



Deliberazione n. 43/2024/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
Giuseppina Veccia	Consigliere
Fedor Melatti	Primo Referendario
Anna Peta	Primo Referendario
Gaspere Rappa	Primo Referendario
Raimondo Nocerino	Primo Referendario, relatore

nella camera di consiglio dell'5 novembre 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 stata approvata 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 stata approvata la "Programmazione annuale del Collegio del controllo concomitante per l'anno 2024";

VISTO il decreto n. 9/2024 con cui il Presidente del Collegio ha disposto l'assegnazione dell'istruttoria, relativa al "Fondo per il contrasto al consumo del suolo" istituito dall' art. 1 co. 695 della L.197/2022 al Primo Referendario Raimondo Nocerino;

VISTE le note istruttorie prot. CCC n. 150 del 7.02.2024, prot. CCC n. 790 del 19.07.2024 e prot. CCC n. 1031 del 14.10.2024, nonché i riscontri alle stesse forniti dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, rispettivamente, in virtù di note acquisite al prot. CCC n. 194 del 21.02.2024; al prot. CCC n. 823 del 26.07.2024, ed al prot. CCC n. 1071 del 21.10.2024;

VISTA l'ordinanza presidenziale n.13 /2024 del 31.10.2024 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 di accertamento dello stato di attuazione dell'intervento denominato "Fondo per il contrasto al consumo del suolo"*;

UDITO il relatore Primo Ref. Raimondo Nocerino.

FATTO

I. Nell'ambito della programmazione annuale del Collegio del controllo concomitante approvata con deliberazione n.1/2024, è stato sottoposto ad istruttoria il *"Fondo per il contrasto al consumo del suolo"* (d'ora in avanti Fondo).

II. La base normativa del Fondo è costituita dalla Legge del 29 dicembre 2022, n. 197, recante *"Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025"*. In maggior dettaglio, l'art. 1 co. 695 della L.197/2022, nell'istituire il Fondo, ne puntualizza la finalizzazione alla *"programmazione"* ed al *"finanziamento di interventi volti alla rinaturalizzazione di suoli degradati o in via di degrado in ambito urbano e periurbano"*. Trattasi di interventi, dunque, complessivamente ispirati allo scopo di compulsare un processo di inversione nel consumo di suolo negli ambiti urbani e periurbani e, più in generale, una gestione sostenibile del territorio. La relazione illustrativa allegata alla Manovra di bilancio 2023 declina, in effetti, gli interventi a valere sul Fondo laddove precisa che gli stessi dovranno riguardare *"azioni di contrasto al consumo del suolo, dirette alla*

rinaturalizzazione del territorio, al ripristino delle superfici degradate o consumate al fine di restituire loro le funzioni naturali sintetizzabili in quella della fertilità al terreno, quella del filtro e riserva, regolazione del clima e conservazione della biodiversità”.

In questa prospettiva, la norma, istituito il Fondo nello stato di previsione del Ministero dell’Ambiente e della sicurezza energetica (d’ora in poi MASE), demanda a quest’ultimo (co. 696) di adottare un decreto con cui, previo concerto sia con il Ministro delle Infrastrutture (d’ora in poi MIT) sia con quello dell’Economia e Finanze (d’ora in poi MEF), si stabiliscano i “criteri per il riparto del Fondo a favore delle Regioni e delle Province autonome”, le “modalità di monitoraggio” e di “revoca delle risorse assegnate”.

II.1. Sotto il profilo finanziario, la dotazione di risorse del Fondo è resa, per quanto sancito dal richiamato art 1 co. 695 L. n. 197/2022, dalla tabella n. 1:

Anno	2023	2024	2025	2026	2027
Dotazione in Mln euro	10	20	30	50	50

Tab. 1

L’andamento lineare della dotazione finanziaria, per anno, risulta dal grafico n. 1

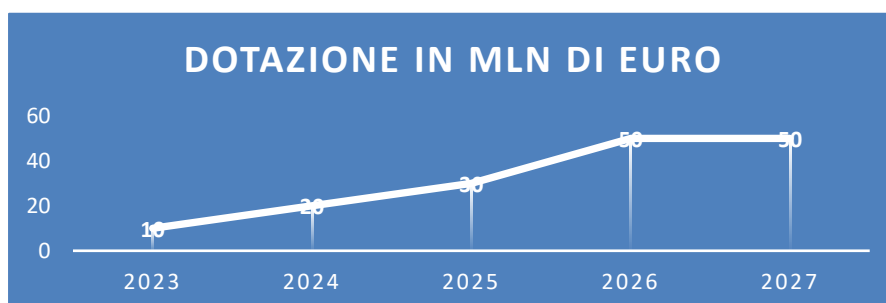


Grafico n. 1.

III. L'attività istruttoria si è articolata come segue:

- a) Con una prima nota istruttoria (prot. CCC 150 del 07.02.2024), MASE veniva richiesto di relazionare sullo stato attuativo del Fondo, specificando le tempistiche relative alla adozione del Decreto attuativo ex art. 1 co. 696 cit. MASE, quindi, trasmetteva una prima relazione acquisita al prot. CCC n. 194 del 21.02.2024, dalla quale, in sostanza, emergeva uno stato solo embrionale nell'adozione del D.M. previsto dalla norma di rango legislativo.
- b) Decorsi oltre cinque mesi dal primo riscontro istruttorio, con nuova nota prot. CCC n. 790 del 19 luglio 2024, MASE veniva invitato a relazionare sullo sviluppo del Programma di interventi e, in particolare, sull'adozione del Decreto attuativo previsto ex lege, al trattarsi, infatti, di regolamento necessario per garantire l'operatività del FONDO e l'utilizzo delle risorse ivi affluite e/o stanziare. MASE – giusta nota acquisita al prot. CCC n. 823 del 26 luglio 2024 – rappresentava le difficoltà che hanno connotato la stesura di uno schema di DM, il quale inoltre, sebbene destinatario del concerto reso da MIT e MEF, non aveva ricevuto il parere favorevole (art. 2 co. 2 d.lgs. n. 281/1997) della Conferenza permanente Stato – Regioni.

IV. Svoltasi (l'08.10.2024), presso i locali in dotazione del Collegio, l'audizione con i rappresentanti MASE (id est Ing. Silvano Pecora, Dirigente della Divisione analisi, Valutazione e Contrasto al consumo del suolo e Dr.ssa Teresa Federico) nei sensi di cui al verbale redatto in pari data e trasmesso all'Amministrazione con immediatezza:

- MASE, a scioglimento della riserva articolata in audizione, ha provveduto ad inviare (il successivo 11.10.2024) documentazione atta ad accreditare il tortuoso *iter* finalizzato all'adozione, ad oggi non ancora intervenuta, del decreto ex art. 1 co. 696 cit.;
- il Magistrato istruttore, a scioglimento anch'egli dell'apposita riserva articolata nella medesima occasione, a formulare ulteriori quesiti, scaturiti dalla disamina della documentazione trasmessa l'11.10.2024 nonché dall'incontro illustrativo poco prima

tenutosi, trasfusi nella nota prot. CCC n. 1031 trasmessa all'amministrazione centrale controllata il 14.10.2024.

In maggior dettaglio, tale ultima nota richiedeva che venissero chiariti alcune questioni di seguito trascritte:

a) *dalla disamina dell'ordine del giorno della seduta del prossimo 17.10.2024 della Conferenza Stato - Regioni (cfr. <https://www.statoregioni.it/it/conferenza-stato-regioni/sedute-2024/seduta-del-17-ottobre-2024/convocazione-e-odg-del-17-ottobre-2024/>) non consta l'inserimento - evidenziato, viceversa, dai rappresentanti dell'Amministrazione - dell'affare "Parere, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo 28 agosto 1997 n. 281, sullo schema di decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dell'economia e delle finanze, recante il riparto del Fondo per il contrasto al consumo del suolo, istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 695, della legge 29 dicembre 2022, n. 197. (ID MONITOR 5243)". La trattazione dell'affare, diversamente, era effettivamente inserita all'ordine del giorno della seduta del 03.10.2024;*

b) *qual è stato l'esito del procedimento, avviato con nota Capo Dipartimento DiSS prot. n. 27840 del 14.02.2024, finalizzato alla conservazione in bilancio come residui di stanziamento la somma stanziata per l'anno 2023 (€ 10.000.000,00) sul cap.8632 PG 01 "Fondo per il Contrasto al consumo di suolo";*

c) *se la piattaforma "Rinaturalizzazione suolo degradato", disponibile sul database RENDIS-web di ISPRA (http://www.rendis.isprambiente.it/rendisweb/lista_istruttorie.jsp) e riguardata dall'all. 2 allo schema ultimo di decreto trasmesso agli atti dell'istruttoria, è già pienamente operativa, implementata e funzionante - chiarendo se, per il passato, essa già sia stata utilizzata con profitto o, comunque, se è già stata testata profittevolmente attraverso specifiche simulazioni - per raccogliere l'insieme dei dati e delle procedure descritte dal medesimo allegato, considerato che, per il relativo caricamento, sono compendiate, con dettaglio temporale preciso, attività amministrative che coinvolgono Enti diversi;*

d) *poiché lo schema di decreto (art. 1 co. 3, letto in relazione all'art. 5 co. 3 dello stesso) prevede un termine finale di 180 gg. per concludere gli accordi di programma e poiché, inoltre, in questi ultimi rifluiscono gli esiti delle attribuzioni provvedimentali di competenza di*

Regioni, Enti locali ed Autorità di Bacino nuovamente dettagliate nell'all. 2 dello schema di decreto, se codesto Dipartimento ha programmato ovvero intende pianificare una specifica attività di alert attraverso cui, per prevenire eventuali ritardi - anche prima che si verifichino - in una o più delle fasi che anticipano l'accordo di programma, si esercitino attività sollecitatorie, e se del caso di orientamento, verso i potenziali destinatari del finanziamento, non solo in funzione della prevenzione di eventuali contenziosi ma anche della migliore realizzazione del Programma di interventi. Se, in alternativa, viene considerata auto-sufficiente l'ipotesi di inammissibilità della "candidatura" progettuale, con conseguenziale ripartizione fra le altre Regioni delle risorse per questa via liberatesi, atteso l'interesse perseguito dal Fondo in rapporto all'intero territorio nazionale;

e) in linea di consequenzialità con quanto appena sopra, se risultano pianificati momenti intermedia di verifica per vagliare quanto realizzato dagli Enti interessati ai fini del rispetto del termine di 180 gg.;

f) poiché l'accordo di programma è, in ogni caso, espressione di volontà pattizia fra Stato e Regioni, se codesto Dipartimento abbia elaborato, ovvero intenda elaborare, una "bozza" di accordo da trasmettere tempestivamente ai propri interlocutori istituzionali e che comprenda il contenuto del regolamento convenzionale (art. 1 co. 4) che trascende l'intervento concreto, in modo tale da agevolare tempestivamente la formazione del consenso sulle clausole per così dire generali dell'Accordo;

g) se, a consuntivo della realizzazione degli interventi ovvero in itinere, è previsto, ovvero si prevede, un sistema finalizzato alla misurazione della specifica performance della misura, anche per orientare pro-futuro le politiche pubbliche di settore;

h) se il Dipartimento intende pianificare un'attività di controllo sulla implementazione delle Banche dati, attraverso cui si effettua il monitoraggio degli interventi, ad opera degli Enti interessati, sì da poter verificare, con l'alto grado di verosimiglianza, l'avanzamento fisico-finanziario dell'intervento, fermo restando la previsione dell'art. 3 co. 4 dello schema di decreto a proposito della responsabilità finale sul controllo e sul monitoraggio.

IV.1. Nel termine del 21.10.2024, a tal fine assegnato, MASE ha fornito puntuale riscontro:

- (a) con riguardo alla richiesta evidenziata alla superiore lett. a) il Ministero ha evidenziato di aver trasmesso al Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie (DARA) lo schema di decreto sul riparto del Fondo giusta nota prot. n. UDCM 27456 del 18.10.2024, inviato a sua volta quale allegato alla richiesta di inserimento all'Ordine del Giorno della prima seduta utile della Conferenza Stato Regioni della tematica;
- (b) in ordine alla richiesta di cui alla superiore lett. b) il MASE ha invece rappresentato che l'esito del procedimento avviato con nota del Capo Dipartimento DiSS prot. n. 27840 del 14.02.2024 - di richiesta della conservazione in bilancio come residui di stanziamento della somma stanziata per l'anno 2023 (di 10.000.000,00) - è stato riscontrato positivamente dall'Ufficio Centrale del Bilancio e, a conferma di quanto rappresentato, ha provveduto ad allegare apposita nota;
- (c) con riguardo al punto di cui lett. c) che precede, riguardante l'utilizzo della piattaforma "Rinaturalizzazione del suolo degradato" disponibile sul data base RENDIS- web, MASE ha chiarito come la stessa sia già operativa ma in attesa di essere implementata e che l'afflusso dei dati sarà possibile solo con l'emanazione dello schema di decreto. Il Ministero ha chiarito inoltre come il sistema RENDIS-web sia stato già utilizzato in passato dall'Amministrazione ai fini della raccolta di documenti ed atti istruttori di Regioni, Autorità di bacino distrettuali e MASE;
- (d) relativamente al punto di cui alla lett. d), MASE ha significato che il termine di 180 giorni previsto all'art. 1 co. 3 dello schema di decreto per concludere gli accordi di programma ha come riferimento il limite temporale delle attività istruttorie (delle Autorità di bacino distrettuali e del MASE) e che l'espletamento di pertinenti istruttorie è subordinato all'inserimento nel database di RENDIS di proposte e interventi ammissibili unitamente agli elaborati progettuali. Nessun accordo di programma, ha chiarito MASE, sarebbe pertanto possibile in assenza di proposte. In difetto di proposte ovvero di proposte non ammissibili, le relative risorse sopravanzate andrebbero ripartite fra le altre regioni e province autonome;

- (e) con riguardo alla superiore richiesta di cui lett. e), MASE ha illustrato che non sono stati previsti momenti intermedi di verifica delle attività delle Regioni e delle Province autonome se non ai fini dell'avvio delle attività istruttorie da parte del MASE e delle Autorità di bacino distrettuali;
- (f) quanto alla richiesta di cui alla superiore lett. f) MASE ha posto in luce che le bozze di accordo sono in fase di elaborazione e che saranno perfezionate solo a seguito della emanazione dello schema di decreto;
- (g) relativamente a quanto richiesto alla lett. g), MASE ha chiarito invece che lo schema di decreto prevede (art 5 comma 2) verifiche a campione sulla realizzazione degli interventi, e, a consuntivo, sarà possibile individuare buone pratiche in grado di orientare pro-futuro le politiche dell'azione di rinaturalizzazione dei suoli degradati;
- (h) quanto, infine, alla superiore richiesta di cui al punto lett. h), MASE sostiene che l'attività di controllo degli aggiornamenti della banca dati è senz'altro prevista ed è funzionale al trasferimento delle quote successive dei finanziamenti ex art. 3 co. 3 dello schema di decreto.

Considerato in

DIRITTO

1. Ricostruiti, come in precedenza, il quadro normativo nonché gli esiti dell'attività amministrativa sin qui espletata dal MASE, è opportuno rimarcare la centralità che riveste l'adozione del D.M. ex art. 1 Legge n.197/2022 per la vita e il funzionamento del Fondo. L'adozione del regolamento costituisce il *prius* dell'implementazione del Fondo in argomento. Gli elementi istruttori raccolti, d'altronde, confermano una certa qual rigidità procedurale che presiede a siffatta adozione. Ferma la titolarità dell'iniziativa in capo a MASE, il profilo procedurale – preso in considerazione direttamente dal legislatore – intercetta, in effetti, competenze di altri due Ministeri. Gli interessi sostanziali sottesi alla disciplina regolamentare, a loro volta, afferiscono a materia che, senza dubbio, integra “oggetto

di interesse regionale” ai sensi e per le finalità di cui all’art. 2 comma 4 d.lgs. 287/1991. Effetto della complessità descritta è il ritardo – che, nella sua dimensione oggettiva, è oggi trasmodato da fisiologico in “critico” – nell’adozione del Regolamento, atteso ormai da circa due anni. Non di meno, all’attualità, alcuna significativa inerzia o omissione può seriamente ascriversi agli attori istituzionali (Ministeri e Regioni e al MASE in particolare) coinvolti nella fase concertativa presupposta all’emanazione della fonte regolamentare, sebbene a tutti essi dovrebbe ormai essere chiara l’impellenza e l’ineluttabilità di ogni sforzo di sintesi che conduca – in attuazione del principio di leale cooperazione (art. 5 Cost.) e nell’interesse dello Stato-comunità – all’adozione del presupposto dell’implementazione della misura. In questa prospettiva, e coerentemente con gli elementi istruttori raccolti, va sottolineato (come da documentata nota MASE, prot. CCC n 823 del 26.07.2024) che:

- a) MASE ha elaborato un primo schema di decreto aggiornato sulla base degli esiti della riunione tecnica con le Commissioni Ambiente e Infrastrutture della Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, tenutasi il 5 febbraio 2024;
- b) lo schema così aggiornato ha raccolto il rinnovato concerto del *Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT)* e del *Ministero dell’economia e delle finanze (MEF)*, ultimandosi tale fase di livello centrale il 26/03/2024;
- c) il medesimo schema è stato quindi “sottoposto all’attenzione delle Commissioni Ambiente e Infrastrutture della Conferenza per la condivisione definitiva (che si auspicava potesse essere raggiunta nella riunione tecnica del 3 maggio 2024). Nell’occasione, tuttavia, veniva “richiesto più tempo da parte delle Commissioni per analizzare il nuovo testo del provvedimento”;
- d) seguiva la nota DAR n. 9418 del 30/05/202 del Dipartimento per gli Affari Regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, - che, nel trasmettere, una proposta di provvedimento, formulata dalle Commissioni Ambiente e Infrastrutture della Conferenza che MASE, quale titolare dell’iniziativa regolamentare, ingiustificatamente riteneva costituire, tuttavia, una completa

revisione dell'impianto regolamentare (veniva, in effetti, eliminato *"ogni ruolo al MASE nella fase istruttoria degli interventi e accentrando ogni competenza alle Regioni e Province autonome"*) – invitava il Dipartimento competente del MASE a svolgere controdeduzioni. Queste ultime, effettivamente, rassegnate deponevano nel senso del *"motivato rigetto della proposta, ritornando allo schema di DM già condiviso, rendendosi necessaria un'azione di coordinamento nazionale"*;

e) con nota prot. n. UDCM 27456 del 18.10.2024, MASE si è fatto promotore di dell'inserimento all'Ordine del Giorno della prima seduta utile della Conferenza Stato Regioni dello schema di decreto ai fini della formulazione del parere di competenza.

2. Considerato che l'Ufficio Centrale del Bilancio, come da propria nota in atti, dà conto dell'esito favorevole del procedimento, attivato dalla richiesta del Capo Dipartimento DiSS (prot. n. 27840 del 14.02.2024), di conservazione in bilancio come residui di stanziamento della somma stanziata per l'anno 2023, di 10.000.000,00; e considerato, ulteriormente, il policentrismo istruttorio-procedurale descritto in precedenza – rinveniente fonte, in parte, nella legge e, in parte, in iniziative del Presidente del Consiglio dei ministri senz'altro coerenti con l'art. 2 co. 4 D.lgs. 281/1997 – si propone al Collegio di prendere atto dello stato della misura, quale esso risulta all'attualità. Il tutto, ovviamente, nelle more delle verifiche da svolgersi successivamente, specie all'esito della Conferenza permanente Stato – Regioni chiamata ad esprimersi, a breve, sullo schema di regolamento. Non può oggi, in effetti, dubitarsi che la Conferenza possa, nella riunione successiva, raggiungere quella composizione di vedute, in precedenza descritta ed auspicata, finalizzata a soddisfare gli interessi dello Stato-comunità in linea con il principio di leale cooperazione ex art. 5 Cost.

3. Così stando le cose risulta chiaro che la concretizzazione dell'assetto sopra prefigurato costituisce condizione essenziale per ogni successivo controllo volto a verificare sia la proficuità nell'utilizzo delle risorse -e, dunque, la loro *"buona spesa"* -sia, più comprensivamente, il modo di funzionamento del Fondo. Rimane perciò

impregiudicato, per questo Collegio, ogni doveroso approfondimento istruttorio successivo, anche su aspetti ulteriori e diversi fra i quali, non ultimi, quelli legati alla programmazione qualitativo-quantitativa delle destinazioni da finanziare.

P.Q.M.

Il Collegio del Controllo Concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, relativamente al *“Fondo per il contrasto al consumo del suolo”*, **accerta**, nei sensi di cui in motivazione, l’attuale stato della misura, prendendone conseguentemente atto.

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

- **Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica;**
- **Dipartimento per gli Affari regionali e per le Autonomie presso la Presidenza del Consiglio dei ministri;**
- **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 dell’**5 novembre 2024**.

Il Magistrato Estensore
Raimondo NOCERINO

Il Presidente
Massimiliano MINERVA

Depositata in segreteria in data 6 novembre 2024

Il Funzionario preposto Luigina SANTOPRETE