



REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo

e delle Amministrazioni dello Stato

presieduta dal Presidente Manuela Arrigucci;

formata dai Magistrati: Maria Luisa Romano, Luigi Caso, Mauro Oliviero, Laura Cafasso, Francesco Targia, Rosalba Di Giulio, Luca Fazio, Laura D'Ambrosio, Stefano Castiglione, Marco Boncompagni, Benedetta Cossu, Giuseppe Teti, Daniele Bertuzzi, Fabia D'Andrea, Valeria Franchi, Mauro Bonaretti, Filippo Izzo, Donato Centrone, Laura Monfeli, Raffaele Maienza, Elena Di Gisi, Renato Catalano, Ottavio Caleo, Annalaura Leoni, Elisabetta Conte, Federica Pasero, Bruno Lomazzi, Massimo Lupi (relatore), Francesco Magno, Emanuele Petronio, Andrea Di Renzo;

nell'adunanza del 14 maggio 2026

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto del 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante *"Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti"*, come successivamente modificata;

VISTA la legge 7 gennaio 2026, n. 1, intitolata *"Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n.*

20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale” e, in particolare, l’art. 2, concernente l’attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/DEL/2000, di approvazione del “Regolamento per l’organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti”, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la nota di coordinamento n. 6322 dell’11 febbraio 2026 del Presidente della Sezione, finalizzata a fornire indirizzi procedurali omogenei per l’esercizio della nuova funzione di controllo intestata alla Sezione stessa;

VISTA la nota dg.GDAP n. 0199515.U del 28 aprile 2026, acquisita al protocollo della Sezione in pari data con il n. 26803, a firma del Direttore generale reggente della Direzione generale per la gestione dei beni, dei servizi e degli interventi in materia di edilizia penitenziaria, incardinata nel Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia, recante un’istanza di parere ai sensi dell’art. 2, comma 1, della legge 7 gennaio 2026, n. 1, avente ad oggetto la “corretta modalità di calcolo degli incentivi alle funzioni tecniche di cui all’art. 45 del d.lgs. 36/2023 nelle ipotesi di cd ‘aumento del quinto’ ai sensi dell’art. 120 comma 9 del d.lgs. 36/2023 e di opzione di proroga contrattuale ex art. 120 comma 10 del d.lgs. 36/2023”;

VISTA l’ordinanza del 28 aprile 2026, con cui il Presidente della Sezione ha convocato l’adunanza della Sezione per il giorno 14 maggio 2026, in merito all’esame e pronuncia sulla riferita istanza di parere ed è stato nominato, quale relatore, il Primo referendario Massimo Lupi, magistrato istruttore dell’Ufficio di controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero della giustizia e del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale;

VISTA la nota acquisita al prot. n. 29372 del 7 maggio 2026, con la quale la Procura

regionale per il Lazio ha comunicato che sulle vicende oggetto della richiesta di parere non risulta essere stato notificato alcun invito a dedurre;

UDITO, nella camera di consiglio del 14 maggio 2026, il magistrato relatore;

Considerato e ritenuto in

FATTO

1. Con nota pervenuta alla Segreteria della Sezione, mediante pec, il giorno 28 aprile 2026, il Direttore generale reggente della Direzione generale per la gestione dei beni, dei servizi e degli interventi in materia di edilizia penitenziaria, incardinata nel Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia, formulava, per conto dell'Ufficio II – Gare e contratti di tale Direzione generale, un'istanza di parere ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge 7 gennaio 2026, n. 1, avente ad oggetto la *“corretta modalità di calcolo degli incentivi alle funzioni tecniche di cui all'art. 45 del d.lgs. 36/2023 nelle ipotesi di cd 'aumento del quinto' ai sensi dell'art. 120 comma 9 del d.lgs. 36/2023 e di opzione di proroga contrattuale ex art. 120 comma 10 del d.lgs. 36/2023”*.

2. Nella riferita richiesta di parere, l'istante ha richiamato la deliberazione n. FVG/14/2026/PAR della Sezione di controllo del Friuli-Venezia Giulia, affermando come tale pronuncia, nell'evidenziare i differenti lineamenti e presupposti connotanti l'istituto della proroga rispetto alla fattispecie del rinnovo contrattuale, avesse chiarito che, con riguardo alla sola ipotesi del rinnovo, *“l'importo a riferimento”* per il calcolo degli incentivi alle funzioni tecniche di cui all'art. 45 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, (c.d. “Codice dei contratti pubblici”) andasse parametrato esclusivamente sull'ammontare posto dalla stazione appaltante a base della relativa procedura di affidamento del contratto (costituendo il rinnovo un nuovo affidamento).

Tanto premesso, il richiedente rappresentava come la richiamata pronuncia della Sezione di controllo del Friuli-Venezia Giulia risultasse conforme all'operato dell'Amministrazione istante, *“che, viceversa, nei casi di modifiche contrattuali adottate ai sensi dell'art. 120 commi 9 e 10”* - concernenti gli istituti del c.d. *“aumento del quinto”* e dell'opzione di proroga contrattuale - *“determina l'entità degli incentivi da corrispondere al personale che svolge funzioni tecniche assumendo come base di calcolo l'importo posto a base delle procedure di affidamento, come definito ai sensi dell'art. 14 comma 4 del d. lgs. 36/2023”*. Tuttavia, il soggetto istante sosteneva che la lettura interpretativa così prospettata non trovasse unanime adesione, richiamando in modo generico *“qualche autorevole parere di differente tenore”*.

In conclusione, e considerati i *“divergenti orientamenti in materia”*, veniva richiesto alla Sezione di indicare *“la corretta modalità di calcolo degli incentivi”* alle funzioni tecniche di cui all'art. 45 del d. lgs. n. 36/2023 nelle ipotesi di c.d. *“aumento del quinto”* e di opzione di proroga, regolate, rispettivamente, dai commi 9 e 10 dell'art. 120 del Codice dei contratti pubblici.

Il soggetto istante rimarcava, da ultimo, che la richiesta di parere all'esame veniva trasmessa ai sensi dell'art. 2 della l. n. 1/2026, al fine di consentire all'Amministrazione richiedente, quale stazione appaltante, di *“impiegare, in piena aderenza alle norme di contabilità pubblica, le risorse finanziarie finalizzate alla remunerazione delle attività tecniche”*.

3. Le verifiche effettuate presso la Procura regionale per il Lazio hanno dato esito negativo in ordine alla notifica di inviti a dedurre concernenti le vicende sottese alle questioni oggetto della richiesta di parere. Inoltre, il quesito posto non risulta implicare profili di interferenza con le attribuzioni di controllo preventivo di legittimità di cui all'art. 3, comma 1, della legge n. 20/1994.

DIRITTO

1. In via preliminare, la Sezione ritiene necessario vagliare la sussistenza della propria competenza a deliberare sulla richiesta di parere in oggetto, alla luce di quanto disposto dall'art. 2 della l. n. 1/2026.

In dettaglio, la censita disposizione, nel ridisegnare i contorni dell'attività consultiva di pertinenza delle sezioni centrali e regionali della Corte dei conti, ha attribuito alla Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato la competenza a rendere pareri in materia di contabilità pubblica e anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del PNRR *“su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico”*. Alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è, invece, assegnata la competenza a rendere i medesimi pareri su richiesta delle autonomie territoriali (comuni, province, città metropolitane e regioni).

Sotto questo profilo, l'art. 2, comma 1, della l. n. 1/2026 ha stabilito un indubbio ampliamento del novero degli enti pubblici legittimati a beneficiare, per la soluzione di dubbi interpretativi e questioni giuridiche concernenti la corretta gestione del bilancio e dei suoi equilibri, di quel supporto consultivo della magistratura contabile, originariamente riservato al sistema delle autonomie territoriali (ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, archetipo normativo delle attribuzioni consultive di cui alla novella legislativa del 2026). Per tale via, la disposizione all'esame appare rispondere ad un'evoluzione normativa tesa ad estendere l'accesso all'attività consultiva della Corte dei conti anche alle amministrazioni centrali e agli organismi di diritto pubblico nazionali.

Nel descritto solco esegetico, questa Sezione ha già avuto occasione di affermare come il riferimento alle *“amministrazioni centrali”*, quali soggetti legittimati ad attivare la

funzione consultiva rientrante nella propria competenza, così come enunciato dall'art. 2, comma 1, della legge n. 1/2026, vada inteso in senso equivalente a quello di *"amministrazioni statali"*, in contrapposizione alla sfera di competenza delle Sezioni regionali, chiaramente ancorata alla territorialità degli enti richiedenti, secondo un criterio di riparto che – per la profonda diversità tra le due tipologie di attribuzioni – non segue quello proprio del controllo di legittimità di cui all'art. 3 della legge n. 20/1994 e per il quale rileva unicamente la connotazione della soggettività giuridica dell'istante, anziché la sua organizzazione su base territoriale in articolazioni centrali e/o decentrate (cfr. deliberazioni nn. SCCLEG/3/2026/PARERE e SCCLEG/4/2026/PARERE).

Così demarcata la competenza di questa Sezione nello svolgimento della funzione consultiva assegnata dalla l. n. 1/2026, occorre verificare se vi rientri la richiesta di parere all'esame.

Al riguardo, l'istanza sottoposta all'odierno scrutinio risulta provenire dalla Direzione generale per la gestione dei beni, dei servizi e degli interventi in materia di edilizia penitenziaria, incardinata nel Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia.

Ebbene, dalla disamina del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 84 del 15 giugno 2015, recante il *"Regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia"*, e, segnatamente, dal combinato disposto dei relativi artt. 1, comma 1, lett. d), 2, comma 1, lett. c), e 6, l'articolazione ministeriale richiedente il parere può certamente qualificarsi in termini di amministrazione centrale.

Più in dettaglio, l'art. 1, comma 1, lett. d), del d.P.C.M. n. 84/2015 definisce *"amministrazione centrale"* i dipartimenti, le direzioni generali e le altre articolazioni centrali previsti dal titolo II del medesimo decreto, mentre il successivo art. 6, collocato

nell'ambito del titolo II del decreto, rubricato "*amministrazione centrale*", illustra le funzioni e le competenze del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (individuato dall'art. 2, comma 1, lett. c), come uno dei cinque dipartimenti in cui si articola il Ministero della giustizia), istituendo, al suo interno, per l'espletamento delle funzioni di pertinenza, tra le altre, la Direzione generale per la gestione dei beni, dei servizi e degli interventi in materia di edilizia penitenziaria (lett. a-bis) del comma 2, dell'art. 6 del d.P.C.M.). I provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria, invece, facenti parte dell'Amministrazione periferica, quali organi di decentramento amministrativo, vengono contemplati dall'art. 8 del d.P.C.M. n. 84/2015, collocato nel titolo III, rubricato "*amministrazione periferica*", e definiti come "*uffici periferici dell'organizzazione giudiziaria*" dall'art. 1, comma 1, lett. e), del d.P.C.M.

In conclusione, il Collegio ritiene di affermare la sussistenza della propria competenza, poiché il parere oggetto di scrutinio proviene da una Direzione generale, a sua volta incardinata all'interno di un Dipartimento ministeriale, costituenti apparati amministrativi non solo di natura statale, ma anche inquadrabili nella nozione di amministrazione centrale in senso stretto, senza necessità di evocare l'interpretazione estensiva (costituzionalmente orientata) volta a ricomprendere in tale nozione anche le articolazioni periferiche operanti su base decentrata.

2. Un ulteriore profilo da scrutinare in via preliminare attiene all'ammissibilità soggettiva c.d. interna, ossia all'individuazione dell'organo che, in nome e per conto dell'amministrazione competente, è titolato ad avanzare la richiesta di parere.

Su tale versante, soccorre l'esegesi formatasi con le prime pronunce rese da questa Sezione in sede consultiva ai sensi dell'art. 2 della l. n. 1/2026, su istanza di amministrazioni ministeriali o del Segretariato della Presidenza del Consiglio dei ministri (deliberazioni nn. SCCLEG/3/2026/PARERE, SCCLEG/4/2026/PARERE,

SCCLEG/6/2026/PARERE, SCCLEG/8/2026/PARERE).

Segnatamente, nelle riferite pronunce, questa Sezione ha avuto modo di chiarire che l'attivazione della funzione consultiva, anche a livello centrale, debba ascriversi all'organo esponentiale dell'amministrazione richiedente, in quanto titolare della rappresentanza legale della stessa, da individuarsi di volta in volta sulla base della conformazione, tratteggiata dalla normativa applicabile, degli assetti organizzativi connotanti l'ente cui la legge attribuisce la legittimazione a formulare istanze di pareri alla magistratura contabile.

La riportata lettura interpretativa poggia su molteplici e concordanti dati normativi, coerenti con un approccio esegetico di tipo sia testuale che sistematico dell'art. 2 della l. n. 1/2026.

Anzitutto, la richiamata soluzione appare corrispondente alla lettera della legge, che riconosce una legittimazione attiva in capo all'amministrazione centrale (o all'organismo di diritto pubblico nazionale) intesa nel suo complesso, ivi comprese le articolazioni territoriali decentrate, e non alle singole partizioni organizzative interne, ancorché dotate di autonomia gestionale e/o di spesa. In tal senso, l'organo competente ad avanzare la richiesta di parere non potrebbe che individuarsi nel suo vertice istituzionale (che, nelle amministrazioni centrali, coincide con il Ministro), quale soggetto esponentiale dell'amministrazione complessivamente considerata (comprensiva delle sue articolazioni centrali e periferiche) e titolare della rappresentanza legale generale della stessa, potendo agire in nome e per conto di essa (in ogni articolazione di cui si compone) in termini vincolanti nei rapporti esterni, in special modo in quelli con altre istituzioni pubbliche.

Sul versante dell'interpretazione di tipo sistematico, si è tracciato un parallelismo tra la competenza attribuita alla magistratura contabile dall'art. 2 della l. n. 1/2026 (e,

prima ancora, dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 e dall'art. 46, comma 2, della legge 23 dicembre 2021, n. 238) e le funzioni consultive di pertinenza del Consiglio di Stato, in considerazione dell'identica natura di organi di rilievo costituzionale, a composizione magistratuale, cui è assegnata, oltre alla funzione giurisdizionale, anche quella ausiliaria nei confronti degli organi politici, ai sensi dell'art. 100 della Costituzione.

In tale direzione, si sono richiamate le disposizioni del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che, nel distinguere le competenze dell'organo di governo da quelle dell'organo di gestione amministrativa delle pubbliche amministrazioni, attribuiscono all'organo di vertice istituzionale e, segnatamente, ai Ministri, per le amministrazioni dello Stato, la competenza a richiedere pareri alle autorità amministrative indipendenti ed al Consiglio di Stato (art. 4, comma 1, lett. f), e art. 14, comma 1, del d. lgs. n. 165/2001), che, all'epoca in cui è stato adottato il d. lgs. n. 165/2001, risultava configurarsi come unico organo magistratuale cui l'ordinamento assegnava una specifica funzione consultiva nei confronti delle amministrazioni pubbliche, funzione poi attribuita, dal 2003, anche alla Corte dei conti. Non a caso, l'art. 16, comma 1, lett. g), del medesimo d. lgs. n. 165/2001 attribuisce al dirigente generale esclusivamente la distinta e diversa facoltà di richiedere pareri agli organi consultivi interni alla pubblica amministrazione, la cui disciplina è contenuta nell'art. 16 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Dalla disamina combinata delle riferite disposizioni può trarsi l'*intentio legis* di concentrare nel vertice dell'ente pubblico la competenza a richiedere pareri a soggetti esterni alla pubblica amministrazione, aventi natura magistratuale ovvero appartenenti alla categoria delle autorità indipendenti, circoscrivendo la competenza dei dirigenti generali alla richiesta di pareri ai soli organi interni alla pubblica amministrazione.

Si è richiamato, a ulteriore conforto della indicata ricostruzione ermeneutica, anche l'art. 11 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, che, nel disciplinare la legittimazione processuale delle amministrazioni dello Stato, statuisce che tutti gli atti istitutivi di giudizio devono essere notificati alle amministrazioni dello Stato (presso il pertinente ufficio dell'Avvocatura dello Stato) nella persona del Ministro competente.

L'illustrata interpretazione e le disposizioni richiamate a sostegno trovano la loro *ratio* nell'esigenza di eliminare il rischio di una pluralità di manifestazioni di posizioni non univoche da parte di diverse partizioni organizzative della stessa amministrazione dello Stato in sede di richiesta di un parere su questioni analoghe. Sicché, la sottoscrizione da parte del soggetto di vertice, che detiene la rappresentanza legale generale dell'ente nelle sue complessive articolazioni, consente di assicurare l'unicità di espressione della richiesta di parere, facendo sintesi delle esigenze e delle specificità di ciascun centro di responsabilità interno, nella necessità di garantire l'unità ed uniformità dell'azione amministrativa e degli orientamenti espressi nei pareri richiesti, fermo restando l'apporto tecnico che le strutture burocratiche devono e possono fornire nell'individuazione e nell'istruzione dei quesiti da sottoporre alla Corte e fatta salva la facoltà di delegare tale funzione.

Calando gli approdi esegetici sin qui compendiat, cui questa Sezione intende dar continuità, nelle specificità organizzative del Ministero della giustizia, deve, pertanto, concludersi che un Dirigente generale incardinato nel Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria non possa configurarsi quale soggetto titolato ad avanzare richiesta di parere ex art. 2 della l. n. 1/2026, non rivestendo quel ruolo di vertice esponenziale dell'amministrazione implicante poteri di rappresentanza legale esterna della stessa, unitariamente e complessivamente intesa in tutte le sue partizioni centrali e periferiche, che, nel Ministero della giustizia, pertiene esclusivamente al

Ministro preposto al riferito dicastero.

Va, infatti, rilevato che sia le Direzioni generali del Ministero della giustizia sia i Dipartimenti del riferito dicastero, nel cui ambito sono incardinate le Direzioni generali, risultano rette da responsabili aventi la qualifica di Dirigenti generali (cfr. artt. 5 e 18 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e artt. 3 e 6 del d.P.C.M. n. 84/2015).

Per le ragioni suesposte, la Sezione ritiene la richiesta di parere all'esame inammissibile sul versante soggettivo, perché sottoscritta da un Dirigente generale e non dal Ministro della giustizia.

3. L'affermata inammissibilità soggettiva, oltre a precludere l'esame del merito, esime ancor prima il Collegio dall'interrogarsi sull'ammissibilità oggettiva del quesito posto. Per completezza, tuttavia, attesa la novità della disciplina di riferimento, appare utile richiamare e ribadire gli orientamenti già espressi in tema con le prime delibere consultive adottate dalla Sezione (cfr., in particolare, deliberazioni nn. SCCLEG/3/2026/PARERE, SCCLEG/4/2026/PARERE, SCCLEG/8/2026/PARERE), per i quali l'art. 2, comma 1, della legge n. 1/2026 consente alle competenti sezioni centrali e regionali della Corte dei conti di rendere due tipologie di pareri, nell'ambito dell'attività consultiva ascritta.

La prima tipologia comprende i quesiti generali ed astratti in materia di contabilità pubblica e si pone in linea di continuità con le funzioni consultive già espletate dalle Sezioni regionali di controllo e dalla Sezione delle Autonomie a norma dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 e con le indicazioni esegetiche già maturate in tali sedi.

La seconda tipologia di pareri, invece, che si situa in rapporto di specie a genere rispetto alla prima e richiama la competenza consultiva in precedenza ascritta alle

Sezioni Riunite in sede di controllo dall'art. 46, comma 2, della l. n. 238/2021, attiene alle questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del PNRR e del PNC, di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità, ovvero a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre.

P. Q. M.

dichiara soggettivamente inammissibile la richiesta di parere in epigrafe, nei sensi di cui in motivazione.

Il Relatore

Massimo Lupi

(Firmato digitalmente)

Il Presidente

Manuela Arrigucci

(Firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 18 maggio 2026

Il Dirigente

Francesca Pluchinotta Palmeri

(Firmato digitalmente)