anche all’interno del contratto di finanziamento stipulato tra l’Agenzia e il soggetto beneficiario, quest’ultimo è tenuto a comunicare annualmente alla scrivente, a partire dalla data di erogazione dell’ultima quota di agevolazione, e per i successivi 5 anni, informazioni in merito alla quantificazione di risparmio energetico ottenuto dall’intervento agevolato. Pertanto, solo a partire dall’anno 2024, sarà possibile comunicare a Enea le informazioni relative ai risparmi energetici effettivamente conseguiti.”*. Infatti, sul punto:

- l’art. 24 co. 2 del DM. 22.12.2017 prevede che *“ai fini del monitoraggio di cui all’art. 17 del decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, Invitalia provvede alla trasmissione ad ENEA delle informazioni relative ai risparmi energetici conseguiti”*;
- l’art. 9 del Decreto direttoriale 5 aprile 2019, nello stabilire che *“ai fini del monitoraggio dei risparmi energetici conseguiti, previsto dall’art 24 del Decreto Fondo efficienza, entro il 1° aprile di ogni anno Invitalia invia ad Enea le informazioni raccolte sugli interventi ammessi alle agevolazioni nel corso dell’anno precedente a quello in corso, al fine di stimare il risparmio energetico generabile”*.

Ora, poiché non ricorre esatta sovrapposizione fra la nozione di risparmio energetico generabile e risparmio energetico conseguibile, e poiché, ancora, la comunicazione pare assolvere allo scopo di dare conto dell’effettiva performance del Fondo, si impone la necessità di un coordinamento contenutistico delle comunicazioni in linea con la fonte sovraordinata.

III.2. In data 09.02.2023, MASE ha fatto pervenire documentate controdeduzioni in relazione alle criticità trascritte – e sulle quali si dirà più diffusamente nella parte in diritto – la cui disamina, con specifica eccezione del profilo critico rubricato al punto **2.5 “Comunicazioni ad Enea sui risparmi energetici”**, non ha consentito di rimeditare, come si dirà, il complessivo esito della nuova dell’istruttoria svolta sul FNEE.

Considerato in

DIRITTO

1. Come anticipato in narrativa, per ragioni di necessaria sintesi espositiva, il Collegio rinvia integralmente alla propria precedente deliberazione n. 26/2023/CCC ai fini dell'inquadramento normativo del FNEE ex art. 15 del d.lgs. 102/2014, della sua gestione amministrativo-finanziaria nonché a proposito dell'istruttoria presupposta a tale pronunzia collegiale.

2. Ai fini di un maggior rigore sistematico-illustrativo, il Collegio, inoltre, darà dapprima analitico conto delle controdeduzioni fatte pervenire da MASE in relazione alle singole criticità portate alla sua attenzione (*infra*, punti da 2.1. a 2.4.) attraverso la relazione conclusiva dell'istruttoria e, successivamente (*infra*, punto 3), delle ragioni per cui siffatte controdeduzioni non rimuovono le criticità già stigmatizzate. Al successivo punto 4, infine, si affiderà l'esposizione delle "raccomandazioni" che il Collegio ritiene necessario impartire.

2.1. Sul rilievo di cui al punto "2.1. Sezione "garanzie" del FNEE".

MASE, nel contributo partecipativo fatto pervenire, evidenzia che, nella Cabina di regia del 31 gennaio 2020 (All.1 alle controdeduzioni), Invitalia comunicava di avere avviato le prime interlocuzioni con ABI per l'attivazione della sezione in questione e che un aggiornamento sullo stato di avanzamento delle predette interlocuzioni è stato più volte sollecitato ad Invitalia nelle successive riunioni della Cabina di regia, fino alla presentazione della prima bozza di disciplinare nella riunione del 14 maggio 2021 (All.2 alle controdeduzioni). Riferisce, ancora, che, successivamente, è seguita la fase di affinamento del disciplinare e, poi, di predisposizione del decreto direttoriale di sua approvazione dello stesso. Tuttavia, tale fase di predisposizione avrebbe scontato ritardi in considerazione del concomitante PNRR, gestito sempre dalla (deducente) Direzione generale, nonché dei lavori in corso per l'aggiornamento della misura che hanno poi portato ai due schemi di decreto di giugno 2022: uno di aggiornamento del DM 22 dicembre 2017 ed uno di istituzione della sezione garanzie (decreto direttoriale). Ricorda MASE, peraltro, che lo schema di decreto direttoriale in discorso "è stato poi trasmesso, in attuazione dell'art. 25, c. 2 del DM 22 dicembre 2017 al Direttore Generale, della Direzione V "Regolamentazione e vigilanza del sistema

finanziario” del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell’economia e finanza (MEF), il quale tuttavia non ha trasmesso le proprie osservazioni. La mancata ottemperanza alla nota della scrivente Direzione generale non ha pertanto permesso il proseguimento dell’iter di attivazione della sezione”.

2.2. Sul rilievo di cui al punto “2.2. Ritardi nell’implementazione del quadro regolativo del FONDO”.

In tema, MASE controdeduce che, a ben considerare, la riforma completa della misura implica un iter amministrativo “lungo e complesso” che postula non solo “il mero aggiornamento del DM 22 dicembre 2017” ma anche l’“aggiornamento del Decreto direttoriale 5 aprile 2019 e dalla pubblicazione del Decreto direttoriale di attuazione della sezione garanzie”. In dettaglio, osserva MASE: “a) l’aggiornamento del DM 22 dicembre 2017 necessita del concerto del MEF e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, nonché dell’acquisizione del parere della Conferenza Unificata; b) l’aggiornamento del Decreto direttoriale 5 aprile 2019 necessita del nulla osta del MEF; c) l’istituzione della sezione garanzie necessita di un Decreto direttoriale del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica (MASE) e del preliminare nulla osta del MEF”. Inoltre, riferisce MASE, sussiste “la volontà di attivare una collaborazione con la Banca europea per gli investimenti (BEI), come indicato nella proposta di riforma del DM 22 dicembre 2017 di cui alla nota prot. 80572 del 28 giugno 2022. Tale collaborazione, che potrebbe prevedere l’istituzione di un Fondo dei Fondi nell’ambito del FNEE necessita della stipula di uno specifico accordo, che dovrà poi essere trasmesso ai competenti organi di controllo per la registrazione, nonché della costituzione del Fondo stesso da parte della BEI la quale dovrà, tra le altre cose, identificare tramite gara pubblica un intermediario finanziario per la gestione.”. In altre parole, quanto sopra dà conto della complessità della riforma del FNEE e della volontà MASE di procedere in tal senso, “riattivando e potenziando quanto già avviato nel 2022, ma non concluso per ritardi determinati da altre Amministrazioni. La previsione di portare a compimento il processo di riforma del meccanismo entro il primo semestre 2024 è pertanto da ricondurre all’esigenza di predisporre tutti gli atti necessari a garantire la piena operatività della misura, fermo restando i tempi esogeni sopra rappresentati”.

2.3. Sul rilievo di cui al punto “2.3. Inefficacia complessiva e ruolo del FNEE nell’ambito del PNIEC”.

Sul punto, MASE osserva che i calcoli dei risparmi riportati nel PNIEC sono cumulati (cfr. tab. 1) e partono dal dato iniziale di circa 10.000 tep di risparmi connessi ai progetti approvati a fine 2021. La nuova stima condotta nell’aggiornamento del PNIEC ha previsto un tasso annuo costante di approvazione di nuovi progetti pari a 10.000 tep/anno.

Tabella 1 - Risparmi cumulati connessi al FNEE nel PNIEC

2021	2022	2023
0.1 Mtep	0.1 Mtep	0.1 Mtep
	0.1 Mtep	0.1 Mtep
		0.1 Mtep
0.1 Mtep	0.2 Mtep	0.3 Mtep

Sulla base di quanto esposto da Invitalia nella Cabina di regia del 8 febbraio 2024 (All.3 alle controdeduzioni) – e secondo cui, ad oggi, risultano approvati 28 progetti, di cui 19 in corso di rendicontazione, 5 per i quali è in fase di finalizzazione la sottoscrizione dei contratti di finanziamento e 4 che dovranno essere oggetti di decadenza, in considerazione del mancato proseguimento dell’iter di sottoscrizione dei contratti di finanziamento - per i 24 progetti elegibili i risparmi attesi risultano inferiori rispetto a quelli precedentemente comunicati in quanto per un progetto, a seguito di un supplemento di istruttoria durante il SAL finale, è emerso un errore nella stima dei risparmi approvati in prima istanza. I risparmi complessivi attesi sono pertanto pari a circa 4300 tep. Infine, riferisce MASE, “*per i 19 progetti in corso di rendicontazione, risultano erogati oltre 3 M€*”.

2.4. Sul rilievo relativo al punto “2.4. Ecoprestito”.

In tema, MASE sottolinea che, nell'ambito del nuovo aggiornamento del DM 22 dicembre 2017, *“tra le ulteriori novità rispetto alla versione del 2022, vi è anche la previsione dell'istituzione di una sub-sezione dedicata al rilascio di garanzie per prestiti concessi in favore di interventi realizzati da cittadini o condomini, nell'ambito del c.d. Ecobonus”*. In effetti, deduce MASE, si ritiene *“che lo strumento possa supportare adeguatamente la promozione della riqualificazione energetica degli edifici non essendo oramai più attivi i meccanismi dello “sconto in fattura” e della “cessione del credito” e vista anche la recente crescita dei tassi di mercato”*.

3. Esame delle controdeduzioni MASE

3.1. La sezione “garanzie” del FNEE

Preliminarmente si osserva che la deliberazione del Collegio del controllo concomitante n. 26/2023 accertava la scarsa appetibilità della Sezione garanzie del Fondo sul presupposto - ingenerato dai riscontri del MASE e di INVITALIA - della operatività del comparto. Sennonché, la controdeduzione resa sul punto da MASE rafforza, se possibile, la grave criticità stigmatizzata in prosiegua di istruttoria, *id est* la mancata attivazione della Sezione.

In merito, questo Collegio deve rammentare che l'art. 15 co. 2 D.lgs. 102/2014 ed il D.I. 22 dicembre 2017 (art. 5) stabiliscono, con sufficiente chiarezza, che uno dei pilastri di attuazione del FNEE è costituito dalla Sezione Garanzie. Per quanto, poi, l'art. 25 co. 2 del D.I. in questione demandasse a successivi decreti direttoriali la definizione di ulteriori *“disposizioni, criteri e modalità operative per l'accesso, la concessione e la fruizione delle agevolazioni di cui al presente decreto”* - e, quindi, in tesi ad un eventuale decreto direttoriale dedicato alla sezione garanzie onde favorirne la piena operatività - sta di fatto che, per quanto emerge dalla documentazione trasmessa da MASE (da ultimo, in sede di controdeduzioni), si è atteso un lasso temporale pari circa a tre anni e mezzo (decorrente dall'entrata in vigore del D. I. 22 dicembre 2017 cit.) per elaborare un documento astrattamente funzionale allo scopo sebbene neppure definitivo. Il documento in discorso è rappresentato dalla bozza di disciplinare *“sezione garanzia”*, oggetto di discussione da parte della Cabina di Regia

nella seduta del 14 maggio 2021. In quella specifica sede, accadde infatti che Invitalia (cfr. all. 2 alle controdeduzioni) avesse presentato delle disposizioni operative di cui chiese l'approvazione: la Cabina di Regia, sull'implicito rilievo della non definitività del documento, richiederà, a sua volta, la condivisione di una versione definitiva dello stesso. Quest'ultimo, per quanto consta in atti, sarà trasfuso in uno schema di decreto direttoriale solo nel giugno 2022. Per questa fase, inoltre, non constano le sollecitazioni che l'amministrazione ministeriale avrebbe rivolto "più volte" ad Invitalia. Perplime ulteriormente, e in termini all'evidenza decisivi, che ancora oggi non si conosca la sorte degli schemi di decreto (di aggiornamento del D.I. 22 dicembre 2017 e Direttoriale dedicato alla sezione garanzie). MASE riferisce, in particolare, che alla trasmissione degli schemi di decreto in questione, non sarebbe seguito alcun avviso del Ministero dell'economia e delle finanze e ciò avrebbe precluso il proseguimento dell'*iter* di attivazione della sezione garanzie. Sul punto, tuttavia, il Collegio deve osservare come il MASE non abbia in alcun modo comprovato di aver seguito attivamente le sorti dello schema di decreto direttoriale; a tal riguardo, considerato che la "Gestione della sezione per la concessione delle garanzie" faceva parte dell'oggetto dell'incarico conferito a Invitalia (cfr. allegato n. 1 della convenzione stipulata con la società), il Ministero non poteva evidentemente esimersi da svolgere ogni attività propedeutica alla celere attivazione della Sezione medesima. Tutto ciò considerato, ritiene il Collegio che la criticità evidenziata incide sulla piena operatività ed efficacia dello Strumento; al di là e prima degli effetti di appetibilità per gli *stakeholders* che la misura potrà effettivamente conseguire, i possibili beneficiari devono essere messi in condizione di poter accedere al Fondo in tutte le sue componenti. In questa ottica, si reputerebbe opportuno raccomandare al Ministero di assumere un comportamento attivo volto a eliminare eventuali inerzie che hanno finora impedito l'attivazione della Sezione, ritenuta dallo stesso Ministero necessaria al fine di una piena valorizzazione del Fondo. A tal proposito, si riterrebbe di invitare il MASE a riferire sulle iniziative più idonee al raggiungimento del fine

indicato chiedendo che venga individuato un percorso suscettibile di essere intrapreso celermente, seppur tenuto conto dei tempi dei necessari adempimenti.

3.2. I “ritardi nell’implementazione del quadro regolativo del FONDO”

Anche le controdeduzioni specificamente dedicate da MASE al ritardo stigmatizzato a proposito dell’implementazione del quadro regolativo del Fondo non possono indurre a rimeditare la contestazione. Deve essere considerato, al riguardo, che ogni decreto direttoriale (non solo quello specificamente dedicato alla sezione garanzie) si atteggia ex art. 25, comma 2, DI 22 dicembre 2017 a fonte subordinata rispetto al Decreto Interministeriale compendiato dall’articolo 15, comma 5, D.lgs 102/2014. Proprio per tale ragione, appare evidente, per quanto osservato al punto 3.1., che il ritardo accumulato nel convenire una revisione del DI 22 dicembre 2017 abbia negativamente condizionato anche il tempestivo aggiornamento/adozione dei decreti direttoriali conseguenti. Se ciò è, però, non si comprende come ad intervenuta sottoposizione al MEF, nel giugno 2022, dello schema di decreto interministeriale, ed al conseguente silenzio serbato dall’amministrazione ricevente, non sia seguita alcuna doverosa sollecitazione. MASE, inoltre, allude ad una prossima implementazione del quadro normativo di riferimento che dovrebbe trovare luogo nel primo semestre 2024. Ma, come è intuitivo, anche tale indicazione appare generica perché disancorata da un orizzonte temporale più preciso. Siffatto orizzonte meriterebbe, proprio alla luce dei ritardi sin qui accumulati, una stima precisa.

In parallelo, il MASE – ferma restando la propria discrezionalità sul punto - dovrebbe sciogliere le riserve in merito alla collaborazione con la Banca europea per gli investimenti (BEI); qualora tale collaborazione venisse avviata, a maggior ragione dovrebbe essere definito un orizzonte cronologico delle attività che il Ministero dovrebbe compiere.

Alla luce di ciò, si riterrebbe quindi opportuno raccomandare al Ministero di definire le azioni che *ex parte sua* sia utile porre in essere per favorire la ri-definizione del

quadro normativo del Fondo, con una tempistica quanto più possibile dettagliata delle stesse.

3.3. “Inefficacia complessiva e ruolo del FNEE nell’ambito del PNIEC”

La disamina della tabella 38, più sopra riportata, ed attinta testualmente dal PNIEC 2023 esprime *“la stima dei risparmi annui conseguibili fino al 2030, sulla base delle performance della misura al 2021. L’apporto complessivo della misura agli obiettivi suddetti è pari a circa 0,7 Mtep di energia finale in valore cumulato”* (così espressamente pag. 235 PNIEC 2023, in linea con il cumulo delle percentuali indicate in ciascun istogramma riportato in tabella 38). La pertinente controdeduzione MASE per cui *“i calcoli dei risparmi riportati nel PNIEC sono cumulati... e partono dal dato iniziale di 10.000 Tep di risparmi connessi ai progetti approvati a fine 2021...”* e secondo cui, in conseguenza *“la nuova stima condotta nell’aggiornamento del PNIEC ha previsto un tasso anno di approvazione di nuovi progetti pari a 10.000 Tep/anno”* appare dunque in contrasto con i risultati ed il metodo di computo sancito dal PNIEC 2023. Infatti, ove per un attimo si accreditasse la tesi fatta propria dalla controdeduzione in argomento, non potrebbe pervenirsi a *“0,7 Mtep di energia finale in valore cumulato”* al 2030, indicato dal PNIEC 2023. Peraltro, lo stato attuale di avanzamento della misura è tale che, quandanche corretta fosse la lettura del PNIEC 2023 ad opera di MASE al pari delle implicazioni che ne discendono (ossia che effettivamente la stima dei risparmi annui conseguibili fino al 2030 non sia 0,7 Mtep ma, a questo punto, 0,14 Mtep), il risultato finale è posto seriamente in crisi dalla circostanza che sia intervenuto un errore nella stima dei risparmi approvati in prima istanza relativamente ad uno dei progetti già ammessi. Tale circostanza, infatti, fa sì che i risparmi complessivi attesi vadano significativamente rivisti al ribasso: non più a circa 11.000 Tep attesi ma 4300 Tep attesi. Incidentalmente, il Collegio osserva, peraltro, che la sottostima che occupa viene rappresentata per la prima volta nelle controdeduzioni MASE, senza idoneo supporto documentale e senza che venga precisato in quale momento si è verificato *“il supplemento di istruttoria durante il SAL finale”*, causativo della rivisitazione della stima al ribasso sia del singolo progetto che di tutti i progetti ammessi nel loro

complesso. Sul punto, occorrerebbe pertanto che il MASE verifichi le modalità di computo e gli obiettivi di risparmio energetico attesi dal PNIEC 2023, chiarendo se l'interpretazione degli stessi – per come prospettata nelle controdeduzioni – corrisponda esattamente a quella del Piano. Il complesso delle circostanze sopra riportate non fa altro che confermare, ad ogni buon conto, lo scarso apporto del Fondo in termini di efficientamento energetico, già evidenziato nella deliberazione del Collegio del controllo concomitante n. 26/2023. Il FNEE, allo stato, ha portato a risparmi irrisori in termini di efficientamento energetico. Si ribadisce quindi la necessità che vengano avviate serie riflessioni tese a rendere più attrattivo lo strumento, che diversamente origina costi – anche di gestione – non accompagnati da evidenti benefici per la collettività.

3.4. “Ecoprestito”

Solo alla contestazione della mancata attivazione della specifica sezione “Ecoprestito”, prevista sin dal 2018 a livello di normazione primaria, MASE controdeduce che nella nuova versione (rispetto a quella del giugno 2022) del decreto interministeriale vi è la previsione della istituzione della sub-sezione di che trattasi. In termini generali, anche per tale controdeduzione si osserva un'assenza di un orizzonte temporale certo che, più globalmente, avvinca la revisione del Decreto interministeriale e su cui si è già ampiamente detto *supra*. Nello specifico, però, il Collegio non può non osservare come, a specifico quesito rivolto con la nota prot. CCC 1058 del 05.12.2023 (*“quali siano le novità introdotte rispetto al precedente schema di decreto, in particolare se tenga conto esclusivamente delle novità introdotte dal Regolamento GBER o se, viceversa, metta a frutto anche ulteriori expertise maturati nell'ottica dell'efficientamento complessivo del Fondo”*), MASE abbia rappresentato che le modifiche programmate attenessero principalmente all'adeguamento alle nuove disposizioni del Regolamento GBER.

4. Le raccomandazioni del Collegio.

Alla luce delle considerazioni complessivamente svolte, e riservato a successivo esame l'andamento della misura anche ai fini previsti dall'art. 22 del DL 76/2020, gli esiti istruttori impongono di raccomandare a MASE:

- in relazione alle criticità accertate ai superiori punti da 3.1 a 3.4, di: 1) definire, in tempi strettissimi, un orizzonte temporale certo per l'implementazione del quadro regolatorio di riferimento, anche sciogliendo le riserve circa la collaborazione con la BEI e valutando l'attivazione della Sezione "Ecoprestito"; 2) assumere un ruolo realmente proattivo anche nei confronti di ulteriori soggetti ed amministrazioni interessate, avendo altresì cura di prevenire ed ovviare ad ulteriori omissioni e/o inerzie atte a negativamente incidere sulla effettiva efficacia del Fondo;
- in relazione alla criticità accertate al superiore punto 3.3, inoltre, è doveroso che il MASE verifichi modalità di computo e obiettivi di risparmio energetico attesi dal PNIEC 2023, chiarendo se l'interpretazione degli stessi, per come prospettata nelle controdeduzioni, corrisponda esattamente a quella del Piano.

P.Q.M.

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 Progetto denominato "Fondo nazionale per l'efficienza energetica":

- **accerta** le criticità di cui ai punti 3.1. a 3.4. delle motivazioni;
- **formula** al **Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE)**, le raccomandazioni di cui al punto 4 delle motivazioni;

Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica è invitato, ove ritenuto sentita Invitalia, **a riferire con allegata documentazione**, nel termine di **trenta giorni** dal ricevimento della presente deliberazione, sulle eventuali iniziative intraprese per osservare le raccomandazioni impartite, fermo restando che, alla mancata

comunicazione nel termine assegnato, il Collegio assegnerà il significato di mancata adozione di ogni misura, prendendone conseguentemente atto.

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

- **Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica;**
- **Ministero delle imprese e del Made in Italy**, per quanto ancora di competenza;
- **Invitalia S.p.A.;**
- **Ministero dell’Economia e delle Finanze;**
- **Commissione “Ambiente, Territorio e Lavori pubblici” della Camera dei Deputati;**
- **Commissione “Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica” del Senato della Repubblica.**

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 **27 febbraio 2024**.

I Magistrati Estensori
Stefania Anna Dorigo
(f.to digitalmente)

Il Presidente
Massimiliano MINERVA
(F.to digitalmente)

Raimondo NOCERINO
(F.to digitalmente)

Depositata in segreteria in data 27 febbraio 2024

Il Funzionario preposto

Luigina SANTOPRETE