

Deliberazione n. 70/pareri/2008

REPUBBLICA ITALIANA  
LA  
CORTE DEI CONTI  
IN  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA  
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere Relatore
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott.ssa Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

nell'adunanza del 30 settembre 2008

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con

le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 26421 del 26 agosto 2008 con la quale il Sindaco del Comune di Muggiò (MI) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza n. 67 del 23 settembre 2008 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del Sindaco del Comune di Muggiò (MI);

Udito il relatore, Cons. Giorgio Cancellieri;

#### PREMESSO

Il sindaco del Comune di Muggiò (Milano), con lettera n. 26421 del 26 agosto c. a., ha chiesto ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 il parere di questa Corte sugli elementi distintivi che caratterizzano gli interventi manutentivi sui beni del patrimonio comunale, ai fini della classificazione nell'ambito della manutenzione ordinaria e di quella straordinaria e sulla sussistenza di una discrezionalità nella valutazione dei casi tra i due tipi di manutenzione.

#### CONSIDERATO

La richiesta di parere è fondata sull'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, che attribuisce alla Corte dei conti una funzione consultiva in materia di contabilità pubblica.

In via preliminare, la Sezione è chiamata a verificare la presenza dei requisiti di ammissibilità della richiesta, riconducibili a profili soggettivi ed oggettivi.

In relazione al soggetto legittimato a proporre i quesiti, è ormai orientamento consolidato individuarlo nell'organo rappresentativo dell'ente, come tale "capace" di manifestarne la volontà, e cioè il Sindaco.

Per tale aspetto, la richiesta è quindi ammissibile.

Dal punto di vista oggettivo, questa Sezione con deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004 ha avuto modo di precisare che le richieste devono evitare commistioni con le funzioni di controllo e giurisdizionale esercitate dalla Corte, non devono interferire con giudizi civili, amministrativi o penali in corso, devono riguardare questioni che abbiano carattere generale.

Per quanto riguarda inoltre la materia della contabilità pubblica, con la deliberazione n. 5/AUT/2006, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha precisato che essa può investire qualsiasi attività che abbia comunque riflessi di natura finanziaria e patrimoniale, ma deve assumere un ambito limitato alla normativa ed ai relativi atti applicativi, che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, comprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e dei relativi equilibri, l'acquisizione dell' entrate, l'organizzazione finanziaria e contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle imprese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

In sostanza, anche sotto questo aspetto il quesito è da ritenersi ammissibile alla luce delle implicazioni sul rendiconto annuale delle due tipologie di manutenzione, con l'eventuale capitalizzazione delle spese sostenute in presenza di manutenzione straordinaria e l'imputazione invece all'esercizio di sostenimento, quali costi d'esercizio, in quella ordinaria.

Passando all'esame di merito, in via preliminare è opportuno sottolineare alcuni aspetti che definiscono e inquadrano la problematica in sede normativa e giurisprudenziale:

- la legge n. 457/1978 "norme per l'edilizia residenziale" definisce all'articolo 31, comma a e b, le diverse tipologie di interventi ed in particolare:
  - la manutenzione ordinaria riguarda le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici nonché quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti;
  - la manutenzione straordinaria comprende invece le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico- sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni d'uso;
- caratteristica della manutenzione ordinaria è il mantenimento dello stato di efficienza della struttura nonché degli elementi di finitura, degli impianti tecnologici e loro componenti, attraverso opere di riparazione e/o sostituzione dell'esistente. In materia edilizia, ad esempio, la sostituzione del manto di copertura del tetto rientra tra gli interventi di manutenzione ordinaria a condizione che non vi sia alcuna alterazione dell'aspetto o delle caratteristiche originarie, che configurerebbe un'ipotesi di manutenzione straordinaria (Cass. Pen. Sez. III, n. 2935 del 19 dicembre 2005).  
In sintesi, le opere che rientrano in tale tipologia, dalla riparazione alla pulitura, dalla tinteggiatura al rifacimento, dalla sostituzione al rimaneggiamento non debbono alterare i materiali esistenti, le tinte e le tecnologie;
- sono inoltre assimilabili alla manutenzione ordinaria le opere di impermeabilizzazione che non alterino però l'aspetto esteriore degli edifici;

- gli interventi di manutenzione straordinaria sono caratterizzati da un duplice limite: uno di ordine funzionale costituito dalla necessità che i lavori siano diretti alla mera sostituzione o al puro rinnovo di parti dell'edificio, l'altro, di ordine strutturale, consistente nella proibizione di alterare i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari o di mutare la loro destinazione (Cons. Stato Sez. V, n. 644 del 23 aprile 1991). In sostanza, vanno considerati interventi di manutenzione straordinaria le opere che non comportano aumenti di superfici e volumi e, comunque, indipendentemente dall'entità delle stesse opere, non determina alcuna modifica dello stato originario (Cons. Stato, Sez. V, n. 194 del 7 aprile 1989);
- di interesse in proposito è la differenza tra manutenzione e ristrutturazione che fondamentalmente si riduce in due elementi di distinzione dati dall'individuazione del risultato finale dei lavori.  
Nel primo caso deve trattarsi di lavori diretti a conservare il bene mediante opere che rispettino tipologia, forma e struttura senza alcun inserimento di elementi innovativi pur se sostitutivi di quelli precedenti, nel secondo il risultato è la trasformazione attraverso un rifacimento che coinvolga la maggior parte dell'organismo preesistente.
- La manutenzione è in sostanza un "minus" rispetto al restauro o al risanamento (Cass. Pen. Sez. III, n. 1054 del 18 maggio 1994);
- la Suprema Corte di Cassazione, con varie Sentenze, ha ulteriormente messo in risalto gli elementi distintivi che caratterizzano le due fattispecie di interventi manutentivi, precisando tra l'altro che:
  - a) non possono essere considerati lavori di manutenzione straordinaria quelli che hanno alterato, sia pure in misura modesta, i volumi delle unità immobiliari preesistenti (Cass. Pen. Sez. III, n. 9139 del 13 ottobre 1982);

- b) analoga preclusione si ha nella realizzazione di una tettoia (Cass. Pen. Sez. III, n. 1029 del 27 gennaio 1998), nella installazione di una veranda formata da intelaiatura di alluminio anodizzato e vetro (Cass. Pen. Sez. III, n. 4357 del 12 maggio 1983), nell'apertura di finestre nel muro perimetrale esterno di un edificio (Cass. Pen. Sez. III, n. 2581 del 25 gennaio 1998), nella realizzazione di un balcone (Cass. Pen. Sez. III, n. 2627 del 17 febbraio 1984).

A chiusura di questa disamina giurisprudenziale, è importante rilevare anche i profili patrimoniali delle due tipologie di manutenzione, in quanto offrono un ulteriore contributo alla individuazione della corretta linea di demarcazione, sotto il profilo contabile, auspicata da codesta amministrazione. Innanzi tutto l'articolo 3, comma 18, della legge n. 350/2003 precisa che costituiscono "investimenti", ai fini dell'art. 119 sesto comma della Costituzione, la manutenzione straordinaria di beni immobili nonché di opere e di impianti. La nozione di "manutenzione straordinaria" però non può essere chiarita in base alle norme di diritto interno, non individuandosi disposizioni che enucleino con certezza la materia, bensì in base a quelle del Sistema Europeo del Conto, di cui all'allegato A del Reg. CE n. 2223/1996 (c.d. SEC 95)<sup>1</sup>

Nell'esaminare tali norme, vengono in rilievo sia i casi limite di investimenti fissi, ovvero i miglioramenti apportati ai beni usati che non si possono configurare come attività di riparazione e manutenzione ordinaria, sia gli interventi che non costituiscono investimenti, come "le riparazioni e la manutenzione ordinaria", inclusi invece "nei consumi intermedi".

Nel contesto del SEC 95, d'altra parte, la nozione di manutenzione straordinaria, contrapposta a quella ordinaria, si trae proprio dall'analisi delle voci elencate nei "consumi intermedi", nei quali rientra la normale manutenzione ordinaria, mentre "i miglioramenti di rilievo che superano di

---

<sup>1</sup> Vedesi in proposito la Sentenza n. 87/E.L./08 della Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti dell'Umbria.

gran lunga quelli richiesti per conservare in buono stato d'uso i beni" vengono esclusi dai consumi intermedi per essere inseriti tra gli investimenti (n. 3, lettera a, punto 3.71 del citato allegato A). La nozione di manutenzione straordinaria quindi sostanzialmente coincide con la suddetta tipologia di miglioramenti di rilievo ed ingloba gli interventi strutturali sugli edifici e/o sulle opere pubbliche che aggiungono un *quid pluris* alla loro consistenza originaria così da aumentarne stabilmente anche la capacità originaria di soddisfare i bisogni pubblici ai quali sono funzionalizzati, con evidenti e significativi riflessi incrementativi del patrimonio, come del resto si evince, sotto quest'ultimo aspetto, anche dalle norme che ai fini contabili impongono di inserire nel conto del patrimonio anche il valore aggiunto dalle "manutenzioni straordinarie" (art. 230, comma 4, T.U.E.L.).

Al contrario, costituiscono spese di "ordinaria manutenzione" quelle che non danno luogo a significativi interventi strutturali sull'edificio o sull'opera pubblica, in quanto volti solo ad assicurare la normale funzionalità del bene, del tutto conforme all'iniziale capacità dello stesso di soddisfare i bisogni pubblici ai quali è stato destinato.

Da ultimo è il caso di rilevare che i suesposti profili patrimoniali chiariscono ulteriormente le espressioni usate al punto 115 del Principio contabile n. 3/2002, elaborato dall'Osservatorio sulla Finanza e la Contabilità degli Enti Locali. In esso infatti la nozione di manutenzione straordinaria – quale intervento che accresce la vita utile del bene o che ne incrementa la capacità produttiva o la sicurezza – esprime un giudizio relativo di valore ed implica perciò il già citato *quid pluris* che, con interventi strutturali sul bene, ne determina un incremento anche patrimoniale.

#### RITENUTO

Per quanto esposto, questa Sezione ritiene che la disciplina, che regola la diversa tipologia e le conseguenti spese della manutenzione, individui in

modo esaustivo gli elementi distintivi nell'ambito delle due fattispecie, sulla base non solo del criterio dell'innovazione e del rispetto della struttura esistente ma anche, e soprattutto, dei diversi profili patrimoniali.

La distinzione ha particolare rilevanza in relazione alla classificazione in bilancio delle spese e di conseguenza dell'individuazione delle risorse con le quali far fronte ad esse nonché sugli effetti sullo stato patrimoniale che determinano le spese per innovazione e manutenzione straordinaria.

L'Ente, nella propria autonomia gestionale, deve valutare la corretta rispondenza di ciascun intervento senza alcuna possibilità discrezionale che inciderebbe sul bilancio comunale e sulla giustezza dell'allocazione finanziaria, alterando il calcolo ai fini del patto di stabilità interno, al cui rispetto il comune di Muggiò è tenuto, vista la popolazione residente.

P.Q.M.

Nelle considerazioni su esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(Cons. Giorgio Cancellieri)

Il Presidente

(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il 1 ottobre 2008

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)