

Capitolo 9

Gli organi di rilievo costituzionale

1. IL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

A) Nozione

Il CNEL è un organo collegiale con *funzioni ausiliarie delle Camere e del Governo* (art. 99 Cost.): si tratta di funzioni consultive e non deliberative.

B) Membri e struttura del CNEL

Secondo quanto disposto dalla L. 936/86, come modificata dalla L. 383/2000, il CNEL è composto dal *Presidente* e da 121 membri (scelti tra esperti e rappresentanti delle categorie produttive). Gli *esperti*, in numero di 12, sono nominati in parte dal Presidente della Repubblica (8) e in parte proposti dal Presidente del Consiglio dei Ministri (4); i *rappresentanti delle categorie produttive* sono 99 e vengono designati dalle organizzazioni sindacali di carattere nazionale maggiormente rappresentative. A questi si aggiungono i *10 rappresentanti delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni di volontariato*, 5 dei quali designati dall'Osservatorio nazionale dell'associazionismo e 5 dall'Osservatorio nazionale per il volontariato.

Il *Presidente*, scelto tra persone non appartenenti al CNEL, è nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio.

I membri del CNEL durano in carica 5 anni e possono essere rieletti.

C) Attribuzioni del CNEL

Il CNEL:

a) ha *funzione consultiva* nei confronti del Governo e delle Camere, in *materia di economia e lavoro*.

I pareri del CNEL *non sono mai obbligatori* (cioè non vi è mai un obbligo per le Camere o il Governo di richiedere il parere al CNEL) e, quando vengono richiesti, non sono in ogni caso *vincolanti* per l'organo che li ha richiesti, il quale può non tenerne conto;

b) ha il potere di *iniziativa legislativa*. Il Consiglio può proporre al Parlamento *disegni di legge redatti in articoli*, purché ne sia stata prima decisa la *presa in considerazione* dal Consiglio medesimo, a *maggioranza assoluta*; i disegni di legge, pertanto, devono essere stati deliberati a maggioranza e con la presenza di almeno due terzi dei componenti il CNEL;

c) può *contribuire* all'elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge (99 Cost.).

Il CNEL fa pervenire osservazioni e proposte alle Camere ed al Governo, nelle stesse materie in cui esercita la sua funzione consultiva;

d) può compiere *studi e indagini* in materia di sua competenza, di propria iniziativa o su richiesta del Parlamento o Governo;

e) può dare *pareri* alle singole *Regioni*, nelle materie di sua competenza, su richiesta dei rispettivi Presidenti.

Per quanto riguarda le **attribuzioni** va segnalata la **L. 4 marzo 2009, n. 15 (Legge Brunetta)** che, fra l'altro, ha previsto:

— la predisposizione di una relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalla P.A.

- la raccolta e l'aggiornamento dell'Archivio nazionale dei contratti pubblici, predisponendo altresì una relazione annuale sullo stato della contrattazione collettiva nelle P.A.
- l'organizzazione di una conferenza annuale sull'attività compiuta dalla P.A. per la discussione e il confronto sull'andamento dei servizi della P.A. e sui problemi emergenti.

2. LA CORTE DEI CONTI

La Corte dei Conti è *il massimo organo di controllo dell'amministrazione dello Stato, nonché la suprema magistratura in materia di contabilità pubblica* (CHIESA).

Essa può definirsi come un *organo collegiale e complesso*:

- *di rilievo costituzionale*: la Costituzione annovera la Corte fra gli «organi ausiliari»; si tratta di un organo ausiliario dello Stato (è considerato la *longa manus* del Parlamento, lo strumento principale attraverso il quale le Camere esercitano il controllo politico sull'attività del Governo e della pubblica amministrazione) e non certo del Governo;
- *costituente un «potere dello Stato»*: in quanto organo autonomo ed indipendente;
- *titolare di funzioni di controllo, consultive e giurisdizionali*.

A) Ordinamento della Corte dei Conti

La disciplina dell'organizzazione e del funzionamento della Corte dei Conti, contenuta nel testo unico del 1934 e in altre leggi speciali, è stata profondamente modificata dalle **leggi 19 e 20 del 14 gennaio 1994**, recanti *Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti*, e da successivi interventi.

L'attuale struttura della Corte si articola in:

- una **sezione centrale di controllo di legittimità** su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato (suddivisa in *due collegi*) ex art. 3 **delib. 14/2000**;
- una **sezione centrale di controllo sulla gestione** delle amministrazioni dello Stato (suddivisa in *due collegi*) ex art. 7 **delib. 14/2000**;
- una **sezione autonomie** (che sostituisce la *Sezione enti locali*) esercitante i controlli finanziari e le analisi comparative sull'andamento delle gestioni degli enti locali;
- **sezioni regionali di controllo** istituite (ex art. 2 **delib. 14/2000**) in ogni Regione ad autonomia ordinaria;
- una **sezione di controllo** per gli affari comunitari ed internazionali (ex art. 10 **delib. 14/2000**);
- **tre sezioni giurisdizionali centrali**;
- **sezioni giurisdizionali regionali**, istituite in tutte le Regioni nonché nelle Province autonome di Trento e di Bolzano.

La **L. 4 marzo 2009, n. 15 (Legge Brunetta)** è intervenuta modificando la composizione del **Consiglio di presidenza** per la componente togata che passa da 10 a 4 membri (lasciando la componente politica inalterata a 4 membri) e attribuendo maggiori poteri al Presidente al quale viene riconosciuta la funzione di iniziativa nel sottoporre al Consiglio di Presidenza gli affari da trattare e il potere di disporre che le questioni siano previamente istruite dalle commissioni oppure sottoposte direttamente al *plenum*.

B) Le funzioni della Corte dei Conti

a) Il controllo preventivo di legittimità

La Corte verifica che gli atti sottoposti al suo controllo rispettino le norme del diritto oggettivo e siano, quindi, esenti da *vizi di legittimità*. Il controllo incide sull'*efficacia* degli atti, paralizzandola qualora la Corte ricusi il visto.

Se il Governo ritiene di adottare ugualmente l'atto la Corte dei Conti dovrà *registrarlo con riserva*. Periodicamente la Corte invia al Parlamento l'elenco degli atti registrati con riserva, affinché le Camere controllino l'operato del Governo.

Se, invece, non ha nulla da obiettare la Corte dei Conti *registra* gli atti, apponendovi il *visto*, che ne attesta la conformità alla legge.

La legge n. 20 del 1994 ha fortemente ridotto il numero di atti assoggettabili al controllo preventivo di legittimità, che possono essere inquadrati in 4 diverse categorie (art. 3):

- *provvedimenti emanati a seguito di deliberazione del Consiglio dei Ministri*;
- *atti che hanno una rilevante incidenza sul bilancio* (regolamenti, nomine di dirigenti, atti generali di indirizzo, atti di disposizione del patrimonio immobiliare etc.);

- *atti cd. a rischio*, come gli atti per il cui corso sia stato necessario l'ordine scritto del Ministro o che la Corte deliberi di assoggettare a controllo per un periodo determinato in relazione a situazioni di diffusa e ripetuta irregolarità rilevate in sede di controllo successivo;
- *atti che il Presidente del Consiglio richiama di sottoporre temporaneamente a controllo preventivo*.

Sul procedimento relativo al controllo preventivo di legittimità è intervenuta la L. 340/2000 (legge di semplificazione annuale) che ha introdotto un'ipotesi di silenzio-assenso, stabilendo la esecutività del provvedimento se entro 60 gg. la sezione di controllo non si pronuncia.

b) *Il controllo successivo sugli atti*

Tale forma di controllo, che non incide sull'efficacia degli atti, risulta limitata, a differenza di quanto avveniva in passato, a poche ipotesi previste dall'art. 3, comma 8, L. 20/94.

c) *Il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato*

Entro il 31 maggio di ogni anno, il Ministero dell'Economia e delle Finanze trasmette alla Corte il *rendiconto generale dello Stato*, vale a dire il documento contabile nel quale sono riassunti i risultati delle operazioni compiute nel corso di un esercizio finanziario. La Corte è tenuta a verificare se i programmi di gestione previsti per l'esercizio finanziario sono stati effettivamente realizzati attraverso il cd. *giudizio di parificazione*.

d) *Il controllo sulla gestione finanziaria e patrimoniale delle p.a.*

In base all'art. 3, comma 4, L. 20/1994 «la Corte dei Conti svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. Accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa».

e) *Attribuzioni consultive*

È obbligatorio il parere della Corte dei Conti: per tutte le leggi che importino modifiche o conferimento di attribuzioni della Corte stessa, per le norme che modificano la legge sulla contabilità generale dello Stato (ma solo per i disegni di legge governativi).

f) *Attribuzioni giurisdizionali*

Le attribuzioni giurisdizionali della Corte dei Conti riguardano:

- a) la *materia del contenzioso contabile*: nella *responsabilità contabile* possono incorrere tutti coloro che, a qualunque titolo, hanno la disponibilità di denaro o beni dello Stato.
Su tutte le irregolarità nella gestione del denaro e dei beni dello Stato giudica *esclusivamente* la Corte dei Conti;
- b) la *materia delle pensioni*: per tutti i ricorsi in materia di pensioni, totalmente o parzialmente a carico dello Stato, è (a seguito dell'emanazione della L. 205/2000) giudice unico;
- c) la *materia della responsabilità civile dei funzionari dello Stato per danni allo Stato o ad altre pubbliche amministrazioni*.

3. IL CONSIGLIO DI STATO

A) *Nozione*

Il Consiglio di Stato, come la Corte dei Conti, è previsto dalla Costituzione fra gli «*organi ausiliari*».

Il Consiglio di Stato può definirsi come un organo complesso:

- *di rilievo costituzionale*: è previsto dalla Costituzione che ne sancisce l'indipendenza dal Governo (art. 100, comma 3). Quindi il Consiglio di Stato non potrebbe essere soppresso né privato delle sue funzioni istituzionali da legge ordinaria;
- *costituente un «potere dello Stato»*, almeno per quanto concerne la esplicazione delle funzioni giurisdizionali;
- *con funzioni*: a) *consultive generali in materia giuridico-amministrativa*; b) *giurisdizionali amministrative di secondo grado, e, per qualche materia, esclusive*.

B) Attribuzioni

a) *Attribuzioni consultive*

Nell'esercizio della funzione consultiva, il Consiglio di Stato esprime «pareri» in materia giuridico-amministrativa; cioè valuta l'attività amministrativa sia sotto il profilo della legittimità (corrispondenza a norme giuridiche) che del merito (opportunità, convenienza).

I pareri del Consiglio di Stato possono essere:

- a) *facoltativi*: sono i pareri che la Pubblica Amministrazione ha facoltà di chiedere al C.d.S., se lo ritiene opportuno. Tali pareri non sono mai *vincolanti* per la Pubblica Amministrazione che li richiede;
- b) *obbligatori*: sono quei pareri che la Pubblica Amministrazione deve chiedere al C.d.S., in base a norme giuridiche, in casi determinati.

I pareri obbligatori si distinguono (per legge) in *vincolanti e non vincolanti* a seconda che la P.A. debba o meno seguirli nell'emanazione dell'atto per cui ha richiesto il potere.

b) *Attribuzioni giurisdizionali*

Con l'istituzione dei Tribunali Amministrativi Regionali, il Consiglio di Stato è divenuto *organo giurisdizionale amministrativo di secondo grado*.

Oltre alla competenza giurisdizionale di secondo grado, il Consiglio di Stato mantiene una competenza *giurisdizionale esclusiva* in alcune materie, tra cui:

- a) il **giudizio di ottemperanza**, diretto ad ottenere l'uniformarsi della Pubblica Amministrazione alle sentenze dei giudici ordinari o amministrativi;
- b) il caso in cui, al fine di evitare l'impugnativa successiva, il Governo, col preventivo assenso scritto di tutti coloro ai quali l'atto si riferisce, provoca la decisione del Consiglio di Stato su un provvedimento non ancora emanato (art. 33 T.U. C.d.S.).

4. IL CONSIGLIO SUPREMO DI DIFESA

Il Consiglio supremo di difesa può definirsi un organo (tecnicamente un comitato):

- *di rilievo costituzionale*, perché previsto dalla Costituzione, anche se non partecipe della funzione politica;
- *collegiale*;
- con *funzioni consultive e deliberative*.

Il Consiglio supremo di difesa si occupa di tutte le problematiche relative alla difesa nazionale, determinando i criteri e fissando le direttive per l'organizzazione ed il coordinamento delle attività militari dello Stato.

È presieduto dal Presidente della Repubblica in veste di rappresentante dell'unità nazionale e di tutore dei principi costituzionali.

Capitolo 7

I beni della Pubblica Amministrazione

1. I BENI PUBBLICI

Sono *beni pubblici i beni che appartengono allo Stato o ad un altro ente pubblico* (cd. criterio soggettivo o dell'appartenenza), *destinati a soddisfare in modo diretto un pubblico interesse* (cd. criterio oggettivo o della destinazione). In effetti, la P.A., come qualsiasi soggetto privato, necessita per perseguire i suoi fini istituzionali, di *mezzi*, e cioè di *beni*, sia *mobili* (es.: danaro) che *immobili*. Il complesso di tali beni, definiti *beni pubblici*, costituisce il **patrimonio dello Stato**.

Tali beni, proprio per la loro funzione d'interesse pubblico, sono assoggettati ad un *regime particolare*, diverso da quello che regola i beni privati.

I beni pubblici si distinguono in **demaniali** e **patrimoniali indisponibili**.

Tale distinzione si basa su un *criterio puramente formale*, e cioè sul fatto che la *legge* definisca il bene come *demaniale* o meno. Infatti:

- l'art. 822 c.c. elenca i beni che fanno parte del *demanio pubblico*;
- l'art. 826 c.c. enumera le *singole* categorie di *beni pubblici patrimoniali indisponibili*.

2. I BENI DEMANIALI

I beni demaniali presentano due caratteristiche fondamentali:

- a) sono sempre **beni immobili** o **universalità di beni mobili**;
- b) devono *appartenere* ad **enti pubblici territoriali** e cioè allo Stato, alle Regioni, alle Province, o ai Comuni.

A) Demanio necessario

I beni immobili costituenti il demanio necessario sono di *esclusiva proprietà dello Stato* e non possono che appartenere ad esso, per cui *demanialità e appartenenza allo Stato* (salvo l'attribuzione operata a favore delle *Regioni*, limitatamente a *determinati* beni del demanio necessario già di spettanza statale) sono due caratteristiche inscindibilmente connesse.

I beni del demanio necessario

1) **il demanio marittimo**: e cioè (artt. 822 c.c. e 28 ss. c.nav.):

- *il lido del mare*;
- *la spiaggia*;
- *i porti*;
- *le rade*;
- *le lagune*;
- *le foci dei fiumi* che sboccano in mare;
- *i bacini* di acqua salsa o salmastra;
- *i canali utilizzabili per uso pubblico marittimo*;
- *le pertinenze del demanio marittimo*.

Non fa parte del demanio marittimo il *mare territoriale*, il quale comprende la fascia di mare fino a dodici miglia dalla costa, ed in più i *golfi*, i *seni* e le *baie della costa* (art. 2 c.nav.);

2) **il demanio idrico** e cioè:

- i fiumi, laghi e torrenti, escluse le fonti che sboccano in mare;
- le acque definite pubbliche dalle normative in materia.

Ai sensi del D.P.R. 18 febbraio 1999, n. 238, recante norme per l'attuazione di alcune disposizioni della L. 36/1994 in materia di risorse idriche, appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico «tutte le acque sotterranee e le acque superficiali, anche raccolte in invasi e cisterne», escluse le acque piovane non convogliate, in un corso d'acqua o non raccolte in invasi e cisterne;

- i ghiacciai;
- i porti e gli approdi destinati alla navigazione interna;

3) **il demanio militare**: consistente in opere permanenti destinate alla difesa nazionale, e cioè le fortezze, le piazzeforti, le installazioni missilistiche, le linee fortificate e trincerate, i porti e gli aeroporti militari, le ferrovie e funivie militari, i ricoveri antiaerei.**B) Demanio accidentale (o eventuale)**

A differenza del demanio necessario, il demanio accidentale comprende beni che *possono anche non essere di proprietà* di enti pubblici territoriali. Qualora però lo siano, rientrano nel demanio, e *non* nei beni patrimoniali indisponibili.

I beni del demanio accidentale

- 1) *il demanio stradale;*
- 2) *il demanio ferroviario;*
- 3) *il demanio aeronautico;*
- 4) *gli acquedotti di proprietà degli enti pubblici territoriali;*
- 5) *i beni di interesse storico, artistico ed archeologico (cd. demanio culturale).*

C) Demanio naturale e artificiale

I beni del *demanio naturale* sono demaniali per se stessi, per natura: tali sono i beni del demanio necessario (tranne quello militare). I beni del *demanio artificiale* sono demaniali per la specifica destinazione loro data: tale è il demanio militare e quello accidentale.

D) Demanio regionale, provinciale e comunale

Originariamente i beni demaniali erano di proprietà dello Stato, delle Province o dei Comuni (v. artt. 822 e 824 Codice Civile).

Con l'introduzione delle Regioni come enti territoriali, è sorto anche il demanio regionale, previsto dall'art. 119 Cost. per le Regioni ordinarie, mentre per quelle a statuto speciale una elencazione dei beni demaniali è contenuta nelle rispettive leggi costituzionali di approvazione degli Statuti.

Fanno parte, invece, del *demanio comunale* i cimiteri ed i mercati di proprietà del Comune: trattasi, più che di una categoria di demanio accidentale, di una *figura atipica*, forse più vicina al demanio necessario, qualificata, appunto, col termine di *demanio comunale specifico*.

E) Regime giuridico

I beni che fanno parte del demanio pubblico:

- a) sono **inalienabili**: ogni atto di trasferimento del bene demaniale (compravendita, donazione etc.) è *nullo* (art. 823 c.c.);
- b) **non** sono acquistabili per **usucapione** da parte di nessuno, in quanto *non possono formare oggetto di diritti di terzi*, se non nei *modi e limiti* stabiliti dalle *leggi* che li riguardano (artt. 823 e 1145 c.c.);

- c) il diritto di proprietà pubblica su di essi, da parte dell'ente è naturalmente **imprescrittibile**;
- d) sono **inespropriabili**, sia a titolo di *esecuzione forzata* che per *pubblica utilità*. Tale limite è stato recepito dall'art. 4 T.U. in materia di espropriazione (D.P.R. 327/2001), il cui primo comma dispone che i beni appartenenti al demanio pubblico non possano essere espropriati fino a quando non ne viene pronunciata la sdemanializzazione.

La *demanialità* del bene si estende anche alle sue *pertinenze* (es. case cantoniere lungo le strade statali) ed alle *servitù* costituite a favore del bene demaniale (servitù di stillicidio etc.).

F) Utilizzazione dei beni pubblici

In base ai soggetti che utilizzano i beni pubblici, possiamo distinguere i seguenti tipi di uso:

- **uso diretto** (o *esclusivo*): si ha quando i beni demaniali sono strumenti che la P.A. utilizza *esclusivamente e direttamente* per il *perseguimento* dei propri compiti istituzionali (es. attraverso i beni del demanio militare lo Stato provvede alla difesa nazionale);
- **uso generale**: quando l'interesse pubblico è conseguito con il *godimento* dei beni demaniali *da parte della collettività* (è la destinazione tipica dei beni del demanio marittimo, idrico e stradale);
- **uso particolare**: quando il bene serve l'interesse pubblico mediante l'uso non *permesso* a tutti ma riservato solo a *determinati soggetti*, pubblici o privati individuati dalla P.A. e destinatari di un provvedimento ampliativo delle loro facoltà (*licenza* per la navigazione nelle acque fluviali);
- **uso eccezionale**: ricorre nel caso di concessione, provvedimento con cui la P.A. attribuisce «*ex novo*» al destinatario (concessionario) diritti su beni demaniali, *tutelabili* verso i **terzi** con le stesse azioni privatistiche riconosciute ai titolari di diritti su beni altrui contro le molestie e le turbative (concessione relativa all'occupazione di suolo pubblico).

G) Tutela dei beni demaniali

Per l'art. 823 c.c. spetta all'*autorità amministrativa* la *tutela* dei beni che fanno parte del *demanio pubblico*. Essa ha facoltà sia di procedere in via *amministrativa*, sia di valersi dei *mezzi ordinari* a difesa della proprietà (*azioni petitorie*: artt. 948 e ss. c.c.) e del possesso (*azioni possessorie*: artt. 1170 e ss. c.c.).

La tutela amministrativa (cd. **autotutela**) consiste nell'esercizio di quei poteri (detti di **polizia demaniale**) previsti da leggi speciali mediante i quali la P.A., per garantire i beni in oggetto contro qualsiasi illecita occupazione o abusiva utilizzazione da parte dei terzi, può:

- irrogare sanzioni;
- ordinare il ripristino dello «*status quo ante*» (es.: l'ordine rivolto all'occupatore abusivo di un bene demaniale di liberarlo, sgomberandolo da tutti gli impianti e le opere installatevi);
- utilizzare speciale personale di vigilanza;
- emanare provvedimenti che revocano o modificano precedenti atti incompatibili con la destinazione demaniale del bene (cd. autotutela *decisoria*).

3. I BENI PATRIMONIALI

A) Generalità

I *beni patrimoniali* dello Stato e degli enti pubblici sono tutti beni che non hanno i caratteri della demanialità.

Essi si distinguono in beni **indisponibili** e beni **disponibili**:

- i primi sono destinati ad un pubblico servizio e, in generale, al conseguimento di fini pubblici e sono perciò *beni pubblici*;
- i secondi hanno carattere strumentale in quanto destinati prevalentemente alla produzione di redditi. Non sono beni pubblici ma solo beni *di proprietà* di enti pubblici.

B) I beni patrimoniali indisponibili

I beni patrimoniali indisponibili sono **beni pubblici** al pari dei beni demaniali ma, a differenza di questi, possono essere tanto *mobili* che *immobili*, ed inoltre possono appartenere (salvo eccezioni) a qualsiasi *ente pubblico*, e *non soltanto ad enti pubblici territoriali*.

I beni patrimoniali indisponibili

- a) le *foreste*;
- b) le *miniere*;
- c) le *acque minerali e termali*;
- d) le *cave* e le *torbiere*;
- e) la *fauna selvatica*;
- f) *beni di interesse storico, archeologico, artistico* oggi regolamentati dal D.Lgs. 42/2004 (cd. Codice dei beni culturali e del paesaggio) come modificato dal D.Lgs. 62/2008;
- g) *beni militari* non rientranti nel demanio militare etc.;
- h) *gli edifici destinati a sede degli uffici pubblici*;
- i) *beni costituenti la dotazione del Presidente della Repubblica*;
- l) le *aree espropriate* dai Comuni nell'ambito dei piani di zona per l'edilizia economica e popolare (*art. 35 L. 865/1971*) e dei piani per gli insediamenti produttivi;
- m) le *aree* acquisite dai Comuni nell'esercizio del **diritto di prelazione**, loro riconosciuto, qualora sia cessata la destinazione dei suoli espropriati alla realizzazione dell'interesse pubblico;
- n) i *beni di interesse naturalistico ed ambientale* (cd. **patrimonio naturale**) ai sensi dell'art. 1, *L. 6-12-1991, n. 394* costituiti dalle «*formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche o gruppi di esse che hanno rilevante valore naturalistico ed ambientale*».

Fanno parte del patrimonio naturale i **parchi nazionali**, i **parchi naturali regionali**, le **riserve naturali**, le **aree marittime protette** ai sensi della legge per la difesa del mare (*L. 31-12-1982, n. 979*) e della legge per la difesa del Mediterraneo (*L. 5-3-1985, n. 127*) ed, infine, le **zone umide** (paludi, acquitrini, torbe, bacini naturali con acqua stagnante).

C) Regime giuridico

Il principio di **inalienabilità** dei beni patrimoniali indisponibili è sancito dall'art. 828 del codice civile del 1942, il quale ha stabilito che tali beni «*non possono essere sottratti alla loro destinazione se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano*».

Da ciò la dottrina ha affermato il principio dell'*alienabilità* di tali beni (tranne rare eccezioni indicate dalla legge), purché tale alienazione *non* comporti la *sottrazione* dei beni stessi alla loro *destinazione pubblica*.

Sono, in ogni modo, *inalienabili*:

- le *miniere* e le *foreste*;
- gli *atti e documenti di enti pubblici*;
- i *beni di interesse storico e artistico*.

I beni patrimoniali indisponibili sono altresì:

- soggetti ad **usucapione** da parte di terzi soltanto nel caso in cui siano stati *sottratti* alla loro *destinazione a non domino* e poi *trasferiti a terzo in buona fede*, il quale quindi potrà acquistarli per usucapione nei termini di legge (SANDULLI);
- **insuscetibili di espropriazione forzata**.

D) I beni patrimoniali disponibili: concetto e regime giuridico

Fanno parte del *patrimonio disponibile* dello Stato e degli altri enti pubblici tutti i beni ad essi appartenenti, *diversi* da quelli demaniali e da quelli patrimoniali indisponibili.

I *beni patrimoniali disponibili* non sono *beni pubblici*, ma solo beni di proprietà di un ente pubblico.

Si distinguono da quelli indisponibili per i seguenti caratteri:

- a) *carattere prevalentemente redditizio*: i beni patrimoniali indisponibili sono impiegati dalla P.A. per l'esercizio di pubblici servizi, assolvendo in tal modo una funzione d'interesse pubblico (*beni d'uso*); i beni *patrimoniali disponibili* hanno un valore economico e sono usati dalla P.A. perché producano un reddito (*beni economici*);
- b) *manca di una destinazione attuale ad un pubblico servizio*.

Il *patrimonio disponibile* comprende:

- il *patrimonio mobiliare*, nel quale rientra il denaro privo di specifica destinazione, gli utensili, nonché i beni che derivano dalla partecipazione dello Stato al capitale azionario di società pubbliche ed imprese private;
- il *patrimonio fondiario ed edilizio*.

I beni patrimoniali disponibili sono **beni privati** a tutti gli effetti, con la conseguenza che sono soggetti *esclusivamente* alle regole del codice civile (salvo regole particolari contenute in alcune norme); essi, dunque, sono:

- alienabili;
- usucapibili;
- assoggettabili a diritti reali a favore di terzi.

4. L'ALIENAZIONE DEI BENI PATRIMONIALI DEGLI ENTI PUBBLICI

I *beni patrimoniali disponibili* sono beni di *proprietà privata* dell'ente e, come tali, sono soggetti alle comuni regole del *diritto privato*, eccettuata la **alienazione** che deve sempre avvenire nelle forme del *diritto pubblico* (per pubblici incanti o per asta pubblica, o, ancora, in certi limiti, con licitazione privata). La materia è oggetto di numerosi interventi legislativi, tra cui vanno segnalate diverse leggi finanziarie.

Capitolo 1

Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni

1. PROFILI GENERALI

Il rapporto di **impiego pubblico** è quel rapporto di lavoro per cui una *persona fisica* pone, volontariamente e dietro corrispettivo, la propria attività, in via continuativa, alle **dipendenze di una pubblica amministrazione**, assumendo uno specifico *status* con particolari diritti e doveri.

Per effetto della instaurazione del rapporto *de quo*, il dipendente risulta stabilmente inserito nell'organizzazione della P.A. datrice di lavoro, rispetto alla quale, pertanto, è gerarchicamente subordinato; inoltre, la sua prestazione concorre alla realizzazione dei **fini istituzionali dell'ente**.

Il rapporto d'impiego **si configura** come:

- rapporto **volontario**: sia per la costituzione che per la continuazione del rapporto, è richiesta non solo la volontà della P.A., ma altresì la volontà del *dipendente*;
- rapporto strettamente **personale**: la specifica capacità intellettuale e tecnica necessaria per ogni singolo ufficio e la fiducia che l'ente deve avere nella persona cui affida la cura dei propri interessi comportano che il rapporto sia costituito *intuitu personae*;
- rapporto giuridico **bilaterale**: da esso, infatti, derivano diritti ed obblighi reciproci per ciascuna delle parti;
- rapporto di **subordinazione**: in quanto la prestazione lavorativa è svolta alle dipendenze della pubblica amministrazione da un soggetto in rapporto di istituzionale subordinazione con la stessa.

L'individuazione della **natura giuridica** del pubblico impiego è divenuta oggetto di intenso studio, in dottrina e in giurisprudenza, solo a partire dagli anni Novanta. Prima di allora, infatti, la natura pubblica del rapporto non era mai stata messa in discussione, sia per la specificità delle fonti normative del rapporto, sia per la natura del potere, sostanzialmente autoritativo, della P.A., in ambito organizzativo e gestionale.

Tuttavia, la natura del rapporto di impiego pubblico è stata riconsiderata, a seguito della emanazione del **D.Lgs. 29/1993** (ora abrogato e in buona sostanza recepito dal **D.Lgs. 165/2001**), che ha dato inizio a quello che è stato etichettato come il processo di *privatizzazione del pubblico impiego*, che ha coinvolto la gran parte dei rapporti di lavoro alle dipendenze di amministrazioni pubbliche. La notevole apertura mentale che si è alla fine raggiunta in dottrina e giurisprudenza sulla materia è autorevolmente sintetizzata in varie pronunce della Corte costituzionale (tra le tante, 30-7-1993, n. 359, 28-3-1996, n. 88 e 25-7-1996, n. 313), che ha riconosciuto come le valutazioni concernenti la qualificazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici siano rimesse a valutazioni discrezionali (ossia a scelte di opportunità politica) del legislatore ordinario.

L'art. 2, comma 2, D.Lgs. 165/2001 prevede, dunque, espressamente che i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche elencate dall'art. 1, comma 2, siano disciplinati dal Capo I, Titolo II del Libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nello stesso decreto.

Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni viene, quindi, ricondotto alla disciplina del diritto privato, ma l'intrecciarsi di profili organizzativi di rilevante interesse pubblico ne implica, comunque, un certo carattere di *specialità*, evidenziato dalle diverse disposizioni contenute nello stesso decreto di privatizzazione. A queste ultime possono aggiungersi le eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto (emanate successivamente al 1993) che introducano unilateralmente discipline dei rapporti di lavoro limitate ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche o a determinate categorie di essi; disposizioni, comunque, derogabili dai successivi contratti o accordi collettivi e per la parte derogata non ulteriormente applicabili (salvo che la legge disponga espressamente in senso contrario).

Il nuovo assetto dei rapporti di pubblico impiego è, quindi, incentrato sul valore dell'autonomia contrattuale (individuale e collettiva). Gli aspetti relativi alla **macro-organizzazione** della P.A. restano, d'altro canto, retti da norme di

diritto pubblico. Tutti i profili di **micro-organizzazione** (e cioè le particolari determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro) rientrano, invece, nella sfera in cui gli organi preposti alla gestione (i dirigenti) agiscono con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro.

Un regime di diritto pubblico permane, peraltro, per il rapporto di lavoro di alcune categorie di personale indicate dallo stesso decreto di riforma.

Alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni italiane convivono, dunque, categorie non contrattualizzate (circa il 15% dei dipendenti) e pubblici impiegati già «privatizzati» ex D.Lgs. 29/1993.

Giurisprudenza

La giurisprudenza, nel tempo, ha individuato dei cd. **indici rivelatori**, in presenza dei quali il rapporto di lavoro è da qualificare necessariamente come impiegatizio: l'esistenza di un vincolo di subordinazione gerarchica, il carattere esclusivo e continuativo delle prestazioni, l'osservanza di un orario di lavoro, l'esistenza di un diretto collegamento tra le prestazioni lavorative e le finalità istituzionali dell'ente, la predeterminazione della retribuzione e l'inserimento del lavoratore nella struttura organizzativa dell'ente (**C.d.S., sez. V, 7-11-2008, n. 5582; T.A.R. Basilicata, Potenza, sez. I, 5-8-2008, n. 395; C.d.S., sez. VI, 6-6-2008, n. 2718**).

2. PRINCIPI COSTITUZIONALI IN MATERIA DI PUBBLICO IMPIEGO

La **Carta costituzionale** non disciplina direttamente ed organicamente la materia del pubblico impiego. Tuttavia, vi sono alcune disposizioni che assumono una particolare rilevanza in tale ambito:

- l'art. 51 (accesso ai pubblici uffici);
- gli artt. 54 e 98 (dovere di adempiere con onore alle pubbliche funzioni e al servizio esclusivo della Nazione);
- l'art. 97 (riserva di legge inerente all'organizzazione dei pubblici uffici e principio di buon andamento dell'amministrazione);
- gli artt. 35, 36 e 37 (formazione professionale dei lavoratori; profilo retributivo e tutela dei minori e delle donne nel rapporto di lavoro);
- gli artt. 28, 29 e 40 (responsabilità diretta dei dipendenti pubblici e diritto di sciopero e organizzazione sindacale).

3. LA DISCIPLINA DEL PUBBLICO IMPIEGO: EVOLUZIONE STORICA

A) Dal T.U. del 1957 al D.Lgs. 165/2001, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche

Dalla costituzione dello Stato unitario, il rapporto di pubblico impiego è stato oggetto di una disciplina rigorosamente unilaterale, scandita da atti di natura legislativa o regolamentare, in seno alla quale non è mai stato riconosciuto rilievo alcuno alla fonte contrattuale.

In particolare, la disciplina del rapporto di impiego era contenuta nel R.D. 11 novembre 1923, n. 2395 (*ordinamento gerarchico*) e nel R.D. 30 ottobre 1923, n. 2960 (*stato giuridico*).

Un primo passo verso la parificazione tra lavoro privato e pubblico è stato compiuto con il **D.P.R. 10-1-1957, n. 3**, contenente il *Testo unico degli impiegati civili dello Stato*.

Nonostante l'enunciazione della volontà di colmare le distanze tra lavoro pubblico e privato, la normativa relativa all'impiego pubblico restava profondamente differenziata rispetto a quella dell'impiego privato.

Il **decreto legislativo n. 29 del 3 febbraio 1993** ha suggellato quel faticoso **processo di privatizzazione dell'impiego pubblico**, assoggettando, fatte salve eccezioni soggettive ed oggettive, la disciplina dei pubblici impiegati alla disciplina del lavoro privato, alla contrattazione collettiva e, per conseguenza, alla giurisdizione del giudice ordinario.

Il processo di riforma intrapreso con il D.Lgs. 29/1993 ha poi subito un'importantissima accelerazione nel momento in cui, tra la fine del 1994 e i primi mesi del 1995, sono stati siglati i primi contratti collettivi nominativi quadriennali, destinati a rappresentare il momento del definitivo passaggio dalla vecchia alla nuova disciplina del lavoro nella P.A.

Sulla base delle direttrici enunciate dalla legge Bassanini n. 59 del 1997, il **D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80** (cd. seconda privatizzazione) ha modificato le disposizioni fondamentali del D.Lgs. 29/1993. Il Governo ha varato, successivamente, un nuovo decreto legislativo correttivo del D.Lgs. 29/1993 e del D.Lgs. 80/1998, il D.Lgs. 29 ottobre 1998, n. 387. A seguire, il **D.Lgs. 267/2000**, T.U.E.L., ha individuato agli artt. 88 e segg. le specifiche norme applicabili al personale degli enti locali.

Inoltre, l'**art. 1, comma 8, della L. 24 novembre 2000, n. 340** (*legge di semplificazione per il 1999*) ha previsto la predisposizione di un testo unico relativo ai rapporti non privatizzati ed un testo unico comprendente le norme, ulteriori al codice civile ed alle norme sul lavoro privato di disciplina dei rapporti di lavoro privatizzati.

La seconda delega è stata, parzialmente, esercitata dal Governo con l'emaneazione del **D.Lgs. 165/2001**, contenente *norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche* e successivamente integrato, segnatamente in tema di dirigenza e vicedirigenza, dalla **L. 15-7-2002, n. 145**, che, ai fini di una maggiore efficienza dell'azione della P.A., spinge anche nella direzione di un maggior interscambio tra dirigenza pubblica e privata.

Le **finalità della privatizzazione**, ai sensi dell'art. 1 del D.Lgs. 165/2001, sono:

- accrescere l'efficienza delle amministrazioni, in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi dell'Unione europea, anche mediante il coordinato sviluppo dei sistemi informativi pubblici;
- razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica;
- realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, curando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, garantendo pari opportunità alle lavoratrici e ai lavoratori e applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato.

Altre innovazioni intervenute negli ultimi anni nella disciplina del pubblico impiego hanno riguardato:

- la contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti;
- la riformulazione della disciplina in materia di responsabilità dirigenziale;
- il definitivo passaggio della giurisdizione sulle controversie di lavoro al giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro a partire dal 1° luglio 1998.

B) Le novità in tema di pubblico impiego previste dalla cd. «manovra d'estate»

L'entrata in vigore del **D.L. 25-6-2008, n. 112, conv. in L. 6-8-2008, n. 133**, recante «*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*» (cd. «manovra d'estate») ha introdotto importanti novità e cambiamenti di notevole spessore nella disciplina del pubblico impiego.

Tali cambiamenti si pongono, a loro volta, in linea con la attuale politica governativa determinata a voler contrastare le inefficienze dalle quali, ancora oggi, sembra essere caratterizzata la P.A., incidendo su alcuni aspetti della disciplina del pubblico impiego come tratteggiata dal D.Lgs. 165/2001.

Il provvedimento *de quo* si inquadra nella più ampia prospettiva della progressiva riforma della pubblica amministrazione portata avanti dall'attuale esecutivo. Infatti, si tratta del cd. «**Piano Industriale per la P.A.**», con il quale sono stati previsti due interventi: uno di tipo *legislativo*, finalizzato all'ottimizzazione della produttività del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, e l'altro di tipo *organizzativo*, diretto ad una riorganizzazione complessiva della P.A., sulla base di alcune direttive fondamentali, tra le quali spiccano la valorizzazione del merito per i dipendenti pubblici, la responsabilizzazione del personale e della classe dirigente, il potenziamento della funzionalità delle amministrazioni attraverso la contrattazione collettiva ed integrativa, la concretizzazione del principio della trasparenza e della accessibilità degli atti e dei documenti amministrativi.

Tra le **numerose novità** contenute nel citato D.L. 112/2008, conv. in L. 133/2008 si segnalano le seguenti:

- **collaborazioni e consulenze nella P.A.:** l'art. 46 del D.L. 112/2008, conv. in L. 133/2008, rivedendo l'art. 7 del D.Lgs. 165/2001, in tema di collaborazioni e consulenze nella P.A., introduce delle limitazioni all'utilizzo di incarichi esterni presso le amministrazioni. Infatti, le amministrazioni potranno ricorrere a collaborazioni e consulenze esterne solo per esigenze cui non riescano a far fronte attraverso il personale in servizio, utilizzando contratti di lavoro autonomo e rivolgendosi ad esperti di comprovata e particolare specializzazione.

È importante sottolineare che la norma in esame stabilisce il dovere per le amministrazioni pubbliche di accertare preliminarmente l'oggettiva impossibilità di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno e prevede che, in ogni caso, debbano essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione;

- **reclutamento ordinario e lavoro flessibile:** la regola generale per cui la P.A. assume solo attraverso contratti di lavoro a tempo indeterminato subisce una deroga mediante la reintroduzione della possibilità di ricorrere a forme contrattuali flessibili (contratti di lavoro a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro, somministrazione di lavoro e altri rapporti formativi) al fine di fronteggiare esigenze eccezionali e temporanee, che devono essere individuate dalle amministrazioni stesse.

Tuttavia, al fine di combattere gli abusi nell'utilizzo del lavoro flessibile, entro il 31 dicembre di ogni anno, sulla base di apposite istruzioni fornite con Direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, le amministrazioni pubbliche sono tenute a redigere un analitico rapporto informativo sulle tipologie di lavoro flessibile utilizzate da trasmettere, entro il 31 gennaio di ciascun anno, ai nuclei di valutazione o ai servizi di controllo interno di cui al D.Lgs. 286/1999, nonché alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica che, a sua volta, deve redigere una relazione annuale al Parlamento. Al dirigente responsabile di irregolarità nell'utilizzo del lavoro flessibile non può essere erogata la retribuzione di risultato (comma 3 dell'art. 36 del T.U. pubblico impiego, come sostituito ex art. 17 del D.L. 78/2009, in corso di conversione);

- **controlli su incompatibilità e cumulo di impieghi e incarichi:** la Presidenza del Consiglio dei Ministri — Dipartimento della Funzione pubblica può disporre verifiche sul rispetto della disciplina delle incompatibilità, per il tramite dell'Ispettorato per la funzione pubblica;
- **certificazione dei contratti collettivi integrativi:** le amministrazioni sono obbligate a trasmettere alla Corte dei conti specifiche informazioni sulla contrattazione integrativa, certificate dagli organi di controllo interno, per accertare il rispetto dei vincoli finanziari;
- **eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali:** in tale prospettiva di razionalizzazione, la citata normativa ha soppresso, tra gli altri, l'Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto alla corruzione e alle altre forme di illecito nella P.A.

Altre **importanti previsioni** contenute nel **D.L. 112/2008, conv. in L. 133/2008**, destinate ad incidere sullo svolgimento del rapporto di pubblico impiego riguardano:

- la **riduzione delle pensioni di servizio:** è previsto che, a partire dal 1° gennaio 2009, le infermità dipendenti da causa di servizio siano compensate solo con l'indennità speciale dell'equo indennizzo. È quanto dispone l'art. 70 del D.L. 112/2008 conv. in L. 133/2008, con l'unica eccezione del comparto sicurezza e difesa;
- le **assenze per malattia** ed i **permessi retribuiti:** l'art. 71 della citata normativa prevede che, nei primi *dieci giorni di assenza per malattia*, e qualunque ne sia la durata, venga corrisposto unicamente il *trattamento economico fondamentale*, escludendo, pertanto, ogni altro trattamento accessorio e qualsiasi indennità ed emolumento. La *ratio* della disposizione in esame va ricercata nella esigenza di ridurre il tasso di assenze nelle amministrazioni pubbliche.

A decorrere dall'anno 2009, limitatamente alle assenze per malattia del personale del comparto sicurezza e difesa nonché del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, gli emolumenti di carattere continuativo correlati allo

specifico *status* e alle peculiari condizioni di impiego di tale personale sono equiparati al trattamento economico fondamentale (comma *1bis* inserito nel corpo dell'art. 71 citato dal **D.L. 78/2009**, in corso di conversione).

Nel caso di assenza per malattia protratta per un periodo superiore a dieci giorni e, comunque, dopo il secondo evento di malattia nell'anno solare, l'assenza viene giustificata esclusivamente mediante presentazione di certificazione medica rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il servizio sanitario nazionale. In maniera simmetrica, anche i controlli della P.A. datrice di lavoro si fanno più rigorosi: le amministrazioni sono tenute ad effettuare controlli circa l'effettiva sussistenza della malattia del dipendente, il quale, a sua volta, è tenuto ad assicurare una reperibilità per una fascia oraria molto più lunga rispetto al passato (dalle 8.00 alle 13.00 e dalle 14.00 alle 20.00 per tutti i giorni, compresi i festivi e i non lavorativi).

All'art. 71 citato, infine, è aggiunto sono aggiunti un nuovo comma *5bis* e un comma *5ter*, ex art. 17 del **D.L. 78/2009**, **in corso di conversione**. Ai sensi del comma *5bis* è disposto che gli accertamenti medico-legali sui dipendenti assenti dal servizio per malattia effettuati dalle aziende sanitarie locali su richiesta delle amministrazioni pubbliche interessate rientrino nei compiti istituzionali del Servizio sanitario nazionale, con la conseguenza che i relativi oneri restano comunque a carico delle aziende sanitarie locali; invece, il comma *5ter* prevede che, a decorrere dall'anno 2010, in sede di riparto delle risorse per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale, è individuata una quota di finanziamento destinata agli scopi di cui al comma *5bis* menzionato, ripartita fra le Regioni tenendo conto dell'incidenza sui propri territori di dipendenti pubblici; gli accertamenti sulla malattia sono effettuati nei limiti delle ordinarie risorse disponibili a tale scopo;

- la disciplina del **part-time**: la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale non è più automaticamente legata alla presentazione della domanda da parte del dipendente (60 giorni dalla stessa) ma rientra nella discrezionalità dell'amministrazione, che può negarla nella ipotesi in cui possa arrecare pregiudizio al suo funzionamento.

Il Servizio Anticorruzione e Trasparenza

Il Servizio Anticorruzione e Trasparenza — definito anche **S.A.@T.** — è stato istituito presso il Dipartimento della Funzione pubblica in data **9 ottobre 2008**, a seguito della soppressione dell'*Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione* (che era stato istituito, a sua volta, con L. 3/2003) ad opera del **D.L. 112/2008, conv. in L. 133/2008**, nel contesto di un più ampio disegno di razionalizzazione della spesa pubblica e di riorganizzazione delle strutture amministrative. Si tratta di una struttura che, combinando capacità professionali diversificate e complementari, avrà il compito di **coordinare e razionalizzare** il lavoro svolto da altri soggetti pubblici istituzionalmente competenti in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione. Tale struttura, in particolare, dovrà occuparsi:

- di portare avanti una serie di indagini, analisi e studi concernenti la corruzione e le altre forme di illecito nella P.A.;
- di compiere indagini conoscitive nella P.A. in settori specifici (appalti, sanità etc.);
- di emanare linee guida per le amministrazioni;
- di monitorare le procedure di spesa ed i tempi di pagamento;
- di attuare una collaborazione tecnologica con il CNIPA e anche con gli organismi internazionali impegnati nella lotta alla corruzione;
- di svolgere attività di rappresentanza presso organizzazioni internazionali di settore competenti in tema di corruzione e trasparenza.

C) La L. 4 marzo 2009, n. 15, sulla produttività nel pubblico impiego

Sulla disciplina del pubblico impiego è intervenuta, da ultimo, la **L. 4 marzo 2009, n. 15**, recante «*Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti*».

Si tratta della cd. **legge delega per la produttività nel pubblico impiego** (definita spesso, nel linguaggio comune, anche «legge antifannulloni»), messa a punto dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione Brunetta e parte integrante della nuova strategia di Governo in vista della riforma della P.A.

In particolare, il Governo è delegato ad adottare, entro il termine di nove mesi dall'entrata in vigore della legge *de qua*, **uno o più decreti legislativi**, secondo i principi e criteri direttivi dalla stessa enunciati nei successivi articoli, volti a riformare la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 2, comma 2, D.Lgs. 165/2001, e della relativa contrattazione collettiva, per il raggiungimento dei seguenti **obiettivi**:

- convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, con particolare riferimento al sistema delle relazioni sindacali;
- miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle procedure della contrattazione collettiva;
- introduzione di sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture, destinati ad assicurare l'offerta di servizi conformi agli standard internazionali di qualità e a consentire agli organi di vertice politici delle pubbliche amministrazioni l'accesso diretto alle informazioni relative alla valutazione del personale dipendente;
- garanzia della trasparenza dell'organizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni e dei relativi sistemi retributivi;
- valorizzazione del merito e conseguente riconoscimento di meccanismi premiali per i singoli dipendenti sulla base dei risultati conseguiti dalle relative strutture amministrative;
- definizione di un sistema più rigoroso di responsabilità dei dipendenti pubblici;
- affermazione del principio di concorsualità per l'accesso al lavoro pubblico e per le progressioni di carriera;
- introduzione di strumenti che assicurino una più efficace organizzazione delle procedure concorsuali su base territoriale, conformemente al principio della parità di condizioni per l'accesso ai pubblici uffici, da garantire, mediante specifiche disposizioni del bando, con riferimento al luogo di residenza dei concorrenti, quando tale requisito sia strumentale all'assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato;
- previsione dell'obbligo di permanenza per almeno un quinquennio nella sede della prima destinazione anche per i vincitori delle procedure di progressione verticale, considerando titolo preferenziale, nell'ambito di queste ultime, la permanenza nelle sedi carenti di organico.

Gli **ambiti** entro i quali l'esecutivo sarà tenuto ad intervenire riguarderanno, in particolare:

- la **contrattazione collettiva ed integrativa** e la funzionalità delle amministrazioni pubbliche, soprattutto riguardo alla esigenza di riordino delle procedure della contrattazione medesima, anche in coerenza con il settore privato;
- i meccanismi di **valutazione delle strutture** e del personale delle pubbliche amministrazioni, nonchè il **principio di trasparenza**, con particolare riferimento alla accessibilità delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione delle amministrazioni stesse;
- l'introduzione, nell'ambito dell'organizzazione della P.A., di strumenti di **valorizzazione del merito** e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa;
- la materia della **dirigenza pubblica**, soprattutto in relazione ad una maggiore responsabilizzazione ed autonomia dei dirigenti, nel più ampio contesto del rafforzamento della distinzione tra attività di indirizzo e controllo e funzioni di gestione amministrativa;
- la **responsabilità dei dipendenti pubblici** e, in particolare, il sistema delle **sanzioni disciplinari**.

Vi è poi una serie di **norme immediatamente applicative**, che cioè prescindono dall'esercizio della delega. Tra queste è possibile citare l'ultimo comma dell'art. 6 della citata legge (di modifica del comma 11 dell'art. 72 del D.L. 112/2008, conv. in L. 133/2008); l'art. 8, recante una norma interpretativa in materia di vicedirigenza; e, infine, gli artt. 9 e 11 diretti a disciplinare, rispettivamente, il CNEL e la Corte dei conti.

4. IL PIANO INDUSTRIALE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NELLA L. 69/2009 E LE NOVITÀ IN TEMA DI PUBBLICO IMPIEGO

La **L. 69/2009**, recante «*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*», provvedimento normativo **collegato alla manovra di finanza pubblica**, si pone nel solco già delineato dalla manovra d'estate, da un lato, e dalla cd. legge anti-fannulloni, dall'altro.

Detto provvedimento normativo tocca diversi ambiti; a titolo esemplificativo, è possibile fare riferimento alle misure a favore della diffusione della *banda larga*; alle misure in tema di *semplificazione*; ad un *Piano Industriale per la Pubblica Amministrazione*. Ancora, la citata normativa prevede una delega al Governo per l'individuazione di *nuovi servizi erogati dalle farmacie* nell'ambito del Servizio sanitario

nazionale nonché per l'adozione di norme istitutive della *mediazione* e della *conciliazione* in materia civile e commerciale. Rilevanti anche le modifiche in materia di *giustizia*, soprattutto quelle introdotte all'interno del codice di procedura civile (viene, a tale riguardo, innovata la riforma del processo civile, in particolare il *procedimento sommario di cognizione*) nonché in tema di processo amministrativo.

Il **Capo III** della citata legge, in particolare, è integralmente dedicato al *Piano Industriale della Pubblica Amministrazione*.

In esso sono contenute norme per favorire l'*efficienza dell'azione amministrativa* e il principio della trasparenza, l'*eliminazione degli sprechi*, la *delega* al Governo per la modifica del *Codice dell'amministrazione digitale*, la diffusione del *VOIP* e del *Sistema pubblico di connettività*, la pubblicità delle *retribuzioni* dei dirigenti e dei *tassi di assenza* e di *maggiore presenza* del personale. Importante anche quanto previsto in tema di diffusione delle *buone prassi* nelle amministrazioni pubbliche e di tempi per l'adozione dei provvedimenti o per l'erogazione dei servizi al pubblico.

Tra i profili che più strettamente interessano **la disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche**, bisogna citare, in particolare:

- l'**art. 21**, ai sensi del quale le amministrazioni hanno l'obbligo di pubblicare nel proprio sito internet le **retribuzioni annuali**, i **curricula vitae**, gli **indirizzi di posta elettronica** e i numeri telefonici ad uso professionale dei dirigenti e dei segretari comunali e provinciali nonché di rendere pubblici, con lo stesso mezzo, i **tassi di assenza e di maggiore presenza** del personale distinti per uffici di livello dirigenziale;
- l'**art. 22**, secondo cui la P.A., nonché gli enti finanziati direttamente o indirettamente a carico del bilancio dello Stato, sono autorizzati, nel rispetto dei principi di concorrenza e di trasparenza, ad **acquistare sul mercato i servizi**, originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere *consequenti economie di gestione* e di adottare le necessarie misure in materia di personale e di dotazione organica. Le stesse saranno tenute, inoltre, a operare il congelamento dei posti di lavoro nonché la temporanea riduzione dei fondi di contrattazione, in maniera proporzionale al numero dei dipendenti interessato da tale processo, in modo tale da rendere effettivo il risparmio.

Il citato art. 22 della L. 69/2009 incide anche sulla **disciplina delle consulenze e delle collaborazioni esterne** nelle pubbliche amministrazioni, a sua volta già toccata dalla manovra d'estate del 2008. A riguardo, viene stabilito che detti incarichi possano essere conferiti, anche senza avere previamente accertato la presenza della laurea, in relazione ai mestieri artigianali o all'attività informatica nonché a supporto dell'attività didattica e di ricerca, ai servizi di orientamento, compreso il collocamento, e di certificazione dei contratti di lavoro di cui al D.Lgs. 276/2003, purché senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

- l'**art. 23**, concernente la **diffusione delle buone prassi** nelle pubbliche amministrazioni e i **tempi** per l'adozione dei provvedimenti o per l'erogazione dei servizi al pubblico (questi, a loro volta, costituiscono anche *elementi di valutazione del personale dirigenziale*). A tale proposito, è previsto che le amministrazioni, dopo avere individuato nel proprio ambito gli uffici che provvedono con maggiore tempestività ed efficacia all'adozione di provvedimenti o all'erogazione di servizi, che assicurano il contenimento dei costi di erogazione delle prestazioni, che offrono i servizi di competenza con modalità tali da ridurre significativamente il contenzioso e che assicurano il più alto grado di soddisfazione degli utenti, adottano le opportune misure al fine di garantire la diffusione delle relative buone prassi tra gli altri uffici.

Inoltre, al fine di aumentare la trasparenza dei rapporti tra le amministrazioni pubbliche e gli utenti, a decorrere dal 1° gennaio 2009 ogni amministrazione pubblica determina e pubblica, con cadenza annuale, nel proprio sito *internet* o con altre forme idonee:

- a) un **indicatore dei propri tempi medi di pagamento** relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, denominato «*indicatore di tempestività dei pagamenti*»;
- b) i **tempi medi di definizione dei procedimenti** e di erogazione dei servizi con riferimento all'esercizio finanziario precedente.

La circolare n. 3 del 2009: pubblicazione dei dati sulla dirigenza e sulle assenze e presenze del personale

In data 17 luglio 2009 il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, in ossequio a quanto disposto dall'art. 21 della citata L. 69/2009, in base al quale le amministrazioni pubbliche, in attuazione dei principi di trasparenza e di buona amministrazione, devono pubblicare, sui propri siti internet, le retribuzioni annuali, i *curricula vitae* e i recapiti dei dirigenti, nonché i tassi di assenza o maggiore presenza del personale, ha emanato la circolare n. 3 del 2009, relativa proprio alle prime indicazioni operative con riferimento alla pubblicazione dei dati sulla dirigenza e sulle assenze e presenze del personale. Per quanto concerne, innanzitutto, i dati relativi ai dirigenti, è specificato che la disposizione di cui all'art. 21 L. 69/2009 si riferisce a tutti i dirigenti, anche di livello apicale, e a tutti i segretari comunali e provinciali di livello A, B e C. Oggetto di pubblicazione saranno i dati relativi a tutti gli emolumenti percepiti annualmente dal dirigente, secondo le voci retributive previste nei contratti collettivi di ciascun comparto nonché nel contratto individuale stipulato con la singola amministrazione. Le amministrazioni, inoltre, saranno tenute a pubblicare, come anticipato, i *curricula vitae*, che, a loro volta, dovranno essere periodicamente aggiornati da parte dell'interessato, come pure dovranno essere pubblicati i recapiti delle figure dirigenziali. La circolare chiarisce anche che il formato con cui tali informazioni dovranno essere messe in rete dovrà essere protetto, in modo tale da non potere essere modificato dall'utente.

Per quanto riguarda, invece, i dati relativi ai tassi di assenza e presenza del personale, la *ratio* dell'art. 21 citato è da ravvisare non solo nella esigenza di consentire una maggiore trasparenza delle strutture amministrative ma anche di garantire un più puntuale riscontro e monitoraggio sul tasso di assenteismo nella P.A. da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il computo delle assenze dovrà essere effettuato calcolando, in modo indifferenziato, i giorni di mancata prestazione lavorativa verificatisi a qualsiasi titolo, mentre il dato relativo alla presenza dovrà emergere dal rapporto percentuale tra il numero dei giorni lavorativi e complessivamente prestati dal personale dell'ufficio e il numero dei giorni lavorativi del mese di riferimento. La circolare, infine, chiarisce che la pubblicazione sul sito internet delle amministrazioni dovrà avvenire in tempi stretti e, comunque, entro il mese di luglio 2009.

5. AMBITO DI APPLICAZIONE DEL D.LGS. 165/2001

I commi 2 e 3 dell'art. 1 del D.Lgs. 165/2001 (T.U. pubblico impiego) determinano l'**ambito di applicazione** della normativa che ha riformato la disciplina del pubblico impiego.

Il legislatore ha opportunamente chiarito che per «amministrazioni pubbliche», si intendono *le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende autonome, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi ed associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali e le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'ARAN e le Agenzie di cui al D.Lgs. 300/1999.*

L'art. 3 del D.Lgs. 165/2001 individua le **categorie di dipendenti esentate dall'applicazione della normativa di diritto comune** e dal processo di contrattualizzazione di cui si è detto (per tali categorie non opera neanche il trasferimento della giurisdizione al giudice ordinario).

Esso, infatti, dispone che rimangono assoggettate alla previgente disciplina i rapporti concernenti:

- a) *magistrati ordinari, amministrativi e contabili;*
- b) *avvocati e procuratori dello Stato;*
- c) *personale militare e delle Forze di Polizia di Stato;*
- d) *personale delle carriere diplomatica e prefettizia, quest'ultima a partire dalla qualifica di vice-consigliere di prefettura;*
- e) *dipendenti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall'art. 1 del D.Lgs. C.p.S. 691/1947 (risparmio, funzione creditizia e valutaria), e dalle leggi 281/1985 (tutela del risparmio, valori mobiliari) e 287/1990 (tutela della concorrenza e del mercato).*

La L. 252/2004 ha, poi, inserito il comma 1bis nel citato art. 3, che esclude dalla privatizzazione il personale (salvo quello volontario) del *Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco*, disciplinato da autonome disposizioni.

Ai sensi del comma 2 dell'art. 3 cit. «Il rapporto di impiego dei *professori e ricercatori universitari* resta disciplinato dalle disposizioni rispettivamente vigenti, in attesa della specifica disciplina che lo regoli in modo organico ed in conformità ai principi dell'*autonomia universitaria*, di cui all'art. 33 della Costituzione ed agli artt. 6 e seguenti della legge 9 maggio 1989, n. 168, tenuto conto dei principi di cui all'art. 2, comma 1, della legge 23 ottobre 1992, n. 421».

Si ricorda, invece, che il personale dipendente dell'Università è retto dal relativo CCNL.

Capitolo 10

L'amministrazione dei beni pubblici

1. PREMESSA

Rinviano alla Parte II, Capitolo 7, per la disciplina generale dei beni dello Stato, in questo capitolo illustreremo le attività di conservazione, di manutenzione e valutazione dei beni pubblici.

2. L'AMMINISTRAZIONE DEI BENI PUBBLICI

L'amministrazione dei beni pubblici consta di varie e complesse attività che danno luogo a due categorie distinte di atti:

- *atti di conservazione e manutenzione;*
- *atti di utilizzazione.*

A) Beni immobili

In senso lato, l'amministrazione dei beni demaniali comprende tutta l'attività di *costruzione e manutenzione* dei beni, nonché l'attività di *polizia* e di *tutela degli stessi beni*.

Gli atti di conservazione sono rivolti a realizzare gli scopi connessi al mantenimento dell'integrità fisica dei beni.

I beni demaniali, come si è più volte accennato, sono destinati a soddisfare, direttamente e immediatamente, *bisogni collettivi*.

Per porli in condizioni di adempiere a tale funzione, l'ordinamento li sottopone ad un regime giuridico particolare:

- alcuni di questi beni adempiono a tale funzione mediante un impiego *diretto ed esclusivo*;
- altri beni adempiono a tale funzione con la loro *destinazione a disposizione* dei componenti della collettività.

Ai sensi della legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità dello Stato, i beni *immobili* dello Stato, sia pubblici che privati, sono amministrati a cura del *Ministero dell'economia e delle finanze*.

Costituiscono eccezione a questa norma i beni di quelle amministrazioni o aziende autonome che, per il raggiungimento dei propri fini, possono amministrarli direttamente.

Del passaggio di gestione del *demanio idrico* alle Regioni ed agli enti locali (art. 86 D.Lgs. 112/1998) si è già detto. Lo stesso provvedimento (art. 106), nell'ambito del riordino delle strutture amministrative disposte in attuazione della legge Bassanini, ha previsto il riordino degli uffici statali competenti in materia di *demanio marittimo*.

Per quanto riguarda, poi, i beni immobili assegnati ad un servizio governativo, essi si intendono concessi in uso gratuito al ministero da cui il servizio dipende e sono dallo stesso amministrati.

È dunque *ammesso l'affidamento in gestione* degli immobili, purché autorizzato dalla legge. Una volta cessato l'uso, la gestione torna al Ministero dell'economia e delle finanze.

Non è invece consentito alle singole amministrazioni *dare a terzi in gestione i beni* loro assegnati, dal momento che ciascuna amministrazione riceve tali beni unicamente per realizzare i propri fini istituzionali.

Anche per i *beni mobili* può essere attuato l'*affidamento in gestione*. In questo caso però — a differenza degli immobili — è necessaria una apposita previsione normativa che individui le amministrazioni autorizzate ad assegnare i beni e gli enti cui tali beni possono essere affidati in gestione.

Alle opere concernenti i beni demaniali ed alla straordinaria manutenzione di tutti gli immobili dello Stato provvede il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ad eccezione che per gli immobili di proprietà dell'Amministrazione Militare, ai quali provvede il Ministero della difesa.

B) Beni mobili

Per i beni mobili la gestione comprende quattro fasi: *acquisizione, utilizzazione, conservazione, alienazione*.

Ciascun Ministero è chiamato a gestire i beni assegnatigli per il perseguimento dei suoi fini istituzionali, acquisiti in conseguenza dell'erogazione di fondi a carico dello *stato di previsione della spesa*.

3. GLI INVENTARI

L'inventario, secondo i principi della tecnica aziendale, è quella *complessa serie di operazioni mediante la quale si tende a rilevare ad una certa data la consistenza patrimoniale di un'azienda*.

Inventario è anche lo strumento rappresentativo, il documento contabile in cui tali elementi sono esposti (BENNATI).

Ben si intuisce, quindi, quale importanza rivesta tale documento nella gestione aziendale, ivi compresa quella statale.

Ci occuperemo, in questo paragrafo, degli inventari dei beni demaniali e dei beni patrimoniali dello Stato e degli enti pubblici. Si possono quindi distinguere:

- a) l'**inventario** dei beni di **demanio pubblico**, che consiste in uno stato descrittivo desunto dai rispettivi catasti, ovvero dai registri delle singole amministrazioni. Tale inventario è realizzato a cura del Ministero dell'economia e delle finanze e delle altre amministrazioni centrali ai cui servizi i beni sono adibiti;
- b) i **beni immobili patrimoniali** dello Stato sono descritti a cura delle Direzioni Regionali delle Entrate in «*registri di consistenza*» in doppio originale, recanti indicazioni sul luogo, la denominazione e la qualità del bene; sui suoi connotati catastali, sull'estimo o la rendita imponibile; sui titoli di provenienza; sull'estensione, reddito e valore fondiario approssimativo; sulle servitù, pesi ed oneri di cui siano gravati, nonché sull'uso o servizio speciale a cui sono destinati e sul Ministero alla cui amministrazione sono affidati, con la durata di tale destinazione. Detti registri di consistenza debbono anche indicare se i beni siano fruttiferi o meno.

Gli aumenti e le diminuzioni di valore e le trasformazioni di consistenza dei beni immobili patrimoniali debbono essere registrati nell'Inventario generale, nei registri di consistenza e nelle scritture contabili del Ministero dell'economia e delle finanze e delle singole amministrazioni che hanno in uso i beni. Un riepilogo dell'inventario generale e delle variazioni su indicate è comunicato alla Ragioneria Generale dello Stato ed alla Corte dei conti;

- c) **per i beni mobili patrimoniali**, ciascun ministero provvede all'amministrazione di quelli assegnati al proprio uso. Tutti gli oggetti mobili, peraltro, a qualunque categoria appartengano, debbono essere dati in consegna ad agenti responsabili e tale consegna va effettuata per mezzo di inventario. In particolare tali inventari debbono contenere la designazione degli stabilimenti e dei locali in cui si trovano gli oggetti, la loro denominazione e descrizione, la quantità o il numero, la classificazione ed il valore.

In ogni Ministero ed in ciascuno degli uffici dipendenti esiste un consegnatario responsabile dei beni mobili inventariati di cui deve inoltre possedere una ricapitolazione distinta per

categorie e specie di materie. Detti consegnatari sono responsabili personalmente dei beni ricevuti in custodia, fino a che non abbiano ottenuto regolare scarico. Essi sono inoltre soggetti alla giurisdizione della Corte dei Conti, alla quale debbono rendere il conto giudiziale della loro gestione alla fine di ogni anno finanziario.

L'art. 17 comma 20 della L. 127/1997, inoltre, prescrive che in sede di redazione e aggiornamento degli inventari, il valore dei beni e delle apparecchiature informatiche, deve essere ammortizzato nel termine di cinque anni dall'acquisto. Trascorso tale termine il valore d'inventario del bene in questione si azzerà.

La **Circolare della Ragioneria Generale dello Stato 42/2004** (*Istruzioni per il rinnovo degli inventari dei beni mobili dello Stato*), ai sensi dell'articolo 17, comma 5, del Regolamento emanato con il D.P.R. 254/2002 impartisce istruzioni a tutte le amministrazioni per il rinnovo degli inventari dei beni mobili di proprietà dello Stato, disponendo, al fine di consentire un completo e regolare svolgimento delle relative operazioni di ricognizione e registrazione, che queste si effettuino con riferimento alla situazione esistente al 31 dicembre 2005. Il termine è però slittato al 31 dicembre 2006 in base a quanto stabilito dalla **Circolare del Ministero dell'economia 22/2006**.

L'inventario e la ricognizione effettiva dei beni dovrà essere effettuata periodicamente — almeno ogni cinque anni — dai consegnatari e dai cassieri delle amministrazioni dello Stato. Nell'inventario dovranno essere iscritti solo i beni mobili:

- che non hanno carattere di beni di consumo;
- aventi un valore superiore a 500 euro, IVA compresa, ricorrendo così al concetto di "universalità di mobili", al fine di evitare che beni come ad esempio uno studio, una postazione informatica di lavoro, ecc. siano oggetto di un'inventariazione parziale.

I beni da inventariare sono suddivisi per categorie, il cui elenco è riportato nella Circolare. Si forniscono poi disposizioni in merito alle operazioni di ricognizione dei beni, sulla valutazione dei beni non più utilizzabili, istruzioni su eventuali sistemazioni contabili. Sono, inoltre, indicati i criteri da seguire per l'aggiornamento dei valori dei beni effettivamente in uso: la consistenza mobiliare è stata distinta tra beni acquisiti prima dell'anno 2000 — ai quali si applicherà, in via principale, il «criterio dei coefficienti» secondo tabelle allegate, i cui parametri tengono conto di quanto disposto dal D.I. 18 aprile 2002 circa l'attribuzione del valore di mercato — e beni acquisiti a partire dall'anno 2000 — i cui valori saranno aggiornati in base al criterio dell'ammortamento, secondo quanto stabilito nell'ambito dei principi contabili del sistema unico di contabilità economica analitica per centri di costo delle pubbliche Amministrazioni fissati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 22 aprile 2004.

La Circolare contiene infine disposizioni in merito agli adempimenti per i riscontri sui dati delle risultanze, alla relativa contabilizzazione da parte dei competenti uffici riscontranti e alcune istruzioni particolari relativamente all'obbligo, da parte dei consegnatari, di apporre su ciascun bene mobile il relativo numero d'inventario e di aggiornare la scheda.

Spetta agli Uffici centrali del Bilancio e Ragionerie Provinciali dello Stato fornire ogni utile forma di consulenza e opportuni chiarimenti ai quesiti che potranno pervenire dai consegnatari delle singole Amministrazioni;

d) relativamente, poi, ai beni demaniali e ai beni patrimoniali degli **enti pubblici territoriali**, si rileva che:

- per le *Regioni*, vige un'apposita *autonomia normativa*, prevista specificamente dalla Costituzione (v. art. 117 Cost.), in forza della quale le Regioni stesse sono competenti a dettare disposizioni in materia;
- per gli *enti locali* (Province, Comuni, Comunità montane, città metropolitane, Unioni di Comuni), la nuova disciplina (art. 230 D.Lgs. 267/2000) prevede che essi «provvedono annualmente all'aggiornamento degli inventari». La stessa normativa definisce il patrimonio degli enti locali costituito «dal complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza di ciascun ente, suscettibili di valutazione ed attraverso la cui rappresentazione contabile ed il relativo risultato finale differenziale è determinata la consistenza netta della dotazione patrimoniale».

L'importanza che le nuove disposizioni assegnano all'inventariazione è motivata dal fatto che essi costituiscono la base del conto patrimoniale. Quest'ultimo non è più un semplice conto finanziario, ma così come il conto del bilancio, è parte del rendiconto.

4. LA VALUTAZIONE DEI BENI PATRIMONIALI

La disciplina che regola la valutazione dei beni pubblici ha subito per effetto dell'introduzione del D.Lgs. 279/1997 una significativa trasformazione. Prima dell'entrata in vigore della norma suddetta era infatti prevista **solo per i beni patrimoniali** una *valutazione monetaria*.

Il D.Lgs. 279/1997, art. 14, comma 1, emanato in attuazione dell'art. 5 L. 94/1997, pur ribadendo la distinzione fra beni demaniali e beni patrimoniali, introduce, al fine di individuare quelli che tra loro sono suscettibili di valutazione economica, un'ulteriore classificazione descritta dalla tabella C allegata allo stesso decreto legislativo.

Pertanto, tutti i **beni demaniali** elencati dall'art. 822 del Codice Civile, fatti salvi la natura giuridica e i vincoli cui sono sottoposti dalla attuale normativa, *vengono ora valutati in base a criteri economici* e vengono quindi inseriti nel conto generale del patrimonio dello Stato.

A quest'ultimo viene allegato un documento contabile che ha la funzione di valutare la gestione economica dei beni considerati attraverso l'individuazione di componenti positive e negative e degli indici di redditività della gestione stessa (commi 2-3, art. 14 D.Lgs. 279/1997). La disciplina della applicazione pratica di queste norme è stata demandata a decreti del Ministro dell'economia.

Per quanto riguarda, invece, la valutazione economica dei **beni patrimoniali**, occorre distinguere fra beni mobili e beni immobili.

In generale *i beni mobili* si iscrivono negli inventari per il loro *prezzo d'acquisto*, salvo il caso in cui il loro valore sia stabilito da tariffe speciali; se si tratta di beni pervenuti a seguito di donazione il valore è dato dalla stima che viene per essi effettuata.

I beni immobili sono valutati in base al costo, all'estimo o all'imponibile; in relazione alla formazione del nuovo catasto od a seguito di nuove stime ottenute con la visione degli inventari, si ha una *rivalutazione* del valore degli stessi. Si ricordi, comunque, che una rivalutazione dei beni patrimoniali dello Stato in connessione con la svalutazione della moneta non è prevista dall'ordinamento, ma è stata nondimeno effettuata in più occasioni.