



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza dell'11 marzo 2026

composta dai magistrati:

Francesco UCCELLO	Presidente
Giuseppe LA GALA	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Primo Referendario
Chiara BASSOLINO	Primo Referendario
Emanuele MIO	Primo Referendario
Massimiliano SUTTO	Primo Referendario (relatore)
Germano MARCELLI	Referendario

VISTO l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 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;

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

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle autonomie e dalle Sezioni riunite in sede di controllo;

VISTA la richiesta di parere inviata dal Rettore dell'Università IUAV di Venezia, acquisita al prot. Cdc n. 896 del 20 febbraio 2026;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 8/2026, di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Primo Referendario Massimiliano Sutto;

FATTO

Il Rettore dell'Università IUAV di Venezia, in data 20 febbraio 2026, ha formulato richiesta di *"parere in materia di contabilità pubblica"*.

L'Ateneo veneziano sollecita l'attività consultiva della Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, legge 5 giugno 2003, n. 131, in merito all'obbligatorietà del collocamento in aspettativa senza assegni dei docenti universitari a tempo pieno eletti nel Consiglio regionale del Veneto.

L'Università, dopo aver premesso che il proprio orientamento sarebbe quello di considerare compatibile la carica di consigliere regionale con quella di professore e/o di ricercatore anche a tempo pieno, deduce eziologicamente che non vi sarebbe obbligo da parte dell'amministrazione di collocare le suddette figure in aspettativa. A sostegno della propria tesi opera una diffusa ricostruzione del quadro normativo in materia, segnatamente, richiamando l'art. 6, comma 9, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (legge Gelmini), che fa espresso rinvio recettizio all'art. 13 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382. Quest'ultima disposizione, invero, al comma 1, n. 7), circoscrive l'aspettativa *ex officio* per motivi di incompatibilità del professore universitario alla sola fattispecie di *"nomina a presidente o componente della giunta regionale e a presidente del consiglio regionale"*. Sicché, secondo l'Ateneo, là dove il docente, come nel caso prospettato, sia stato eletto alla carica di consigliere regionale *tout court*, questi non soggiacerebbe alle restrizioni previste dalla norma in parola (compresa la limitazione dell'attività didattica) per i soli accademici nominati, a seguito di elezione, presidenti della giunta o del consiglio regionale. Infatti, secondo l'art. 13, comma 6, del DPR n. 382/1980 *"I professori collocati in aspettativa conservano il titolo a partecipare agli organi universitari cui appartengono, con le modalità previste dall'art. 14, terzo e quarto comma, della legge 18 marzo 1958, n. 311; essi mantengono il solo elettorato attivo per la formazione delle commissioni di concorso e per l'elezione delle cariche accademiche previste dal precedente secondo comma ed hanno la possibilità di svolgere, nel quadro dell'attività didattica programmata dal consiglio di corso di laurea, di dottorato di ricerca, delle scuole di specializzazione e delle scuole a fini speciali, cicli di conferenze e di lezioni ed attività seminariiali anche nell'ambito dei corsi ufficiali di insegnamento, d'intesa con il titolare del corso, del quale è comunque loro preclusa la titolarità. È garantita loro, altresì, la possibilità di svolgere attività di ricerca anche applicativa, con modalità da determinare d'intesa tra il professore ed il consiglio di facoltà e sentito il consiglio di istituto o di dipartimento, ove istituito, e di accedere ai fondi per la ricerca scientifica. Per quanto concerne l'esclusione delle possibilità di far parte delle commissioni di concorso sono fatte salve le situazioni di incompatibilità che si verifichino successivamente alla nomina dei componenti delle commissioni"*.

L'Istituzione accademica soggiunge che, per il superamento di eventuali antinomie, non varrebbe una soluzione interpretativa alternativa. Invero, le diverse disposizioni di carattere generale introdotte, dapprima, dall'art. 71 del d. lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e, successivamente, dall'identico art. 68 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Tupi), valevoli per tutti gli impiegati pubblici, seguirebbero a non applicarsi ai docenti e ai ricercatori universitari, nonostante l'interpretazione autentica operata dall'art. 22, comma 38, della legge 23 dicembre 1994, n. 724. La ridetta disposizione ha, infatti, testualmente previsto che *“Le norme sull'aspettativa per mandato parlamentare per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, di cui all' art. 71 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, si interpretano autenticamente nel senso della loro applicabilità anche ai professori e ricercatori universitari a decorrere dalla data di entrata in vigore del predetto decreto. La restituzione delle somme indebitamente percepite, ivi compresi gli interessi legali dovrà essere effettuata secondo un programma di rientro stabilito dalle amministrazioni eroganti e comunque non oltre la data del 30 giugno 1995”*.

Per l'Università, considerato il tenore letterale della disposizione, dovrebbe, pertanto, trovare esclusiva applicazione l'art. 6, comma 9, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, nonché l'art. 13 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382 quivi specificamente richiamato, in quanto trattasi di enunciato normativo sicuramente connotato di specialità rispetto al Tupi e, dunque, da ritenersi prevalente in osservanza del noto brocardo *“lex posterior generalis non derogat priori speciali”*.

Infine, a ulteriore suggello della propria ricostruzione sistematica, l'Istituzione accademica veneziana indica alcuni riferimenti giurisprudenziali, tra i quali la pronuncia della Corte costituzionale 23 maggio 1985, n. 158 e la sentenza del Tar Abruzzo, 7 aprile 2025, n. 168.

DIRITTO

1. Pregiudiziale all'esame nel merito di qualsiasi quesito sottoposto a questa Sezione è la valutazione dei profili di ricevibilità e di ammissibilità della richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131. In altre parole, prima di scendere nel merito, al Collegio è demandato l'accertamento della sussistenza, in capo all'organo richiedente il parere, della sua legittimazione attiva (elemento soggettivo) nonché l'esame dell'attinenza del quesito proposto con la materia di contabilità pubblica, la verifica del carattere generale e astratto della questione rimessa alla Corte e il riscontro della non interferenza dell'attività consultiva con altre funzioni assegnate al giudice contabile oppure ad altre giurisdizioni (elemento oggettivo).

Con riferimento al requisito soggettivo, l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, ha individuato i soggetti giuridici legittimati ad avvalersi della funzione consultiva, indicando espressamente comuni, province, città metropolitane e

regioni. La scelta operata dal legislatore risulta coerente con il nuovo assetto costituzionale imperniato sulla pari ordinazione degli enti territoriali allo Stato, secondo il limpido enunciato dell'articolo 114, comma 1, della Costituzione, per il quale *"La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane e dallo Stato"*, di cui la legge ordinaria testé menzionata costituisce attuazione. Ragione per cui la giurisprudenza ha sempre considerato siffatta elencazione tassativa, anche valutata la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla legge n. 131/2003 rispetto all'ordinaria sfera di competenze attribuite alla Corte dei conti (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 1/SEZAUT/2021/QMIG; Sezione delle autonomie, deliberazione n. 13/AUT/07; Sezione controllo Veneto, deliberazione n. 359/2013/PAR).

Il principio di leale collaborazione permea ontologicamente la funzione consultiva intestata alla Corte dei conti nel quadro delle relazioni che coinvolgono unicamente i soggetti dell'ordinamento legittimati a richiederla (*id est* regioni e autonomie territoriali). Secondo la giurisprudenza contabile, in proposito *"va considerato che il richiamato art. 7, comma 8, riconduce testualmente i pareri in materia di contabilità pubblica nell'archetipo più generale delle forme atipiche di collaborazione che le Regioni e le Autonomie territoriali possono richiedere alla Corte dei conti, disegnando le attribuzioni consultive come funzioni eventuali la cui attivazione è demandata all'esercizio di una facoltà di iniziativa da parte degli enti interessati"* (Sezione Lazio, deliberazione n. 65/2018/PAR). La funzione consultiva intestata, in via generale, alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è finalizzata ad assicurare, ai soli enti territoriali contemplati dalla legge, la possibilità di rivolgersi alla magistratura contabile, quale organo professionalmente qualificato e neutrale, al fine di acquisire elementi interpretativi generali, utili a orientare le concrete scelte amministrative dell'ente richiedente, secondo parametri di legittimità e buon andamento (art. 97, Cost.). La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente territoriale (legalità finanziaria), deve essere riconosciuta esclusivamente all'organo investito della sua rappresentanza legale. L'art. 10-bis del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, ha modificato l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, aggiungendo che le richieste di parere in materia di contabilità pubblica *"possono essere rivolte direttamente alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti: per le Regioni, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; per i Comuni, le Province e le Città metropolitane, dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata"*, ribadendo, pertanto, come l'accesso alla speciale funzione consultiva intestata alla magistratura contabile sia stato riservato dal legislatore esclusivamente alle regioni e al sistema delle autonomie territoriali.

L'accertamento dell'ammissibilità oggettiva investe, invece, l'oggetto del quesito, che deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica. Secondo la Sezione delle autonomie, quest'ultima può assumere un *"ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"* (deliberazione n. 5/AUT/2006). Le Sezioni riunite, al riguardo, hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica *"consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"* e non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere *"qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio"* (Sezioni riunite, deliberazione n. 54/CONTR/2010). La giurisprudenza ha successivamente specificato che la *"presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, come si è rilevato per la specifica tematica in esame, può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla «materia di contabilità pubblica».* Si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede" (Sezione delle autonomie, deliberazione 19 febbraio 2014, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

Riveste, inoltre, valore dirimente la generalità e l'astrattezza del quesito, non potendo *"concernere fatti gestionali specifici"* né implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti.

È necessario, altresì, che il quesito non sia tale da creare commistioni con le altre funzioni intestate alla Corte, né contenere collegamenti con le sue funzioni giurisdizionali e requirenti o con eventuali giudizi pendenti innanzi alla magistratura penale, civile o amministrativa (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006; deliberazione 19 febbraio 2014, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG; e, successivamente, id., deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG e deliberazione n. 17/SEZAUT/ 2020/QMIG).

A tal proposito, è pacifico che la richiesta di parere, pur essendo originata da un'esigenza gestionale dell'amministrazione, debba essere finalizzata a ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme e istituti riguardanti la contabilità pubblica. È esclusivo onere del soggetto richiedente, infatti, applicare le norme al caso concreto, mentre è assolutamente precluso formulare quesiti diretti a ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale.

Ne deriva che ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità dell'attività amministrativa è esclusivamente demandata all'ente pubblico istante. In altri termini, ai fini dell'ammissibilità dell'esercizio della funzione consultiva, il parere non deve indicare soluzioni alle scelte operative discrezionali della pubblica amministrazione, evitando, quindi, che *"la Corte dei conti sia immessa, in varia misura nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale"* (Sezione delle autonomie, deliberazioni n. 5/2006, n. 17/AUT/2020 e n. 5/SEZAUT/2022).

Il parere non si deve tradurre, in sostanza, in una sorta di inammissibile sindacato di merito dell'attività amministrativa *in fieri*, ma deve limitarsi esclusivamente a individuare o chiarire il significato delle regole di contabilità pubblica (Sezione Lombardia, deliberazione n. 78/2015; Sezione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, deliberazione n. 3/2015).

Alla luce di quanto sopra, dovranno, pertanto, ritenersi inammissibili le richieste di parere che impongano valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività del soggetto istante potendo, tale evenienza configurare, in ultima analisi, una partecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di assoluta terzietà, neutralità e di indipendenza della Corte nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

La riscontrata carenza dei rigorosi requisiti sia di carattere soggettivo sia di carattere oggettivo, che devono sussistere contestualmente, preclude l'esame del merito della richiesta.

2. Premesso quanto sopra, nel caso di specie la richiesta di parere è stata presentata alla Sezione dall'Università IUAV di Venezia con atto sottoscritto dal Rettore *pro tempore*. Si tratta palesemente di amministrazione non rientrante tra i soggetti pubblici espressamente autorizzati dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 a sollecitare la funzione consultiva della Corte dei conti. La mancanza del ridetto indefettibile presupposto legittimante rende, pertanto, la richiesta di parere soggettivamente inammissibile (Sezione Toscana, deliberazione n. 61/2025/PAR; Sezione Umbria, deliberazione n. 32/2024/PAR; Sezione Puglia, deliberazione n. 8/2017/PAR).

Benché, ai fini dell'ammissibilità, la carenza di legittimazione attiva sia da considerarsi assorbente, va, non di meno, rimarcato che il quesito proposto non attiene propriamente alla materia della contabilità pubblica, giacché i profili contabili risultano marcatamente secondari e recessivi rispetto alle predominanti questioni di natura strettamente giuridica prospettate dall'Ateneo. Conclusione, quest'ultima, corroborata anche dal fatto che il *thema decidendum* risulta essere già stato scrutinato dal giudice amministrativo, come ricordato dalla stessa

Università (si veda Tar Abruzzo, 7 aprile 2025, n. 168). Pertanto, l'istanza di parere non appare ammissibile nemmeno sotto il profilo oggettivo, potendo la funzione consultiva, tra l'altro, interferire, qualora esercitata, con le pronunce emesse da altri giudici.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto dichiara inammissibile, nei termini sopra esposti, la richiesta di parere dell'Università IUAV di Venezia.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Rettore dell'Università IUAV di Venezia.

Così deliberato nella Camera di consiglio dell'11 marzo 2026.

Il Relatore

Massimiliano SUTTO

f.to digitalmente

Il Presidente

Francesco UCCELLO

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 13 marzo 2026

Il Direttore di Segreteria

Letizia ROSSINI

f.to digitalmente