



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, Carmela Mirabella, Nicola Bontempo, Luigi Caso, Mauro Oliviero, Laura Cafasso, Francesco Targia, Rosalba Di Giulio, Maria Teresa D'Urso, Laura D'Ambrosio, Stefano Castiglione, Marco Boncompagni, Benedetta Cossu, Fabia D'Andrea, Rossella Bocci, Valeria Franchi, Filippo Izzo, Donato Centrone, Laura Monfeli, Raffaele Maienza, Elena Di Gisi, Ottavio Caleo, Annalaura Leoni (relatore), Federica Pasero, Massimo Lupi, Andrea Di Renzo;

nell'adunanza del 23 luglio 2026

VISTO l'art. 100, secondo comma, 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, recante *"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 della Corte dei conti 28 giugno 2000, n. 14, di approvazione del *“Regolamento per l’organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti”*;

VISTA la nota di coordinamento n. 6322 dell’11 febbraio 2026 del Presidente della Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato con la quale sono state fornite *“Prime indicazioni in ordine allo svolgimento della funzione consultiva ai sensi dell’art. 2 della legge 7 gennaio 2026, n. 1”*;

VISTA la nota dg. GDAP n. 0325856.U del 14 luglio 2026, acquisita al protocollo della Sezione in pari data con il n. 43083, a firma del Direttore dell’Ufficio IV – Trattamento economico della Direzione generale del personale, incardinata nel Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia, recante un’istanza di parere ai sensi dell’art. 2, c. 2, l. n. 1 del 2026, avente ad oggetto *“Articolo 2 Legge 7 gennaio 2026 n. 1. Richiesta parere. Assoggettamento IRAP incentivi tecnici”*;

VISTA l’ordinanza presidenziale del 14 luglio 2026, con la quale è stata convocata l’adunanza della Sezione per il giorno 23 luglio 2026, in merito all’esame e pronuncia sulla riferita istanza di parere ed è stato nominato, quale relatore, il Primo referendario Annalaura Leoni, 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. 44050 del 17 luglio 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 23 luglio 2026, il Magistrato relatore;

RITENUTO in

FATTO

1. Con nota prot. n. 43083 del 14 luglio 2026 pervenuta alla Segreteria della Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato mediante pec, il Direttore dell'Ufficio IV - Trattamento economico della Direzione generale del personale, incardinata nel Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia, ha formulato un'istanza di parere ai sensi dell'art. 2 della legge 7 gennaio 2026, n. 1, avente ad oggetto l'eventuale assoggettamento ad IRAP delle somme corrisposte a titolo di incentivi tecnici spettanti ai sensi degli art. 113 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e 45, c. 2 e 3, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.

2. L'Amministrazione ha rappresentato di aver provveduto a liquidare tali incentivi ad un dipendente, in esecuzione di una sentenza del Tribunale ordinario di Torino, assoggettando l'importo dovuto ad IRAP, e che tale determinazione è stata contestata dal dipendente il quale, richiamando le conclusioni del parere reso dalla Corte conti, sez. contr. Lombardia, deliber., 18 marzo 2026, n. 103, ha sostenuto che l'Amministrazione non avrebbe dovuto, su tali somme, calcolare e trattenere l'IRAP. Secondo l'Ufficio, al contrario, i compensi a titolo di incentivi tecnici devono essere corrisposti al netto dell'imposta, che dovrà gravare sul dipendente, alla luce di quanto affermato dalla Corte conti, sez. riun. contr., deliber., 30 giugno 2010 n. 33/QMIG e da diverse pronunce delle Sezioni regionali di controllo, che a tali conclusioni si sarebbero

poi conformate (deliberazioni Corte conti, sez. contr. Piemonte, deliber., 23 febbraio 2012, n. 16; sez. contr. Liguria, deliber., 30 maggio 2014, n. 38; sez. contr. Lombardia, deliber., 18 dicembre 2025, n. 469 e 16 febbraio 2016, n. 44; sez. contr. Umbria, deliber., 29 febbraio 2016, n. 23).

L'esigenza della richiesta, pertanto, radicherebbe nella volontà di definire la richiamata questione di fatto e di correttamente gestire analoghe vicende, anche al fine di scongiurare l'instaurazione di contenziosi con medesimo *petitum*.

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, c. 1, l. n. 20 del 1994.

DIRITTO

1. Va preliminarmente riconosciuta la competenza del Collegio a deliberare sulla richiesta di parere illustrata, ai sensi di quanto previsto dall'art. 2, l. n. 1 del 2026, disposizione che ha intestato a questa Sezione centrale di controllo di legittimità competenze consultive in materia di contabilità pubblica, anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del PNRR e del PNC, ove la richiesta di parere promani da amministrazioni centrali – da intendersi come amministrazioni statali, nelle relative componenti sia centrali sia periferiche o territoriali (cfr. Corte conti, sez. contr. leg., deliber., 20 marzo 2026, n. 3 e 26 marzo 2026, n. 4) – o da altri organismi nazionali di diritto pubblico, prevedendo analoga competenza delle Sezioni regionali di controllo sulle richieste formulate da comuni, province, città metropolitane e regioni (cfr. sez. riun. contr., deliber., 29 maggio 2026, n.

14/QMIG).

1.1 L'istanza in esame proviene, infatti, dall'Ufficio IV – Trattamento economico della Direzione generale del personale, incardinata nel Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia, articolazione ministeriale, qualificata quale “amministrazione centrale” ai sensi degli art. 1, c. 1, lett. d), 2, c. 1, lett. c) e 6 del Regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia, approvato con d.p.c.m. n. 84 del 15 giugno 2015, certamente rientrante tra le amministrazioni legittimate a richiedere parere alla Sezione, in quanto costituente apparato amministrativo *“non solo di natura statale, ma anche inquadrabil[e] 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”* (cfr. Corte conti, sez. contr. leg., deliber., 18 maggio 2026, n. 10).

2. Sempre in via preliminare, è necessario verificare, altresì, se l'organo che ha, nel caso di specie, avanzato richiesta di parere sia fornito di legittimazione soggettiva c.d. interna ad attivare la funzione consultiva della Sezione.

2.1 In merito, già i primi pronunciamenti in sede consultiva resi dalla Sezione ai sensi dell'art. 2 della l. n. 1/2026 (Corte conti, sez. contr. leg., deliber., 20 marzo 2026, n. 3; 26 marzo 2026, n. 4; 1° aprile 2026, n. 6; 14 aprile 2026, n. 8; 18 maggio 2026, n. 10; 30 giugno 2016, n. 19) hanno chiarito che l'attivazione della funzione consultiva, anche a livello centrale, debba attribuirsi all'organo di vertice istituzionale dell'amministrazione interessata, soggetto esponentiale della stessa, in quanto titolare della relativa rappresentanza legale, da individuare di volta in volta, sulla base degli assetti organizzativi del soggetto giuridico al quale la legge attribuisce la legittimazione a formulare istanze di pareri alla magistratura contabile.

Si tratta di conclusioni da ritenersi, in primo luogo, corrispondenti alla stessa lettera

della legge, che non riconosce una legittimazione attiva in capo alle diverse articolazioni organizzative interne all'amministrazione, bensì la attribuisce a questa nel suo complesso. Soggetto competente ad avanzare la richiesta va, pertanto, individuato nel vertice dell'amministrazione – il Ministro, nel caso delle amministrazioni centrali – quale persona fisica munita della rappresentanza legale esterna dell'amministrazione stessa, che può agire in suo nome e per suo conto in termini vincolanti nei rapporti esterni, specialmente in quelli con altre istituzioni pubbliche e nelle controversie giudiziarie, fermo rimanendo, ovviamente, l'apporto propositivo ed istruttorio che le strutture burocratiche devono e possono fornire nella scelta e nello studio dei quesiti da sottoporre alla magistratura contabile.

Tale opzione ermeneutica è apparsa, peraltro, in linea con gli orientamenti maturati nel quadro normativo preesistente, circa la legittimazione a sollecitare l'esercizio delle funzioni consultive già attribuite alla Corte dei conti in favore delle autonomie territoriali (cfr., in particolare, *"Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva"*, adottati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004 e Corte conti, sez. autonomie, deliber., 1° giugno 2020, n. 11/QMIG).

Avvalora la ricostruzione, inoltre, l'assimilabilità alla funzione consultiva attribuita al Consiglio di Stato, attivabile su richiesta di competenza dell'organo di governo dell'amministrazione, ai sensi dell'art. 4, c. 1, lett. f) e 14, c. 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 – disposizioni antecedenti all'attribuzione di funzioni consultive in capo alla Corte dei conti –, data la portata interpretativa più ampia della norma, che si riferisce non solo al Consiglio di Stato, unica magistratura all'epoca titolare di tale funzione, ma anche ad altri soggetti (le autorità amministrative indipendenti), potendosi, pertanto, ritenere intenzione del Legislatore concentrare nel vertice dell'amministrazione la competenza a richiedere pareri a soggetti esterni alla stessa,

aventi natura magistratuale (ovvero appartenenti alla categoria delle autorità indipendenti), riconoscendo, invece, al Direttore generale la facoltà di richiedere simili pareri a organi consultivi interni alla pubblica amministrazione (art. 16, c. 1, lett. g), d.lgs. n. 165 del 2001).

D'altro canto, anche l'art. 11, regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, nel disciplinare la legittimazione processuale delle amministrazioni dello Stato, statuendo che gli atti introduttivi di giudizio debbano essere notificati alle stesse (presso il pertinente ufficio dell'Avvocatura dello Stato) nella persona del Ministro competente, sarebbe espressione del principio per il quale la rappresentanza esterna dell'amministrazione sia unitaria e non possa che appartenere al suo vertice.

L'illustrata definizione delle condizioni di ammissibilità della richiesta di parere sotto il profilo soggettivo interno risponde, d'altro canto, all'esigenza di eliminare il rischio di una pluralità di manifestazioni di posizioni non univoche da parte della stessa amministrazione dello Stato e, pertanto, la sottoscrizione da parte del rappresentante legale consente di assicurare l'unicità di espressione della richiesta di parere.

Ne consegue l'inammissibilità dell'istanza all'esame, che non risulta sottoscritta, come necessario per le ragioni esposte, dal Ministro della giustizia, bensì da un dirigente del Ministero.

3. La riscontrata inammissibilità soggettiva della richiesta, oltre a precludere l'esame del merito, esime ancor prima il Collegio dall'interrogarsi sull'ammissibilità oggettiva del quesito posto.

P. Q. M.

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

Il Relatore

Annalaura Leoni

(Firmato digitalmente)

Il Presidente

Manuela Arrigucci

(Firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 28 luglio 2026

Il Dirigente

Francesca Pluchinotta Palmeri

(Firmato digitalmente)