



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Maurizio Stanco	Presidente
Carlo Picuno	Consigliere
Michela Muti	Primo Referendario
Giovanni Natali	Referendario, <i>relatore</i>
Nunzio Mario Tritto	Referendario

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Chieuti (FG) con nota prot. 1865 del 5.3.2020, assunta al protocollo della Sezione n. 957 del 6.3.2020;

udito il relatore dott. Giovanni Natali nella camera di consiglio del 8.4.2020, convocata con ordinanza n. 27/2020 e svoltasi in video conferenza mediante collegamenti da remoto ex d.P.C.M. 8.3.2020 e d.l. 17.3.2020, n. 18.

Premesso in

FATTO

Con la nota citata è stata formulata una richiesta di parere ex art. 7, comma 8 della l. 5.6.2003, n. 131 in materia di contabilizzazione di entrate vincolate per legge. In particolare, dopo aver premesso che:

- il comma 13 dell'articolo unico della l. 24.12.1993, n. 560, in materia di alienazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP), stabilisce che i proventi delle alienazioni in questione, essendo fondi di edilizia residenziale pubblica, rimangono nella disponibilità degli enti, sia per il regime giuridico-

- contabile sia perché assoggettati al principio di unitarietà di programmazione ed impiego delle risorse del settore (art. 1 l. n. 865/1971; art. 13 l. n. 475/1978);
- nel settembre 2002 il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha disposto – ai sensi dell’art. 3, comma 1, lett. q) della l. 5.8.1978, n. 457 – l’assegnazione al Comune di € 1.032.915,00 per l’acquisto e il recupero di n. 8 alloggi danneggiati dalla frana del 1988; di questi n. 6 sono stati successivamente alienati (a seguito dell’esercizio del diritto di prelazione) con rateizzazione del dovuto in corso;
 - a seguito delle modifiche introdotte dal d.l. 28.3.2014, n. 47 (convertito con modificazioni dalla l. 23.5.2014, n. 80), l’art. 13, comma 1, del d.l. 25.6.2008, n. 112 prevede che le risorse derivanti dalle procedure di alienazione degli immobili di proprietà dei comuni e di altri enti pubblici devono essere *«destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente»*;
 - risulta necessario per il Comune *«distinguere un vincolo di destinazione specifico da una generica destinazione a una categoria di spese»*;

è stato chiesto un parere in merito al seguente quesito: **«L’alienazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica comporta per i relativi proventi il vincolo di destinazione derivante da legge con la “irreversibilità” della destinazione stessa, così da sottrarre definitivamente all’ente la possibilità delle stesse risorse, anche sotto il profilo della gestione di cassa** (fatte salve le previsioni dell’art. 195 TUEL)».

Considerato in

DIRITTO

1. Preliminarmente la Sezione è chiamata a scrutinare l’ammissibilità della richiesta di parere, sotto i profili soggettivo (legittimazione del soggetto e dell’organo richiedenti) e oggettivo (attinenza alla materia della contabilità pubblica; generalità e astrattezza del quesito; mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile e amministrativa).

L'art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003 ha previsto la possibilità per Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane di richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti «*pareri in materia di contabilità pubblica*».

In linea con le conclusioni da tempo raggiunte dalla Sezione delle Autonomie (cfr. «*Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva*» deliberati nell'adunanza del 27.4.2004, poi integrati dalle delibere n. 5/AUT/2006, n. 13/AUT/2007 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) e dalle Sezioni Riunite (delibera n. 54/CONTR/2010), deve concludersi per:

- l'ammissibilità soggettiva, provenendo la richiesta da uno degli enti territoriali (comune) tassativamente legittimati all'attivazione della funzione consultiva in esame ed essendo stata la medesima formulata dal Sindaco, organo rappresentativo dell'ente (ex art. 50 TUEL);
- l'ammissibilità oggettiva, in quanto il quesito: *i)* concerne l'interpretazione della disciplina in tema di entrate vincolate che, per consolidata «giurisprudenza» del controllo della Corte dei conti, è considerata materia di contabilità pubblica; *ii)* non interferisce, per quanto consta, con le funzioni giurisdizionali del giudice contabile né con quelle di altre magistrature; *iii)* pur traendo spunto da una vicenda concreta che interessa il Comune istante, è formulato in termini di generalità e astrattezza; come infatti più volte chiarito anche dalla Sezione delle Autonomie, l'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti prescinde dalla fattispecie a cui si riferisce la richiesta di parere dell'ente e fornisce soluzioni in termini di stretto principio.

2. Passando al merito, il quesito sottoposto al Collegio attiene alla definizione delle entrate vincolate.

La riforma dell'armonizzazione contabile realizzata dal d.lgs. 23.6.2011, n. 118 e dal d.lgs. 10.8.2014, n. 126 («*Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*») non ha modificato i tratti fondamentali della disciplina degli incassi e dei pagamenti

vincolati recata dal TUEL, limitandosi ad aggiunte finalizzate a una più sicura individuazione degli stessi. In dettaglio:

- quanto agli incassi, l'attuale art. 180, comma 3, TUEL, nell'individuare il contenuto minimo dell'ordinativo, specifica che esso include «*gli eventuali vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge, da trasferimenti o da prestiti*» (lett. d);
- quanto ai pagamenti, l'attuale art. 185, comma 2, TUEL, nell'individuare il contenuto minimo del mandato, puntualizza che esso include «*il rispetto degli eventuali vincoli di destinazione stabiliti per legge o relativi a trasferimenti o ai prestiti*» (lett. i).

Contestualmente, all'art. 195, comma 1, TUEL il riferimento alla «*entrate aventi specifica destinazione*» è stato sostituito con quello alle «*entrate vincolate di cui all'art. 180, comma 3, lettera d)*». Pertanto, in base alla disposizione in esame, gli enti locali possono disporre l'utilizzo, in termini di cassa, delle entrate vincolate ex art. 180, comma 3, lett. d), TUEL per il finanziamento di spese correnti, anche se provenienti dall'assunzione di mutui con istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti, per un importo non superiore all'anticipazione di tesoreria disponibile ai sensi dell'art. 222 TUEL (salvo gli enti in stato di dissesto finanziario sino all'emanazione del decreto ministeriale di approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato ex art. 261, comma 3, TUEL).

Una novità della riforma è invece costituita dall'obbligo, a decorrere dal 1° gennaio 2015, di contabilizzare nelle scritture finanziarie i movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate ex art. 180, comma 3, lett. d), TUEL secondo le modalità indicate nel principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (punto 10).

Conseguentemente:

- all'art. 195, comma 2, TUEL è stata inserita la disposizione in base alla quale l'utilizzo di incassi vincolati è attivato dall'ente con l'emissione di appositi ordinativi di incasso e pagamento di regolazione contabile, fermo restando l'adozione della delibera di giunta relativa all'anticipazione di tesoreria di cui all'art. 222, comma 1, TUEL che, all'inizio di ciascun esercizio, autorizza l'utilizzo di incassi vincolati;

- all'art. 209 TUEL è stato aggiunto il comma 3-bis, il base al quale *«Il tesoriere tiene contabilmente distinti gli incassi di cui all'art. 180, comma 3, lettera d). I prelievi di tali risorse sono consentiti solo con i mandati di pagamento di cui all'art. 185, comma 2, lettera i). È consentito l'utilizzo di risorse vincolate secondo le modalità e nel rispetto dei limiti previsti dall'art. 195».*

3. Stante la difficoltà di ricondurre a un quadro unitario le entrate in esame, con la deliberazione n. 31/2015/INPR la Sezione delle Autonomie ha dettato linee di indirizzo in tema di gestione di cassa delle entrate vincolate e destinate, chiarendo che:

- le puntualizzazioni introdotte all'art. 180, comma 3, lett. d), TUEL hanno il *«valore di una sostanziale tipizzazione delle fattispecie, quanto meno con riferimento alla fonte del vincolo. Solo con riferimento a queste tipologie di entrate operano i limiti di utilizzo, con obbligo di ricostituzione entro l'anno, prescritti dal combinato disposto degli artt. 195 e 222 del TUEL, e nel rispetto della peculiare procedura prevista»*; per contro, *«Per altre entrate, per le quali è prevista una generica destinazione, non operano i vincoli anzi detti»*, sebbene tali entrate non possano essere trattate come libere;
- in proposito, assumono rilievo l'art. 187, comma 3-ter, TUEL e l'esplicitazione dei criteri sui quali si basa la costituzione della quota vincolata del risultato di amministrazione di cui al punto 9.2. del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria. *«Viene precisato, infatti, che confluiscono nella suddetta quota le entrate tipizzate al comma 3 lett.d) dell'art. 180 TUEL per le quali sia possibile individuare una specifica destinazione. Tale requisito, continua il principio, è correlato: a) alla legge oppure ai principi contabili generali ed applicati; b) alla determinazione dell'investimento, per le entrate da mutui e finanziamenti per investimenti; c) ai trasferimenti erogati a favore dell'ente con precisa finalità. In sostanza la specifica destinazione delle risorse costituisce una sorta di "condizione" che è apposta all'utilizzo delle stesse in funzione di garanzia del raggiungimento della finalità pubblica programmata, con finanziamento della spesa da parte di un soggetto terzo, o con modalità governate dalle rigide regole dell'indebitamento. La "irreversibilità" della destinazione, insomma, sottrae definitivamente all'ente la disponibilità delle risorse, anche sotto il profilo della gestione di cassa (salvo potervi*

far ricorso per momentanea carenza di liquidità ma solo con i limiti e le procedure sopra richiamate)»;

- sui tali principi si fonda anche la disciplina del novellato art. 187 TUEL relativa alla composizione del risultato di amministrazione, ora distinto in fondi liberi, vincolati, destinati agli investimenti e accantonati. Infatti, laddove precisa che i fondi destinati agli investimenti sono costituiti dalle *«entrate in conto capitale senza vincoli di specifica destinazione»*, la disposizione introduce – sia pure ai fini della disciplina della composizione del risultato – una distinzione che consente di confermare il criterio per cui *«la cassa vincolata è alimentata dalle entrate che abbiano un vincolo specifico ad una determinata spesa stabilito per legge, per trasferimenti o per prestiti (indebitamento) e solo in tali limiti si può formare il vincolo, proprio in osservanza del principio generale dell'unità di bilancio che rimane prevalente in tutta le fasi di programmazione, gestione e rendicontazione del settore pubblico»*;
- in tale contesto assume chiaro significato il principio applicato della contabilità finanziaria, che al punto 9.2 precisa *«E' necessario distinguere le entrate vincolate alla realizzazione di una specifica spesa, dalle entrate destinate al finanziamento di una generale categoria di spese, quali la spesa sanitaria. Fermo restando l'obbligo di rispettare sia i vincoli specifici che la destinazione generica delle risorse acquisite, si sottolinea che la disciplina prevista per l'utilizzo delle quote vincolate del risultato di amministrazione non si applica alle cd. risorse destinate»*;
- pertanto, il regime vincolistico della gestione di cassa è caratterizzato dall'eccezionalità delle ipotesi, che devono essere circoscritte a quelle indicate ai richiamati artt. 180, comma 3, lett. d) e dall'art. 185, comma 2, lett. i), TUEL. Infatti, quando si tratta di risorse proprie dell'ente, *«ulteriori vincoli sono presi in considerazione solo con riferimento alla gestione di competenza, con particolare riferimento alla costituzione della quota vincolata del risultato di amministrazione»*. In proposito, l'art. 187, comma 3-ter, TUEL (e, conformemente, il principio contabile applicato sulla contabilità finanziaria), considera, oltre alla casistica dell'art. 180, comma 3, lett. d), le risorse derivanti da entrate straordinarie, non aventi natura ricorrente, *«accertate e riscosse cui l'amministrazione ha formalmente attribuito una specifica destinazione»*; l'origine propria delle risorse

e la reversibilità della decisione sulla destinazione hanno fatto escludere l'applicazione del vincolo di cassa a questa peculiare fattispecie;

- l'esclusione della disciplina ex artt. 195 e 222 del TUEL per quanto concerne le entrate gravate da vincoli diversi di quelli indicati dall'art. 180, comma 3, lett. d), TUEL non fa venir meno l'obbligo di utilizzo delle stesse per le finalità cui sono destinate; ne consegue che *«l'ente locale ha l'obbligo di darne evidenza contabile, per consentire la verifica della situazione»*, avuto riguardo all'importanza di una corretta ricostruzione delle risorse vincolate, incidente sul risultato d'amministrazione e, quindi, sulla veritiera rappresentazione di un effettivo avanzo o, al contrario, di un disavanzo al quale dare idonea copertura.

La Sezione delle Autonomie ha quindi concluso che:

- è necessario *«distinguere tra entrate vincolate a destinazione specifica, individuate dall'art. 180, comma 3, lett. d) del TUEL; entrate vincolate ai sensi dell'art. 187, comma 3 ter, lett. d); entrate con vincolo di destinazione generica. Solo per le prime opera la disciplina prevista dagli artt. 195 e 222 del TUEL, per quanto riguarda la loro utilizzabilità in termini di cassa. Dette risorse devono essere puntualmente rilevate sia per il controllo del loro utilizzo, sia per l'esatta determinazione dell'avanzo vincolato»*;
- *«Le entrate non gravate dai vincoli sopra indicati confluiscono nella cassa generale e sono utilizzabili per le correnti esigenze di pagamento»* e, sotto il profilo della gestione di competenza, *«anche di queste somme deve essere tenuta adeguata evidenza, per la determinazione delle quote destinate ad investimento e non spese da riportare nel risultato d'amministrazione, che devono essere analiticamente dimostrate nelle note integrative»*.

4. Gli indirizzi della Sezione delle Autonomie sono stati di recente richiamati dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia (deliberazione n. 388/2019/PAR) che, pronunciandosi sulla natura delle somme trasferite ai comuni italiani di confine a titolo di compensazione finanziaria per l'imposizione operata in Svizzera sulle remunerazioni dei lavoratori frontalieri (l. 26.7.1975, n. 386), ha concluso per il vincolo specifico recato delle stesse sulla base del pertinente quadro normativo; in particolare:

- la l. n. 386/1975 prevede che i fondi in questione siano versati in un apposito conto corrente aperto presso la tesoreria centrale intestato al Ministero del tesoro (art. 3) e rimette a un decreto ministeriale la determinazione annuale dei criteri di ripartizione e utilizzazione dei fondi stessi (art. 5);
- il d.m. 27.7.2018, nell'individuare i citati criteri di ripartizione per gli anni 2016 e 2017, stabilisce che *«Le somme attribuite saranno utilizzate dagli enti assegnatari per la realizzazione, completamento e potenziamento di opere pubbliche di interesse generale volte ad agevolare i lavoratori frontalieri, con preferenza per i settori dell'edilizia abitativa e dei trasporti pubblici. Dette somme, inoltre, potranno essere destinate, nel limite del 30% , al finanziamento di servizi resi ed effettivamente fruiti relativi ad opere pubbliche realizzate con fondi di precedenti erogazioni»* (art. 6, comma 1). Secondo la Sezione lombarda, la disposizione richiamata esprimerebbe la volontà di conferire ai fondi in questione *«una specifica destinazione, prevedendo esplicitamente che gli stessi debbano essere "utilizzati" per la realizzazione di spese d'investimento e, come tali, soggette al vincolo per cassa di cui al suindicato art. 180, comma 3 lett. d) del TUEL»*.

5. Venendo alla specifica fattispecie di entrate oggetto dell'odierno quesito (proventi da alienazioni di immobili di edilizia residenziale pubblica), l'articolo unico della l. 24.12.1993, n. 560 (recante *«Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica»*), nel testo risultante a seguito di molteplici interventi modificativi, prevede che:

- *«L'alienazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica è consentita esclusivamente per la realizzazione di programmi finalizzati allo sviluppo di tale settore»* (comma 5);
- *«I proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica ..., destinati alle finalità indicate al comma 5, rimangono nella disponibilità degli enti proprietari»,* prescrivendone una contabilizzazione speciale da parte dell'Istituto autonomo per le case popolari (IACP) territorialmente competente e il versamento in un apposito conto corrente denominato *«Fondi CER destinati alle finalità della legge n. 560 del 1993, istituito presso la sezione di tesoreria provinciale, a norma dell'articolo 10, dodicesimo comma, della legge 26 aprile 1983, n. 130»* (comma 13);

- *«Le regioni, su proposta dei competenti IACP e dei loro consorzi comunque denominati e disciplinati con legge regionale, determinano annualmente la quota dei proventi di cui al comma 13 da destinare al reinvestimento in edifici ed aree edificabili, per la riqualificazione e l'incremento del patrimonio abitativo pubblico mediante nuove costruzioni, recupero e manutenzione straordinaria di quelle esistenti e programmi integrati, nonché ad opere di urbanizzazione socialmente rilevanti. Detta quota non può comunque essere inferiore all'80 per cento del ricavato. La parte residua è destinata al ripiano dei deficit finanziari degli Istituti» (comma 14).*

In proposito, la Circolare del Ministero dei lavori pubblici 30.6.1995 n. 31/seg (*«Disposizioni esplicative della legge 24 dicembre 1993, n. 560, recante: "Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica"»*) ha evidenziato che tali ricavi sono *«vincolati alla realizzazione di programmi di edilizia residenziale pubblica e, pure restando nella materiale disponibilità degli enti proprietari, non possono essere utilizzati se non in seguito a una proposta dello IACP competente per territorio, previa determinazione regionale della quota da destinare al reinvestimento»*.

Successivamente, l'art. 13, comma 1, lett. a) del d.l. 28.3.2014, n. 47 (recante *«Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015»*, convertito, con modificazioni, dalla l. 23.5.2014, n. 80) ha novellato il comma 1 dell'art. 13 del d.l. 25.6.2008, n. 112 (recante *«Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria»*, convertito, con modificazioni, dalla l. 6.8.2008, n. 133), il cui testo prevede che: *«In attuazione degli articoli 47 e 117, commi secondo, lettera m), e terzo della Costituzione, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, i livelli essenziali delle prestazioni e favorire l'accesso alla proprietà dell'abitazione, entro il 30 giugno 2014, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa della Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, approvano con decreto le procedure di alienazione degli immobili di proprietà dei comuni, degli enti pubblici anche territoriali, nonché degli Istituti autonomi per le case popolari, comunque denominati, anche in deroga alle disposizioni procedurali*

previste dalla legge 24 dicembre 1993, n. 560. ... Le risorse derivanti dalle alienazioni devono essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente».

In attuazione di tale disposizione è stato adottato il d.m. 24.2.2015 («*Procedure di alienazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica*»), il quale all'art. 1 ha tra l'altro previsto che:

- i comuni, gli enti pubblici anche territoriali, gli IACP comunque denominati, in coerenza con i programmi regionali finalizzati a soddisfare il fabbisogno abitativo, procedono all'alienazione di unità immobiliari per esigenze connesse con una più razionale ed economica gestione del patrimonio; a tal fine gli enti proprietari predispongono specifici programmi di alienazione, che devono essere adottati secondo le procedure del decreto e approvati dal competente organo dell'ente proprietario, previo formale assenso della regione (comma 1);
- i programmi di alienazione devono favorire prioritariamente la dismissione degli alloggi situati nei condomini misti nei quali la proprietà pubblica è inferiore al 50% e di quelli inseriti in situazioni estranee all'edilizia residenziale pubblica quali aree prive di servizi, immobili fatiscenti (comma 2);
- le risorse derivanti dalle alienazioni previste dai programmi, approvati a far tempo dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del medesimo decreto, *«restano nella disponibilità degli enti proprietari e sono destinate, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera a) del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, all'attuazione: di un programma straordinario di recupero e razionalizzazione del patrimonio esistente, predisposto sulla base dei criteri stabiliti ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge n. 47/2014, convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 2014, n. 80; di acquisto e, solo in mancanza di adeguata offerta di mercato, di realizzazione di nuovi alloggi»* (comma 4).

6. La Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi in merito alla portata dell'art. 3, comma 1, lett. a) del d.l. n. 47/2014.

6.1 Con la sentenza n. 38 del 25.2.2016 la Corte ha scrutinato la legittimità dell'art. 1, comma 1, lett. c), della l. reg. Puglia 5.12.2014, n. 48 che, aggiungendo il comma 1-bis all'art. 24 della l. reg. Puglia 7.3.2003, n. 4, prevedeva che *«Gli enti gestori che non versano in stato di dissesto finanziario possono, in deroga alla legge 24 dicembre 1993, n. 560 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), destinare una quota dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica al pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà, al fine di rispettare il vincolo del pareggio di bilancio»*.

Nel dichiarare l'illegittimità della disposizione regionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. nella parte relativa alla materia del coordinamento della finanza pubblica, la Corte ha chiarito che:

- l'art. 3, comma 1, lett. a), del d.l. n. 47/2014, nell'imporre la destinazione esclusiva dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente, esprime una *«scelta di politica nazionale di potenziamento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, diretta a fronteggiare l'emergenza abitativa e, al tempo stesso, la crisi del mercato delle costruzioni»*;
- il *«vincolo di destinazione esclusiva»* stabilito dalla norma va considerato come *«l'espressione di un principio fondamentale nella materia del «coordinamento della finanza pubblica», con il quale il legislatore statale ha inteso stabilire una regola generale di uso uniforme delle risorse disponibili provenienti dalle alienazioni immobiliari»*;
- la circostanza che la norma si traduca, *«per gli enti pubblici ai quali il vincolo è imposto»*, in una *«prescrizione puntuale sull'uso delle risorse in oggetto»* non esclude il carattere di principio della norma stessa, potendo essere ricondotte nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica anche *«norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali»* (sentenza n. 237 del 2009; in precedenza, nello stesso senso, sentenza n. 417 del 2005), giacché *«il finalismo»* insito in tale genere di

disposizioni esclude che possa invocarsi «la logica della norma di dettaglio» (sentenza n. 205 del 2013)»;

- anche nell'art. 3, comma 1, lett. a) del d.l. n. 47/2014 è individuabile un *«rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione tra prescrizione puntuale e principio»*; infatti, una volta assunto dal legislatore l'obiettivo di potenziare il patrimonio di edilizia residenziale pubblica attraverso la vendita di determinati beni, *«l'imposizione del vincolo di destinazione specifica dei proventi della vendita all'acquisizione di nuovi alloggi o alla manutenzione di quelli esistenti appare mezzo necessario al suo raggiungimento»*.

6.2 Tali conclusioni sono state ribadite dalla successiva sentenza n. 237 del 16.12.2016, con cui la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte relativa alla materia del coordinamento della finanza pubblica – l'art. 5 della l. reg. Abruzzo 21.5.2015, n. 10, che – in contrasto con l'art. 3, comma 1, lett. a), del d.l. n. 47/2014 – consentiva alle ATER (aziende territoriali per l'edilizia residenziale) regionali di destinare il 20% dei proventi derivanti dall'alienazione degli alloggi al ripianamento dei loro deficit finanziari (comma 3) e ai Comuni con meno di 3.000 abitanti di destinare la stessa quota percentuale alla realizzazione di opere di urbanizzazione nei quartieri dove sono localizzati immobili di edilizia residenziale pubblica (comma 5).

7. Alla luce di quanto precede e richiamata la nozione dei programmi quali *«aggregati di spesa con finalità omogenea diretti al perseguimento di risultati, definiti in termini di prodotti e di servizi finali, allo scopo di conseguire gli obiettivi stabiliti nell'ambito delle missioni»* (art. 21, comma 2, della l. 31.12.2009, n. 196, recante la *«Legge di contabilità e finanza pubblica»*), non appare dubitabile la natura di *«entrate vincolate a destinazione specifica»* ex art. 180, comma 3, lett. d), TUEL impressa dal legislatore ai proventi derivanti dalle alienazioni di immobili ERP. A tale esito conducono:

- la disciplina del 1993, che prevede il versamento di tali introiti in un apposito conto corrente denominato *«Fondi CER destinati alle finalità della legge n. 560 del 1993, istituito presso la sezione di tesoreria provinciale, a norma dell'articolo 10, dodicesimo comma, della legge 26 aprile 1983, n. 130»*;

- l'art. 13 del d.l. n. 112/2008 come novellato nel 2014, che impone un vincolo totale (segnalato dall'avverbio «*esclusivamente*») di tali risorse a un ben definito aggregato di spesa («*programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente*»).

In definitiva, l'esclusività e la specificità del vincolo impresso *ex lege* ai proventi in questione escludono in radice la possibilità di sussumere gli stessi nel novero delle entrate con vincolo di destinazione generica; categoria, quest'ultima, destinata ad accogliere le entrate per le quali sia previsto un vincolo riferito a un ambito di spesa individuato in modo ampio, in linea con l'esemplificazione («*spesa sanitaria*») contenuta nel principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, punto 9.2).

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato nella camera di consiglio dell'8 aprile 2020.

Il magistrato relatore

F.to Giovanni Natali

Il Presidente

F.to Maurizio Stanco

Depositata in segreteria il 9 aprile 2020

Il Direttore della segreteria
F.to Salvatore Sabato