



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

La Sezione Regionale di Controllo per la Toscana in seduta pubblica,
alla presenza dei magistrati:

Mario NISPI LANDI	Presidente
Francesco BELSANTI	Consigliere
Paolo BERTOZZI	Consigliere
Rosaria DI BLASI	Primo Referendario
Anna PETA	Primo Referendario
Lucia MARRA	Primo Referendario
Matteo LARICCIA	Referendario relatore

nella camera di consiglio del 21 luglio 2026,

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

VISTO il r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

VISTA, in particolare, la deliberazione n. 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n. 244;

VISTO il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 e s.m.i.;

VISTE le note di rilievo dell'Ufficio prot. nn. 4896, 4897, 4898, 4899, 4900 e 4901 del 7.7.2026;

VISTE le note con cui la Prefettura di Lucca ha reso risposte al rilievo, acquisite al prot. nn. 5048, 5049, 5050, 5051, 5052 e 5055 del 14.07.2026;

VISTA la proposta di deferimento del Magistrato Istruttore del 15.07.2026;

VISTA la nota di adesione del Consigliere Delegato del 15.07.2026;

VISTE le ordinanze del Presidente della Sezione Controllo per la Toscana nn. 24,25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 e 33 del 15.07.2026 di convocazione dell'Adunanza pubblica per la data del 21 luglio 2026;

CONSIDERATA la memoria di controdeduzioni dell'Amministrazione, trasmessa con note acquisite al prot. nn. 5190, 5191, 5192, 5193, 5194, 5195, 5197, 5198, 5199, 5200 e 5201 del 20.07.2026;

CONSIDERATA la memoria del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Territoriale dello Stato di Lucca e Massa Carrara;

UDITO, in camera di consiglio, il relatore, Ref. Matteo Lariccia;

UDITI, in Adunanza pubblica, il Vice- Prefetto Vicario Trimarchi S.C.M., nonché il funzionario economico finanziario dott.ssa Patrizia Fedi in rappresentanza dell'Amministrazione;

CONSIDERATE le conclusioni rese dall'Amministrazione in sede di adunanza pubblica;

HA adottato la seguente deliberazione:

IN FATTO

1. In data 11.06.2026 pervenivano, via Pec, con note prot. n. 221503, 221504, 221506, 221509, 221511 e 221513, all'Ufficio di questa Sezione i seguenti decreti di approvazione di contratti di proroga, per il periodo di anni 1 (dal 1.07.2026 al 30.06.2027), dell'affidamento, nel territorio della provincia di Lucca, dei servizi di gestione di strutture di accoglienza costituite da singole unità abitative e da centri collettivi con capacità ricettiva massima di 50 posti di cui all'art. 1, comma 2, lettere a) e b) del Capitolato d'Appalto approvato con il Decreto del Ministro dell'Interno in data 4 marzo 2024:

a) decreto n. 30894 del 8/06/2026, di approvazione della convenzione rep. n. 30728 (importo 424.699,40 euro)

b) decreto n. 30893 del 8/06/2026, di approvazione della convenzione rep. n. 30730 pari data (importo 813.525,14 euro)

c) decreto n. 30989 del 9/06/2026, di approvazione della convenzione rep. n. 30975 pari data (importo 937.652,15 euro)

d) decreto n. 30993 del 9/06/2026, di approvazione della convenzione rep. n. 30992 pari data (importo 212.754,12 euro)

e) decreto n. 31045 del 9/06/2026, di approvazione della convenzione rep. n. 31039 pari data (importo 1.196.347,73)

f) decreto n. 31044 del 9/06/2026, di approvazione della convenzione rep. n. 31040 pari data (importo 434.408,77).

1.1 I decreti di proroga erano riferiti – in quanto atti modificativi, ai sensi dell'art. 120, comma 10, Codice – a convenzioni biennali attuative di accordi quadro, stipulati nel 2024. In particolare:

i) il decreto n. 30894 del 2026 all'esame approvava la proroga annuale della convenzione n. 35413/2024, attuativa dell'Accordo Quadro rep. 35341/2024;

ii) il decreto n. 30893 del 2026 all'esame approvava la proroga annuale della convenzione n. 35418/2024, attuativa dell'Accordo Quadro rep. 35341 cit.;

iii) il decreto n. 30989 del 2026 all'esame approvava la proroga annuale della convenzione n. 34647/2024, attuativa dell'Accordo Quadro rep. 34215/2024;

iv) il decreto n. 30993 del 2026 all'esame approvava la proroga annuale della convenzione n. 34644/2024, attuativa dell'Accordo Quadro rep. 34215 cit.;

v) il decreto n. 31045 del 2026 all'esame approvava la proroga annuale della convenzione n. 34504/2024, attuativa dell'Accordo Quadro rep. 34215 cit.;

vi) il decreto n. 31044 del 2026 all'esame approvava la proroga annuale della convenzione n. 34646/2024, attuativa dell'Accordo Quadro rep. 34215 cit.

2. Con separata trasmissione, pervenivano, in data 15.06.2026 ed in data 19.06.2026, via pec, all'Ufficio di questa sezione, con note prot. nn. 221843, 221842, 221841 e 222212, i seguenti decreti prefettizi approvativi di atti di proroga l'affidamento, nel territorio della provincia di Lucca, per il periodo 1.07.2026 - 30.06.2027, dei servizi di gestione di strutture di accoglienza costituite da singole unità abitative e da centri collettivi con capacità ricettiva massima di 50 posti di cui all'art. 1, comma 2, lettere a) e b) del Capitolato del Capitolato d'Appalto approvato con il Decreto del Ministro dell'Interno in data 4 marzo 2024:

g) decreto n. 32078 del 15/06/2026, di approvazione della convenzione rep. n. 31798 sottoscritta in data 12 giugno 2026 (importo 318.250,80 euro)

h) decreto n. 32079 del 15/06/2026, di approvazione della convenzione n. 31805 sottoscritta in data 12 giugno 2026 (importo 344.771,70 euro)

i) decreto n. 32080 del 15/06/2026, di approvazione della convenzione rep. n. 31802 sottoscritta in data 12 giugno 2026 (importo 283.695,52 euro)

l) decreto n. 33034 del 18/06/2026, di approvazione della convenzione rep. n. 32909 pari data (importo 212.771,64 euro).

2.1 Anche i decreti da ultimo trasmessi recavano l'approvazione di atti di proroga riferiti - in quanto atti modificativi, ai sensi dell'art. 120, comma 10, Codice - a convenzioni attuative dell'Accordo Quadro prot. 35341 del 2024 e, segnatamente, ai seguenti contratti:

vii) il decreto n. 32078 del 2026 all'esame approvava la proroga annuale della convenzione biennale n. 34648/2024

viii) il decreto n. 32079 del 2026 all'esame approvava la proroga annuale della convenzione biennale n. 34506 del 2024

ix) il decreto n. 32080 del 2026 all'esame approvava la proroga annuale della convenzione biennale n. 34777 del 2024

x) il decreto n. 33034 del 2026 all'esame approvava la proroga annuale della convenzione biennale n. 34502 del 2024.

2.2 Tutti i decreti venivano sottoposti alla Corte in quanto considerati atti "*sopra soglia*" di rilevanza comunitaria, ai fini dell'esame di cui all'art. 3, comma 1, lett. g), l. 20/1994 applicabile *ratione temporis*.

3. In sede istruttoria, emergevano criticità in riferimento ai decreti nn. 30894, 30893, 30989, 30993, 31045 e 31044, trasmessi a controllo in data 11/06/2026, per cui si rendevano necessari approfondimenti istruttori. Con nota di rilievo del 7.07.2026 prot. nn. 4896, 4897, 4898, 4899, 4900, 4901 l'Ufficio di controllo formulava, pertanto, richieste di chiarimenti, avanzando dubbi in merito alla possibilità di sottoporre i decreti al visto e alla conseguente registrazione.

4. Con nota del 14.07.2026, l'Amministrazione rispondeva al rilievo nel rispetto dei termini di cui all'art. 27 della l. n. 340/2000.

L'Amministrazione dava riscontro ai rilievi formulati dal Magistrato istruttore in riferimento ai decreti nn. 30894, 30893, 30989, 30993, 31045 e 31044 del 2026, precisando *"per completezza che quanto sopra rappresentato vale anche per i decreti prot. n. 32078, 32079, 32080 e 33034 inviati in data 15 e 18 giugno 2026"*.

5. Ad avviso del Magistrato Istruttore, le precisazioni offerte dall'Amministrazione - pur chiarendo alcuni estremi in punto di fatto - non consentivano il superamento, in diritto, dei rilievi svolti in riferimento ai decreti nn. 30894, 30893, 30989, 30993, 31045 e 31044 del 2026, mentre, per i decreti nn. 32078, 32079, 32080 e 33034 rendevano superflua ogni ulteriore attività istruttoria.

5.1 Pertanto, Egli con nota del 14.07.2026, richiedeva al Consigliere Delegato di deferire al Collegio il giudizio sulla registrazione di tutti i decreti trasmessi dalla Prefettura di Lucca, proponendo la riconsiderazione del visto degli stessi.

5.2 Il Consigliere delegato aderiva - con nota del 15.07.2026 - alla proposta del Magistrato Istruttore e domandava al Presidente della Sezione di fissare Adunanza pubblica, per il contraddittorio in presenza, rappresentando la possibilità di riconsiderare il visto e la conseguente registrazione.

5.3 Il Presidente della Sezione - con Ordinanze nn. 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 e 33 del 15.07.2026 - convocava l'Amministrazione in Adunanza pubblica, con invito a fornire deduzioni scritte, entro il giorno 20.07.2026.

6. In vista dell'Adunanza pubblica, l'Amministrazione procedente depositava propria memoria contenente le sollecitate deduzioni nel rispetto del termine.

La memoria difensiva riconosceva che gli atti oggetto di controllo accedevano a convenzioni applicative di Accordi Quadro sottoscritti dall'Amministrazione e che, tanto le convenzioni quanto gli Accordi quadro, non erano stati assoggettati a controllo. Tale omissione veniva giustificata con il richiamo alla circolare del Ministero dell'Interno del 15 ottobre 2014, la quale - secondo l'interpretazione seguita - orientava le Amministrazioni territoriali verso l'assoggettamento dei menzionati accordi al solo controllo successivo sulla gestione.

La memoria conteneva, inoltre, in allegato una Nota interlocutoria ministeriale del Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione che chiariva che - con la circolare del 2014 - erano state fornite alle Prefetture mere indicazioni contabili sulle modalità di contrattualizzazione e gestione dei centri di accoglienza. Tali indicazioni avevano natura esclusivamente contabile e suggerivano alle Prefetture di svolgere il controllo successivo della Corte dei conti, quale modalità opportuna, senza pertanto inibire l'obbligo di controllo preventivo. Inoltre, la vicenda contrattuale si inseriva in un contesto emergenziale determinato dall'eccezionale afflusso di migranti e dalla dichiarazione dello stato di emergenza, che aveva consentito alle Prefetture di derogare, in parte, alle discipline di legge e, in particolare, degli appalti pubblici per garantire la continuità dei servizi di accoglienza.

6.1 In occasione della Adunanza pubblica perveniva una nota del Ministero dell'Economia delle Finanze, Ragioneria Territoriale dello Stato di Lucca e Massa Carrara, la quale comunicava che *"presso questa ragioneria territoriale dello Stato di Lucca e Massa Carrara, non risultano pervenuti atti da sottoporre al controllo preventivo da parte della stessa prefettura di Lucca e relativi all'adunanza in oggetto"* (nota prot. 5207 del 20.07.2026).

7. All'Adunanza pubblica del 21.07.2026, intervenivano, per l'Amministrazione, il Vice-Prefetto Vicario Trimarchi S.C.M., nonché il funzionario economico finanziario dott.ssa Patrizia Fedi.

7.1 Il Relatore - in considerazione della identità dell'oggetto e delle questioni in esame - richiedeva la riunione dei distinti procedimenti per poter procedere alla trattazione unitaria delle questioni di fatto e di diritto ad essi sottese.

7.2 Il Relatore esponeva al Collegio l'istruttoria svolta ed evidenziava le perplessità sulla ammissibilità degli atti al procedimento di controllo, richiamandosi ai rilievi depositati e alle repliche dell'Amministrazione.

7.3 Veniva, inoltre, data lettura in seduta pubblica della nota della Ragioneria Territoriale dello Stato e concesso termine all'Amministrazione per prendere atto del contenuto della stessa ed eventualmente eccepire quanto ritenuto opportuno.

7.4 L'Amministrazione ricostruiva in tale sede la sequenza procedimentale che aveva condotto all'approvazione degli odierni decreti, nei seguenti termini: adozione del capitolato ministeriale, redatto dagli Uffici centrali del Dicastero e registrato dalla Corte dei conti il 19 marzo 2024; espletamento, da parte della Prefettura di Lucca UTG, di due procedure di gara aperta sopra soglia comunitaria ai sensi dell'art. 71, comma 3, del D.lgs. n. 36/2023, stipula di altrettanti Accordi Quadro, del valore rispettivamente di 12 e 20 milioni di euro ca, non sottoposti al controllo preventivo di legittimità; stipula delle convenzioni attuative, di durata biennale e prorogabili per un anno, sottoscritte dalla Prefettura UTG e non sottoposte al controllo preventivo di legittimità; infine, disposizione di proroghe annuali delle convenzioni attuative, stipulate nell'ambito della perdurante efficacia degli Accordi Quadro, e sottoposte dell'odierno esame della Corte per il visto e la registrazione.

Nel chiarire l'esatta natura delle proroghe oggetto di controllo, l'Amministrazione precisava che i relativi atti contengono la rinegoziazione di alcuni elementi del contratto, con particolare riguardo alla rideterminazione degli importi negoziali in funzione delle effettive presenze, pur rimanendo le proroghe essenzialmente riconducibili a quanto previsto dalle convenzioni originarie. Evidenziava, altresì, che gli odierni atti integrano proroghe contrattuali e non rinnovi del rapporto negoziale.

7.5 Il Collegio prendeva atto della relazione del giudice istruttore e delle conclusioni esposte dalle parti e si riservava la seguente decisione:

IN DIRITTO

8. Vengono all'esame, ai fini del controllo preventivo di legittimità ex art. 3, L. 20/1994, i decreti nn. 30894, 30893, 30989, 30993, 31045 e 31044 del 2026 di approvazione di contratti di proroga per l'affidamento, nel territorio della provincia di Lucca, dei servizi di gestione delle strutture di accoglienza costituite da centri collettivi e da unità abitative. La proroga è relativa al periodo 01.07.2026- 30.06.2027.

8.1 Il Collegio rileva che sono stati trasmessi al controllo anche i decreti nn. 32078, 32079, 32080 e 33034 del 2026, recanti approvazione dei contratti di proroga dell'affidamento, nel territorio della provincia di Lucca, per il periodo dal 1.07.2026 al 30.06.2027, dei servizi di gestione di strutture di accoglienza costituiti da centri collettivi e da singole unità abitative. A tal riguardo, constata che tali provvedimenti presentano le medesime criticità già riscontrate con riguardo ai decreti della Prefettura di Lucca precedentemente esaminati.

8.2 In ragione dell'identità delle questioni prospettate e della connessione oggettiva tra i provvedimenti sottoposti a controllo, il Collegio - accogliendo la richiesta del Magistrato Istruttore - dispone la riunione dei relativi procedimenti e procede al loro esame unitario.

L'oggetto del presente scrutinio è pertanto esteso anche ai decreti nn. 32078, 32079, 32080 e 33034 del 2026.

8.3 Tutti i decreti degli atti di proroga sono riferiti – in quanto atti modificativi, ai sensi dell'art. 120, comma 10, Codice – a convenzioni applicative di Accordi Quadro.

8.4 Dall'esame della documentazione agli atti, emerge che le proroghe si inseriscono in una sequenza contrattuale che involge due Accordi Quadro e diverse convenzioni esecutive degli stessi.

8.5 I decreti sottoposti all'esame del Collegio dispongono, infatti, la proroga, per il periodo dal 1.07.2026 al 30.06.2027, di convenzioni aventi ad oggetto i servizi di gestione e funzionamento dei centri di prima accoglienza di cui all'art. 11 del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, ubicati nella provincia di Lucca per il periodo 1.07.2024 – 30.06.2026.

Più analiticamente, vengono in rilievo i decreti n. 30894 e n. 30893 dell'8 giugno 2026, nonché i decreti n. 30989, n. 30993, n. 31045 e n. 31044 del 9 giugno 2026, nonché i decreti 32078, 32079, 32080 del 15 giugno 2026 e 33034 del 18 giugno 2026, tutti recanti approvazione di atti di proroga per il periodo 1.07.2026 – 30.06.2027 di convenzioni del Ministero dell'Interno con operatori economici privati.

8.6 Le convenzioni oggetto di proroga sono state stipulate dalla Prefettura di Lucca con decorrenza dal 1° luglio 2024 e durata biennale fino al 30 giugno 2026, con facoltà di proroga per ulteriori dodici mesi alle condizioni stabilite dal capitolato. Tali convenzioni non sono state sottoposte al controllo preventivo di legittimità e risultano prive del visto e registrazione della Corte dei conti.

8.7 Le predette convenzioni costituiscono, peraltro, attuazione di due Accordi Quadro conclusi ai sensi dell'art. 59, comma 4, lett. a), del d.lgs. n. 36/2023, stipulati all'esito di procedure aperte sopra soglia comunitaria indette dalla Prefettura di Lucca (decisione a contrarre n. 18540 del 5 aprile 2024).

In particolare, esse derivano a) dall'Accordo quadro n. 35341 del 2024, relativo ai servizi di gestione delle strutture di accoglienza costituite da centri collettivi con capacità ricettiva massima di 50 posti, per un valore complessivo di euro 12.940.633,00; e b) dall'Accordo quadro n. 34215 del 2024, relativo ai servizi di gestione delle strutture di accoglienza costituite da singole unità abitative, per un valore complessivo di euro 20.950.318,00.

Anche gli accordi quadro non risultano essere stati sottoposti al controllo preventivo di legittimità e, pertanto, sono privi del visto e della registrazione della Corte dei conti.

9. In seguito a esame istruttorio sono stati espressi dubbi sulla ammissibilità a controllo dei decreti oggetto dell'odierno esame, in quanto approvativi di proroghe di contratti mai trasmessi a controllo preventivo.

Infatti, come si è osservato, tanto gli Accordi Quadro quanto le convenzioni attuative, presupposto degli odierni atti di proroga, non risultano essere stati sottoposti a controllo preventivo di legittimità, sebbene il relativo valore eccedesse le soglie di legge.

In particolare, l'art. 3 della legge n. 20 del 1994, nella formulazione *ratione temporis* applicabile, assoggettava a controllo i contratti di servizi e forniture di importo superiore a euro 553.800, soglia corrispondente a un decimo di quella comunitaria prevista per i lavori.

10. La mancata sottoposizione a controllo dei predetti atti (Accordi quadro e convenzioni) appare pacifica e incontestata.

10.1 La Ragioneria Territoriale dello Stato di Lucca e Massa Carrara ha comunicato che, in

relazione ai predetti contratti, non risultano pervenuti atti da sottoporre al controllo preventivo.

10.2 L'Amministrazione stessa - con proprie note difensive ribadite in adunanza pubblica - ha riconosciuto e confermato che gli Accordi Quadro in questione e i relativi contratti attuativi non sono stati sottoposti a controllo preventivo di legittimità, giustificando l'omissione con riferimento alle indicazioni impartite dal Ministero dell'Interno con la circolare del 15 ottobre 2014.

10.3 La menzionata circolare aveva, infatti, previsto che *“(i)n relazione ai controlli sui contratti stipulati per la gestione dei centri temporanei si rappresenta che gli stessi saranno oggetto di controllo successivo sulla gestione da parte delle Sezioni Regionali della Corte dei Conti nel quadro della programmazione annuale dei controlli deliberati dalla stessa Corte, attesa l'esigenza di immediatezza dell'azione amministrativa e la necessità dell'esame degli atti sotto l'aspetto della rispondenza dei risultati agli obiettivi”* (Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, circolare 15 ottobre 2014, p. 3).

10.4 L'orientamento espresso dalla circolare 2014 è stato successivamente superato dalla circolare n. 4096 del 30 aprile 2026, con la quale il Ministero ha indicato l'opportunità di sottoporre al controllo preventivo di legittimità gli atti di proroga, alla luce della sopravvenuta modifica delle soglie di controllo dettata intervenuta con l. 1/2026.

11. In considerazione dei chiarimenti documentali, confermati oralmente in Adunanza pubblica, il Collegio ritiene che debbano essere confermati i rilievi istruttori, per le seguenti ragioni di diritto.

11.1 Preliminarmente, va osservato che la circolare del Ministero dell'Interno n. 4096 del 30 aprile 2026 motiva la sottoposizione degli atti a controllo, con l'abbassamento delle soglie rilevanti per il controllo dei contratti di servizi e forniture derivante dalla modifica dell'art. 3, comma 1, lett. g), l. 20/94 e il conseguente ampliamento dell'ambito oggettivo del controllo preventivo.

L'art. 3, comma 1, lett. g), della legge n. 20/1994, infatti, è stato modificato dalla legge n. 1/2026, che ha ridefinito il perimetro del controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti sui contratti delle amministrazioni statali. In particolare, il legislatore ha sostituito il previgente criterio, che assoggettava a controllo i contratti di servizi e forniture di importo superiore a un decimo della soglia di rilevanza europea dei contratti (i.e. 5.382.000 euro), con il rinvio diretto alle soglie di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 36/2023 per i contratti di lavori, servizi e forniture. Relativamente ai contratti di servizi e forniture, pertanto, tale modifica comporta un abbassamento della soglia di rilevanza (da 538,200,00 a 140.000 euro) e, conseguentemente, un ampliamento del novero degli atti da sottoporre al controllo preventivo di legittimità.

La sopravvenienza normativa - oltre ad ampliare notevolmente il perimetro dei nuovi contratti da sottoporre a controllo preventivo da parte della Corte - solleva problemi di diritto intertemporale relativamente ai contratti modificativi ed applicativi di contratti stipulati sotto il previgente regime di controllo, non assoggettabili a controllo *ratione temporis*, e successivamente rientranti nel perimetro di assoggettabilità.

La questione evidenziata dall'Amministrazione con la circolare 4096 del 30 aprile 2026 appare, pertanto, in linea di principio corretta e riguarda la disciplina dei controlli applicabile agli atti modificativi di contratti presupposti, *ratione temporis* esentati dal controllo per espressa previsione di legge.

Essa, tuttavia, non assume rilevanza nel caso in esame, atteso che i contratti quadro in esame risultavano già assoggettabili a controllo in ragione del loro importo, ampiamente superiore alla soglia prevista dalla legge e applicabile *ratione temporis*.

Peraltro, non sfugge come, nel caso di specie, le soglie di riferimento ai fini della sottoponibilità a controllo, siano quelle previste in particolare dall'art. 14, c. 1 lett. d) (i.e. euro 750.000 per gli appalti di servizi sociali e assimilati elencati all'allegato XIV alla direttiva 2014/24/UE).

11.2 Il caso di specie appare determinato dalla circostanza che gli Accordi Quadro e convenzioni applicative siano *ab origine* di valore superiore alle soglie di rilevanza dei controlli.

È pacifico che tra l'accordo quadro o la sua convenzione applicativa e la proroga sussista un rapporto di presupposizione. La stretta correlazione esistente tra i contenuti della convenzione esecutiva e la proroga contrattuale che da essa trae tutti gli elementi essenziali comporta che la mancata sottoposizione della prima al controllo preventivo di legittimità precluda la valutazione di elementi essenziali del presente scrutinio e di atti propedeutici, i cui effetti sono peraltro già esauriti (*in terminis*, Sezione controllo Toscana, Deliberazione n. 79/2023/PREV; Sezione controllo Calabria, Deliberazione n. 72/2024/PREV).

La mancata trasmissione al controllo degli atti presupposti impedisce, pertanto, la possibilità di esaminare e registrare il decreto di approvazione dell'atto di proroga contrattuale.

Nel fattispecie concreta si osserva che l'omessa trasmissione a controllo degli accordi quadro e delle convenzioni attuative non appare imputabile all'iniziativa autonoma dell'Amministrazione procedente, ma appare una applicazione o almeno a una interpretazione di un indirizzo generale recato dal Dipartimento Libertà Civili (circolare del 15 ottobre 2014), solo successivamente superato dalla circolare n. 4096 del 30 aprile 2026 del medesimo Dipartimento.

11.3 Merita, pertanto, specifica considerazione la circolare ministeriale del 15 ottobre 2014, la quale sembra aver prospettato, o quantomeno consentito, sia pure in via non espressa, una deroga al regime normativamente previsto, postulando una sostanziale fungibilità tra il controllo preventivo di legittimità e il controllo successivo sulla gestione.

Il Collegio osserva che la circolare del Ministero dell'Interno del 15 ottobre 2014 poteva ragionevolmente essere interpretata nel senso che i contratti per la gestione dei centri temporanei fossero soggetti esclusivamente al controllo successivo sulla gestione da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti.

Sul punto il Collegio intende svolgere alcune precisazioni. In primo luogo, preme sottolineare che controllo preventivo e controllo successivo hanno presupposti, parametri e fini per nulla coincidenti. Giova in tal senso ricordare che *“la previsione di un controllo successivo sulla complessiva gestione non fa venir meno la assoggettabilità di singoli provvedimenti, di cui la gestione in esame si compone, al controllo preventivo, laddove sussistano i requisiti soggettivi e oggettivi richiesti dalla normativa in materia di controllo preventivo”* (Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato di questa Corte con del. n. SCCLEG/16/2012/PREV, cfr anche Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, con del. n. 1/2022).

In secondo luogo, ci si limita a evidenziare che l'elencazione degli atti soggetti al controllo preventivo di legittimità, prevista dall'art. 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994, costituisce espressione di una funzione attribuita direttamente alla Corte dei conti dall'art. 100 della Costituzione. Ne consegue che una fonte di natura amministrativa, quale una circolare, non può in alcun modo derogare, modificare o disapplicare una previsione legislativa. Si richiama a tal proposito quanto già affermato dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna

secondo cui “dai vertici delle strutture organizzative ministeriali allora operanti si sarebbe dovuto attendere una maggiore avvedutezza tecnico-giuridica nelle prescrizioni inviate alle strutture periferiche e una maggiore attenzione anche nella stessa tecnica di redazione della circolare (magari improntata a maggiore chiarezza espressiva) atteso che è principio acclarato (anche nell’esperienza comune, oltre che dogma giuridico) che una circolare ministeriale non può introdurre interpretazioni *contra legem* o, peggio, modificare surrettiziamente disposizioni di legge” (Sezione Controllo Emilia Romagna, deliberazione n. 57/2026/GEST).

12. Dopo aver dato doveroso atto delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene di confermare che non sussistano i presupposti per l’assoggettabilità dell’atto al controllo dell’atto di proroga, per le ragioni esposte in motivazione.

La mancata trasmissione al controllo preventivo degli atti presupposti ha, infatti, determinato l’interruzione della sequenza procedimentale necessaria ai fini dell’esercizio della funzione di controllo, precludendo la valutazione di elementi essenziali del rapporto negoziale e di atti propedeutici i cui effetti risultano ormai esauriti. Ne consegue che l’atto di proroga non può essere registrato nei termini proposti dall’Amministrazione.

PQM

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, dichiara il non luogo a deliberare in ordine ai decreti nn. 30894, 30893, 30989, 30993, 31045 e 31044 del 2026 di approvazione di contratti di proroga per l’affidamento, nel territorio della provincia di Lucca, dei servizi di gestione delle strutture di accoglienza costituite da centri collettivi. La proroga è relativa al periodo 1/7/2026- 30/6/2027.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, dichiara il non luogo a deliberare in ordine ai decreti 32078, 32079, 32080 del 2026 e decreto 33034 del 2026 di approvazione di contratti di proroga per l’affidamento, nel territorio della provincia di Lucca, dei servizi di gestione delle strutture di accoglienza costituite da centri collettivi e da singole unità abitative. La proroga è relativa al periodo 1/7/2026- 30/6/2027.

Dispone che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa alla Prefettura di Lucca, nonché per conoscenza alla competente Ragioneria Territoriale dello Stato.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 21 luglio 2026.

Il Relatore
Matteo Lariccia
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Mario Nispi Landi
(firmato digitalmente)

Il funzionario preposto al Servizio di supporto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 05 agosto 2026.