



Deliberazione n. 7/2024/CCC

REPUBBLICA ITALIANA
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
Maria Nicoletta Quarato	Consigliere
Rosa Francaviglia	Consigliere
Paola Briguori	Consigliere
Alessandro Forlani	Consigliere relatore
Giuseppina Veccia	Consigliere
Fedor Melatti	Primo Referendario
Gaspere Rappa	Referendario relatore
Raimondo Nocerino	Referendario
Daniela D'Amaro	Referendario

in adunanza plenaria nella camera di consiglio del 5 marzo 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 R.D. 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 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, altresì, la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 37/SSRRCO/INPR/2023, con la quale è stata approvata la "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 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.;

VISTE le deliberazioni del Collegio del controllo concomitante n. 23/2023/CCC del 06 luglio 2023 e n. 1/2024/CCC del 18 gennaio 2024 con le quali sono state approvate rispettivamente la "Programmazione per il secondo semestre 2023" e la "Programmazione per il 2024";

VISTI i decreti n. 15/2023 e n. 2/2024 con i quali il Presidente del Collegio ha disposto l'assegnazione dell'istruttoria relativa al "Programma di Riqualificazione Energetica della Pubblica Amministrazione Centrale (PREPAC)" ai magistrati Alessandro Forlani e Gaspare Rappa;

VISTA la deliberazione n. 31/2023/CCC, adottata all'esito della camera di consiglio del 19/12/2023, sugli esiti della prima fase istruttoria sul PREPAC;

VISTO il riscontro da parte del MASE alla suddetta deliberazione, acquisito al prot. CCC n. 139 del 05/02/2024;

VISTA la nota del 19 febbraio 2024 con cui i magistrati istruttori hanno chiesto di deferire all'esame del Collegio le misure correttive sul PREPAC comunicate dal MASE in riscontro alle raccomandazioni formulate nella deliberazione n. 31/2023;

VISTA l'ordinanza n. 3 del 29 febbraio 2024, con la quale il Presidente del Collegio del controllo concomitante ha convocato il Collegio per l'adunanza del 5 marzo 2024, in composizione plenaria, per discutere, fra l'altro, del *deferimento al Collegio con proposta di adozione di una deliberazione di accertamento di avvenuta adozione*

di misure autocorrettive sull'intervento denominato "Riqualificazione energetica della pubblica amministrazione centrale PREPAC";

UDITI, nella camera di consiglio del 5 marzo 2024, i magistrati relatori Alessandro Forlani e Gaspare Rappa.

RITENUTO IN FATTO

1. Per effetto della entrata in vigore dell'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, il Collegio del controllo concomitante presso la Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha approvato la "Programmazione per il secondo semestre del 2023", ricomprendendo, quale oggetto di istruttoria, il "Programma di Riqualificazione Energetica della Pubblica Amministrazione Centrale (PREPAC)", che è stato confermato nella programmazione per il 2024.

Con i decreti n. 15/2023 e n. 2/2024 il Presidente del Collegio ha nominato quali Magistrati assegnatari delle funzioni istruttorie sul medesimo il Consigliere Alessandro Forlani e il Referendario Gaspare Rappa.

2. L'esame istruttorio del Programma è culminato nella Deliberazione n. 31/2023/CCC, adottata all'esito della camera di consiglio del 19/12/2023. Con essa, il Collegio accertava:

- una diminuzione dell'impatto del PREPAC sul raggiungimento dell'obiettivo del 3% annuo di riqualificazione energetica della superficie coperta utile climatizzata;

- ritardi nell'approvazione dei programmi annuali, nella stipulazione delle convenzioni e nell'esecuzione degli interventi dei PREPAC annuali;

- rilevanti criticità sul monitoraggio del programma da parte del MASE e una non adeguata definizione dei cronoprogrammi degli interventi:

- necessità di un miglioramento della *governance* del Programma.

Su tali presupposti, il Collegio raccomandava di:

- a) intensificare in modo più incisivo, attraverso il coinvolgimento attivo di ENEA e GSE, le iniziative di sensibilizzazione e di sollecitazione finalizzate all'incremento sia dei progetti di riqualificazione energetica da includere nei prossimi programmi

annuali, sia delle Amministrazioni centrali partecipanti, così da incrementare la quantità e la qualità dei progetti presentati onde garantire il raggiungimento dell'obiettivo annuo del 3% di cui all'art. 5, co. 1 del D.lgs. 102/2014;

b) accelerare le fasi propedeutiche all'approvazione dei programmi annuali così da garantire il rispetto dei tempi previsti dall'art. 5 co. 3 del D.lgs. 102/2014;

c) provvedere tempestivamente alla conclusione delle convenzioni relative ai Programmi previsti per ciascuna annualità;

d) garantire una adeguata e completa definizione dei cronoprogrammi procedurali e finanziari degli interventi approvati;

e) garantire una accelerazione della realizzazione degli interventi autorizzati anche mediante un potenziamento del monitoraggio, maggiormente performante rispetto alla mera ricezione dei resoconti semestrali da parte delle P.A. incaricate di eseguire gli interventi, in piena attuazione dei poteri di verifica e controllo attribuiti al Ministero dall'art. 13 del c.d. DM PREPAC;

f) garantire la tempestiva e corretta identificazione dei singoli interventi approvati tramite l'acquisizione del Codice Unico di Progetto (CUP), ai sensi dell'art. 11 della L. 3/2003, e la corretta alimentazione dei relativi dati di avanzamento all'interno della BDAP-MOP, coerentemente con gli obblighi sanciti dall'art. 1 del D.lgs. n. 229/2011;

g) provvedere alla pubblicazione sul sito del Ministero di un rapporto aggiornato sullo stato di conseguimento dell'obiettivo di cui all'art. 1 del D.lgs. 102/2014, come previsto dall'art. 12 co. 3 del DM PREPAC.

Su tali presupposti, il Collegio, infine, invitava il MASE a riferire, nel termine di quarantacinque giorni, con allegata documentazione sulle iniziative intraprese a seguito delle raccomandazioni impartite.

3. Il Ministero, con nota prot. CCC n. 139 del 05.02.2024, ha trasmesso il riscontro avente ad oggetto le misure assunte a seguito della citata deliberazione n. 31/2023.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Le pronunce del Collegio e l'avvio di percorsi auto-correttivi da parte dell'Amministrazione.

La funzione di controllo concomitante – quale prevista dall’art. 11 della L. 15/2009 e dall’art. 22 del D.L. 76/2020 – può esitare nell’accertamento di gravi irregolarità gestionali e deviazioni da obiettivi ovvero di rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, nell’erogazione di contributi o nel trasferimento di fondi, con conseguente segnalazione al competente Ministro per la adozione di provvedimenti conseguenti (art. 11, L. 15/2009) ovvero con segnalazione all’Amministrazione ai fini della responsabilità dirigenziale (art. 22 D.L. 76/2020).

Inoltre, gli esiti delle pronunce del Collegio possono anche tradursi nell’accertamento di irregolarità, deviazioni da obiettivi o ritardi non gravi o non ingiustificati tali da non comportare le conseguenze sopramenzionate e per le quali vengono formulate all’Amministrazione interessata raccomandazioni e osservazioni (secondo la logica dell’art. 3, co. 6 della L. 20/1994) affinché venga intrapreso un percorso auto-correttivo volto ad indirizzare l’azione amministrativa verso canoni di efficacia e di efficienza gestionale, come accaduto con la deliberazione n. 31/2023/CCC.

In tale quadro, il Collegio ha già avuto modo di precisare il perimetro della *cognitio* ad esso intestata allorché sia chiamato ad accertare l’intervenuta adozione di un percorso auto-correttivo da parte dell’Ente destinatario di una sua previa deliberazione di accertamento di irregolarità con raccomandazioni (cfr., C. conti, Coll. contr. concomitante, dell. nn. 11/2022, 15/2022, 22/2022, 24/2022, 25/2022, 2/2023, 3/2023, 4/2023, 28/2024 e 2/2024).

Segnatamente, è stato affermato che:

(i) *“il percorso auto-correttivo...è discrezionalmente deciso dalla stessa [id est dall’Amministrazione interessata] ..., finanche nel senso di non farvi luogo, oltre che nel modo in cui articolarlo”;*

(ii) *tale conclusione “non equivale ad escludere che il Collegio sia chiamato ad esprimersi sullo stesso. Ciò, segnatamente, attraverso una pronunzia che accerti l’intervenuta attivazione di un percorso auto-correttivo (ovvero la sua mancata attivazione) ...”, in quanto “...- specie in rapporto a piani, programmi ed interventi la cui attuazione non si esaurisce*

uno actu ma che implica una gestione talora pluriennale.... 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...";

(iii) e inoltre, *"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 ...".*

2. La deliberazione n. 31/2023 e le conseguenti misure comunicate dal Ministero.

Nel quadro sopra delineato si inserisce l'esame delle misure trasmesse dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica a seguito delle raccomandazioni formulate da questo Collegio con deliberazione n. 31/2023.

Il Collegio rammenta che, con la citata deliberazione, veniva accertata la presenza delle rilevanti criticità indicate in motivazione non tali, in quella fase, da implicare le conseguenze di cui all'art. 11 della legge n. 15 del 2009 e all'art. 22 del d.l. n. 76 del 2020.

Il Ministero ha risposto alla deliberazione n. 31/2023 inviando la nota di riscontro prot. CCC n. 139 del 05.02.2024 nella quale vengono comunicate le misure avviate in ordine alle raccomandazioni impartite.

In particolare, nella nota di riscontro inviata dal Ministero vengono indicate le misure già adottate e quelle di prossima adozione in ordine alle raccomandazioni avanzate dal Collegio, allegando numerosi documenti.

Con riguardo all'esigenza di sensibilizzare e stimolare le pubbliche amministrazioni a partecipare al PREPAC, il MASE ha allegato, unitamente al riscontro trasmesso a questo Collegio, la nota del 31.01.2024 della Direzione Generale Incentivi Energia indirizzata al Dipartimento Unità Tecnica Efficienza Energetica di ENEA e alla Direzione Efficienza Energetica di GSE S.p.A. con cui

queste Amministrazioni sono state invitate a rafforzare l'attività di informazione e formazione prevista all'art. 16 del DM 16 settembre 2016 (cd. DM PREPAC). In ordine a tale azione, il MASE ha trasmesso, altresì, il Programma di informazione e formazione per l'efficienza energetica 2021-2023 ex D.lgs. 102/2014 in corso di attuazione, che ha istituito la sub-azione "C.2 - Comunicazione specifica per l'uso dei meccanismi di incentivazione e i kit di comunicazione" comprensivo anche della promozione del PREPAC.

Rispetto all'esigenza di accelerare le fasi propedeutiche all'approvazione dei programmi annuali, la DGIE ha comunicato di avere convocato i membri della Cabina di Regia per l'8 febbraio 2024, con l'intento di intensificarne le riunioni, al fine di garantire un più assiduo monitoraggio e una più rapida attuazione delle procedure propedeutiche all'approvazione dei programmi annuali.

Circa la raccomandazione di provvedere tempestivamente alla conclusione delle convenzioni, il Ministero ha comunicato di avere sollecitato il Ministero della Difesa, il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e l'Agenzia del demanio ad una celere conclusione delle medesime, nonché alla corretta identificazione dei singoli interventi tramite l'acquisizione del Codice Unico di Progetto (CUP), ad una tempestiva e completa alimentazione della BDAP -MOP e a garantire il rispetto delle tempistiche di trasmissione delle relazioni sullo stato di avanzamento degli interventi.

Con riguardo alla definizione dei cronoprogrammi procedurali e finanziari degli interventi approvati, l'Amministrazione ha comunicato la propria decisione di predisporre una tabella uniforme, in formato *Excel*, da trasmettere a tutte le Amministrazioni coinvolte affinché possa essere compilata da queste ultime e restituita in allegato alle relazioni periodiche previste dalle convenzioni.

Con riferimento al profilo del monitoraggio, nella nota di riscontro del MASE viene evidenziato che la DGIE ha già predisposto una procedura regolata dalle convenzioni che sarà oggetto di un ulteriore potenziamento. Inoltre, nella prospettiva di accrescere l'efficacia realizzativa degli interventi, la DGIE del

Ministero ha comunicato l'intenzione di introdurre, nelle future convenzioni, ulteriori condizioni di revoca relative ad ipotesi di rilevanti ritardi nell'esecuzione degli interventi in accordo, peraltro, con il dettato dell'art. 10, c. 4, lett. h) del DM PREPAC relativo alle modalità di comunicazione delle informazioni dei risultati raggiunti.

Infine, il Ministero ha evidenziato che, in relazione al nuovo periodo 2021-2030, così come definito dalla direttiva (UE) 2018/2002, l'attuale sistema di monitoraggio non prevede più la pubblicazione di una relazione annuale (cfr. art. 7, c. 1-ter del D.lgs. 102/2014). Peraltro, il "Rapporto Annuale sull'Efficienza Energetica" dell'ENEA, non reca notizie circa la superficie riqualificata e sul conseguimento dell'obiettivo del 3%.

Ad ogni modo, la DGIE, in accordo con il GSE ed ENEA, ha comunicato che provvederà a pubblicare sul sito istituzionale del MASE un rapporto aggiornato sullo stato di conseguimento del suddetto obiettivo.

Inoltre, il Ministero ha riferito di essere in procinto di avviare un'analisi sulla riforma del meccanismo, anche nell'ottica degli obiettivi previsti dalla nuova direttiva sull'efficienza energetica (Direttiva UE 2023/1791) che estende l'obbligo di riqualificazione energetica del 3% della superficie degli edifici a tutta la Pubblica Amministrazione.

Era comunicato che secondo questa prospettiva, preliminari valutazioni erano state già effettuate nell'ambito della proposta di aggiornamento di giugno 2023 del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima 2030 (PNIEC) e sarebbero proseguite nell'ambito del "tavolo del settore civile del PNIEC", istituito dal Dipartimento energia del MASE.

L'Amministrazione ha trasmesso in allegato il rapporto di gennaio 2024, redatto da ENEA, che offre un quadro complessivo circa la tipologia di interventi realizzati e lo stato degli edifici riqualificati.

Infine, il MASE ha comunicato che sono state avviate le valutazioni per l'aggiornamento del decreto interministeriale 9 gennaio 2015 recante le modalità di

funzionamento della Cabina di regia, alla luce delle novità introdotte dal D.lgs. 73/2020 al fine di rendere la Cabina medesima uno strumento più efficace di coordinamento degli interventi.

3. Conclusioni.

Rispetto alle suddette misure comunicate dal MASE, il Collegio prende atto che il percorso auto-correttivo avviato dall'Amministrazione, pur risultando allo stato non definitivo né ultimato, appare coerente con le raccomandazioni impartite dalla deliberazione n. 31/2023/CCC.

Il Collegio osserva, altresì, che, in considerazione delle rilevanti criticità già accertate in quest'ultima delibera, si rende necessaria da parte della Direzione Generale Incentivi Energia del Ministero una tempestiva implementazione delle misure decise ed una continua attività di vigilanza e di supporto nei confronti delle altre Amministrazioni coinvolte nel Programma, così da garantire in modo proattivo la completa e tempestiva attuazione del percorso autocorrettivo avviato, ai fini di ricondurre il Programma ad una condizione di maggiore efficacia, efficienza e tempestività.

Il Collegio continuerà a vigilare sull'attuazione del Programma, in particolare in ordine all'integrale adozione delle misure autocorrettive e all'accelerazione nella realizzazione degli interventi, così da sollecitare l'effettivo raggiungimento dell'obiettivo di riqualificazione energetica di almeno il 3% annuo della superficie coperta utile climatizzata del patrimonio edilizio statale ai sensi dell'art. 5 d.lgs. 102/2014.

P.Q.M.

Il Collegio del controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato:

- prende atto, nei sensi e nei termini di cui in motivazione, dell'intervenuto avvio di un percorso autocorrettivo, ad opera del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, finalizzato a rimuovere le criticità accertate nella deliberazione

n. 31/2023/CCC ed in linea con le raccomandazioni ivi impartite, invitando l'Amministrazione a completarlo in modo proattivo e tempestivo.

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

- Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica;
- Comitato interministeriale per la transizione ecologia (CITE) 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 del 5 marzo 2024.

I Magistrati estensori

Alessandro FORLANI

(f.to digitalmente)

Gaspere RAPPA

(f.to digitalmente)

Il Presidente

Massimiliano MINERVA

(f.to digitalmente)

Depositata in Segreteria in data 7 marzo 2024

La funzionaria preposta

Luigina SANTOPRETE

(f.to digitalmente)