

Infoleg CRP News

Direzione Processo Legislativo
Silvia Bertini

Settore Studi
Documentazione e
Supporto Giuridico Legale
Aurelia Jannelli

InfolegCrpNews

A cura di:
Maria Morello,
Maria Grazia Valente

Realizzazione grafica:
Simonetta Morreale



18 NOVEMBRE 2015



SOMMARIO

AMBIENTE	3
<i>Le energie rinnovabili per la crescita e il clima</i>	3
<i>Le nostre città di fronte ai cambiamenti climatici</i>	3
CONTRATTI	4
<i>Contratti derivati</i>	4
ENTI LOCALI	4
<i>La nuova dirigenza degli Enti Locali</i>	4
ISTRUZIONE – FORMAZIONE	5
<i>Riforma della scuola</i>	5
LAVORO	6
<i>Licenziamento</i>	6
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	8
<i>Riforma della Pubblica amministrazione</i>	8
<i>Piano Nazionale Anticorruzione</i>	8
<i>L'analisi di impatto della corruzione</i>	9
REGIONI	10
<i>PDL n. n. 1533 della Regione Emilia Romagna del 28 ottobre 2015 "Favorire l'attività sportiva per le famiglie disagiate"</i>	10
<i>Leggi regionali di attuazione</i>	11
SANITA'	12
<i>Sanità</i>	12
<i>Sanità digitale</i>	12

AMBIENTE

Le energie rinnovabili per la crescita e il clima

Nell'articolo intitolato "Le energie rinnovabili per la crescita e il clima", a cura di Paolo Frankl, si sottolinea che, nel prossimo mese di dicembre, si terrà a Parigi, la 21° Conferenza delle Parti (COP.21). E' un evento molto atteso, dalla portata storica, che persegue l'obiettivo di raggiungere un nuovo accordo globale sul clima. Non mancano comunque il timore che si possa verificare un nuovo fallimento, come, del resto, è già avvenuto nel periodo passato, alla COP.15 a Copenaghen nel 2009.

Un punto sul quale verrà incentrato il dibattito sarà quello concernente l'energia, poiché la produzione e gli usi energetici sono per i 2/3 responsabili delle emissioni globali di gas ad effetto serra. Quindi il settore energetico si trova di fronte alla necessità di subire tagli significativi per quanto riguarda le emissioni, ma al contempo, deve garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, la disponibilità di energia a prezzi contenuti al fine di sostenere la crescita economica, nonché assicurare l'accesso all'energia a miliardi di persone che ancora non l'hanno. Si tratta di una sfida enorme, senza precedenti, che richiede una transizione nelle modalità di

produzione e negli usi dell'energia a livello mondiale. Anche se le tecnologie sono conosciute e disponibili per effettuare tale transizione, vi sono grandi divergenze nella valutazione e soprattutto nell'allocazione dei costi ad esse associate. Questa è quindi la sfida più importante.

Quale sarà il risultato della COP.21? Alcune indicazioni fornite ispirano ottimismo. Tra esse la storica dichiarazione congiunta sui cambiamenti climatici di Cina e Stati Uniti e, l'approvazione di grandiosi obiettivi di riduzione delle emissioni (- 40%) da parte dei governi dell'Unione Europea. In particolare, per la prima volta gli impegni dei vari Governi sono formalizzati nei c.d. "Intended Nationally Determined Contributions" (INDCs) che riportano gli obiettivi di riduzione delle emissioni e dettagliano la maniera in cui i Paesi si impegnano a raggiungere tali traguardi.

Per approfondimenti il sito di riferimento è il seguente:

<http://www.qualenergia.it/articoli/20151109-energie-rinnovabili-per-crescita-e-clima>

Le nostre città di fronte ai cambiamenti climatici

Nell'articolo intitolato "Le nostre città di fronte ai cambiamenti climatici", a cura di Lorenzo Ciccarese, ricercatore dell'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale), e di Giuseppe Sgroi, libero professionista, si rileva che, i centri urbani accolgono circa 3,5 miliardi di persone, più della metà della popolazione mondiale, i demografi calcolano che detta quota possa superare i 5 miliardi nel 2030. I centri urbani sono quelli in cui si concentrano la maggior parte delle attività economiche e di conseguenza anche le emissioni dei gas-serra (circa l'80% dei 50 miliardi di tonnellate equivalenti di anidride carbonica). Negli ultimi dieci anni "il metabolismo urbano" e l'impronta ecologica sono cresciuti in modo

enorme; le aree urbane sono anche i luoghi in cui vi sono i più alti rischi connessi ai cambiamenti climatici e ai disastri naturali.

Si rammenta in proposito che, l'ultimo rapporto dell'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) riconosce ai governi locali una funzione sempre più di rilievo nella strategia di lotta ai cambiamenti climatici, sia per quanto concerne gli aspetti della mitigazione che per quelli dell'adattamento. In questi ultimi anni si sta affermando un'urbanizzazione del processo politico ambientale globale per via di molteplici effetti. Infatti ora più che mai le amministrazioni locali si trovano ad avere gli strumenti tesi alla gestione delle emergenze per affrontare i problemi ambientali, in

particolare quelli relativi ai cambiamenti climatici. Infatti i governi locali possono favorire la mitigazione dei cambiamenti climatici nei settori dell'edilizia e delle opere pubbliche, agendo sull'efficienza degli edifici, elettrodomestici e rete di distribuzione, sostenendo le fonti energetiche rinnovabili o a basso tenore di carbonio e nel contempo, favorendo la crescita della consapevolezza e dei comportamenti dei cittadini. Altri ambiti di intervento sono il sistema dei trasporti (ad es. quello modale) e la riconversione urbana (attraverso pianificazioni che accorcino i

percorsi, promuovano lo spostamento a piedi ed in bicicletta etc.). Particolare attenzione poi va prestata alla periferia urbana, soprattutto per via dell'alta densità abitativa, dell'uso polivalente e misto del territorio, la connettività e l'accessibilità.

Per approfondimenti il sito di riferimento è il seguente:

<http://www.qualenergia.it/articoli/20151112-le-citt%C3%A0-di-fronte-ai-cambiamenti-climatici>

CONTRATTI

Contratti derivati

Nell'articolo intitolato "I contratti derivati stipulati dalle amministrazioni pubbliche", a cura di Alessandra Villa, pubblicato sulla rivista "Giornale di diritto amministrativo" n. 5 del 2015, a pag. 613, reperibile sulla banca dati Nuova de Agostini, si trattano, in particolar modo, i contratti derivati stipulati dalle Pubbliche Amministrazioni. Il tema viene introdotto partendo dal concetto di contratto derivato per poi passare a delinearne il quadro normativo che si è succeduto nel corso degli anni. Nella prima parte del testo vengono approfonditi alcuni aspetti ritenuti particolarmente significativi dalla giurisprudenza, soprattutto quella italiana.

Nella parte finale vengono posti in rilievo alcuni nodi problematici che hanno portato a vedere nelle operazioni in derivati alcune "Operazioni tecnicamente miopi" tese ad eludere i limiti dell'indebitamento o comunque utilizzati dalle amministrazioni pubbliche per traslare nel medio e lungo periodo gli oneri dei propri debiti. Inoltre, ci si sofferma soprattutto sulle finalità di tali strumenti finanziari, con particolare attenzione agli elementi che ne hanno compromesso il perseguimento.

Nel testo i punti affrontati sono i seguenti: - la nozione di contratto derivato; - il contratto derivato: scommessa legalmente autorizzata? - il quadro normativo di riferimento.

ENTI LOCALI

La nuova dirigenza degli Enti Locali

Nell'articolo intitolato "La nuova dirigenza degli Enti Locali", a cura di Mario Collevicchio, professore a contratto della Scuola di specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica (SPISA) dell'Università "Alma Mater" di Bologna, presidente del Comitato scientifico di ANDIGEL, esperto di Legautonomie, pubblicato da Astrid (10/11/2015), si sottolinea che dopo vari dibattiti intervenuti

sia alla Camera che al Senato, la nuova normativa relativa alla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche è stata approvata nel periodo estivo ed è ha visto la luce nella L. 7 agosto 2015, n. 124 (indicata come riforma della P.A.). Si tratta di una legge delega in una materia molto complessa la cui disciplina troverà applicazione in una serie di decreti legislativi che il Governo dovrà adottare entro il 28 agosto 2016. Tale legge,

a detta dell'autore, è condivisibile nel suo impianto e nei contenuti, punta sul pieno utilizzo delle tecnologie dell'informazione, sull'accesso ai dati da parte dei cittadini, sulla semplificazione amministrativa, sul riordino delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici, sulla nuova disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, ma soprattutto alla riforma della dirigenza pubblica.

L'articolo 11 segna un definitivo cambiamento dell'identità del dirigente pubblico nel quadro generale, assolutamente necessario, in questo contesto, caratterizzato da confusione dei ruoli, da attribuzione di compiti poco definiti etc. Di grande importanza, quindi, appare la finalità posta all'inizio della disposizione (comma 1), che collega la disciplina del tema della dirigenza pubblica alla valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici e che tende, pertanto, a creare una nuova figura del dirigente P.A. selezionato in base al merito, professionalmente

competente, responsabile dei risultati dell'azione amministrativa, proiettato verso l'esterno nel concorrere al soddisfacimento di bisogni pubblici.

Nel testo, in particolare, l'autore si sofferma sui seguenti punti principali: - i principi ed i criteri direttivi espressi dalla Legge delega; - alcune considerazioni in ordine alla normativa richiamata sull'esercizio della funzione di direzione negli Enti locali e sulla funzione di direzione apicale che prevede la capacità di collaborare con gli organi di governo, formulando proposte e suggerimenti in ordine all'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo e di controllo ad essi riservati. A parere dell'autore, la funzione di direzione negli enti locali sembra solamente abbozzata nella L. 124/2015, infatti si richiedono ampie integrazioni e sviluppi coerenti nei decreti delegati se si vuole giungere a realizzare un'effettiva svolta nel processo di riforma della dirigenza pubblica.

ISTRUZIONE – FORMAZIONE

Riforma della scuola

Nell'articolo intitolato "La sfida dell'autonomia scolastica", a cura di Monica Cocconi, pubblicato dalla rivista "Giornale di diritto amministrativo" n. 5 del 2015, a pag. 661, reperibile sulla banca dati Nuova de Agostini, si rileva che, la principale finalità della c.d. Buona scuola (L. 13 luglio 2015, n. 107) è quella di una piena attuazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. Infatti intorno ad essa ruota l'intero impianto della riforma, al cui potenziamento sono dirette le principali innovazioni introdotte dalla nuova disciplina che consistono in una collocazione triennale dell'offerta formativa, nell'introduzione dell'autonomia nell'organico funzionale e il potenziamento dei poteri ai dirigenti scolastici. Più che trattarsi di una nuova riforma, la nuova disciplina è tesa, concretamente a perfezionare istituti già in essere per accordare un'effettività e una sostanza ad un istituto, che sebbene abbia una storia risalente, non ha mai avuto una piena attuazione.

Nel testo l'autrice è favorevole alle innovazioni introdotte da detta riforma poiché pongono le premesse per un miglioramento qualitativo della scuola italiana e la avviano verso un percorso di crescita, pur non mancando talune criticità. Infatti il nuovo modello organizzativo proposto, volto ad una valorizzazione dell'autonomia scolastica e delle prerogative dei dirigenti scolastici, prevede una scansione programmata di orizzonti temporali e di verifiche in itinere della sua effettiva attuazione. Pertanto, a parere dell'autrice, è su queste innovazioni che va valutata nel merito la bontà della Riforma e non sulla sua distanza da uno status quo ritenuto, non ragionevolmente, intoccabile. Infatti ad essa è affidata la scommessa sull'effettiva capacità delle scuole di aprirsi all'innovazione di percorsi e di stili di gestione o assestarsi su una più rassicurante prassi conservatrice, causa principale dei risultati poco soddisfacenti ottenuti in passato dai nostri studenti nelle classifiche internazionali.

LAVORO

Licenziamento

Nella nota di commento intitolata "Licenziamento – Cassazione Lavoro: Legittimo il rifiuto del lavoratore al ripristino del rapporto in una sede diversa rispetto a quella di precedente assegnazione in presenza di una decisione aziendale non adeguatamente motivata", a cura di Tommaso Calamita, si evidenzia che, con la sentenza n. 22414 del 3 novembre 2015, la Corte di Cassazione ha accolto il ricorso di una dipendente, che aveva richiesto l'annullamento del licenziamento sancitole per assenza ingiustificata.

Il caso di specie preso in considerazione dalla Cassazione con la sopraccitata sentenza ha visto coinvolta una lavoratrice che, a seguito di una prima sentenza con cui era stato dichiarato illegittimo il termine apposto al proprio contratto di lavoro, e disposto il ripristino del rapporto, si era vista recapitare dal datore di lavoro una lettera con cui veniva invitata a riprendere l'attività presso un'altra non ben individuata struttura ove vi erano concrete possibilità di utilizzare la sua prestazione lavorativa; peraltro la stessa datrice di lavoro ne indicava nella medesima lettera, in sequenza quali sarebbero state le priorità di assegnazione che avrebbe seguito, e cioè: la stessa provincia, la stessa regione, le regioni limitrofe ovvero altre regioni. A seguito di tale comunicazione, la ricorrente, comunicando un'eccezione di inadempimento ex articolo 1460 del codice civile, non era rientrata in servizio venendo, in seguito, licenziata per assenza ingiustificata.

L'azione giudiziale intrapresa dalla lavoratrice (secondo la L. n. 28/06/2012, n. 92) era stata respinta sia dal Tribunale che dalla Corte d'Appello di Roma, la quale aveva ritenuto che l'invito portole di riprendere il servizio con il prospetto dell'eventuale difficoltà al suo reinserimento nello stesso ufficio non potesse costituire un'ipotesi di trasferimento atto a giustificare il rifiuto della dipendente alla ripresa del lavoro, legittimando così la decisione aziendale.

La Corte di Cassazione, invece, esaminando il contenuto della raccomandata inviata dal

datore alla lavoratrice, ha ritenuto, al contrario di quanto sostenuto dalla corte di merito, che la comunicazione datoriale integrasse un vero e proprio trasferimento successivo al ripristino del rapporto, e che lo stesso non fosse motivato e non sorretto da ragioni tecniche, organizzative e produttive. In considerazione di ciò doveva quindi ritenersi giustificabile, perché rispondente a buona fede ex articolo 1375 del codice civile – il comportamento assunto dalla lavoratrice, a cui non poteva essere contestata alcuna assenza ingiustificata.

Nelle motivazioni della sentenza in esame la Cassazione richiama la propria recente giurisprudenza, in base alla quale "l'ottemperanza del datore di lavoro all'ordine giudiziale di riammissione in servizio, a seguito di accertamento della nullità dell'apposizione di un termine al contratto di lavoro, implica il ripristino della posizione di lavoro del dipendente, il cui reinserimento nell'attività lavorativa deve avvenire nel luogo precedente e nelle mansioni originarie, a meno che il datore di lavoro non intenda disporre il trasferimento del lavoratore ad altra unità produttiva, e sempre, che il cambiamento della sede sia giustificato da sufficienti ragioni tecniche, organizzative e produttive, in mancanza delle quali è configurabile una condotta datoriale illecita, che giustifica la mancata ottemperanza a tale provvedimento da parte del lavoratore, sia in attuazione di un'eccezione di inadempimento ai sensi dell'articolo 1460 del codice civile, sia sulla base del rilievo che gli atti nulli non producono effetti" (Cass. Sez. Lav. n. 11927 del 16 maggio 2013).

Detta Corte, in conclusione, conferma che: "ove sia contestata la legittimità del trasferimento il datore di lavoro ha l'onere di allegare e provare in giudizio le fondate ragioni che lo hanno determinato, e, se può integrare o modificare la motivazione eventualmente descritta nel provvedimento, non può limitarsi a negare la sussistenza dei motivi di legittimità oggetto di allegazione e richiesta probatoria della controparte, ma

deve comunque provare le reali ragioni tecniche, organizzative e produttive che

giustificano il provvedimento” (conforme Cass. Sez. Lav. n. 19095 del 9 agosto 2013).

Disciplina delle professioni

Nella nota di commento intitolata “Non spetta alle Regioni individuare nuove figure professionali”, a cura di Salvato Luigi, Sostituto procuratore generale presso la Corte di Cassazione, pubblicato sulla rivista “Il Quotidiano Giuridico” della Wolters Kluwer (11/11/2015), si evidenzia che, la Corte costituzionale con la sentenza n. 217 del 5 novembre 2015, ha dichiarato costituzionalmente illegittima la legge della Regione Umbria n. 19 del 2014 che ha istituito e disciplinato la figura professionale degli operatori in discipline bionaturali.

La suddetta Regione, con la legge regionale n. 19/2014, avente l’obiettivo di valorizzare le discipline bionaturali, promuovendo il coordinamento tra gli operatori e la qualificazione dell’offerta, ha affermato che si intendono per discipline bionaturali le attività e le pratiche individuate dalla G.R., con proprio atto, che perseguono come finalità il mantenimento o il recupero dello stato di benessere della persona volto al miglioramento della sua qualità di vita.

Secondo tale legge, tali pratiche, che non hanno carattere di prestazione sanitaria, mirano a stimolare le risorse vitali della persona con metodi ed elementi naturali. Inoltre, la legge ha previsto che, per le finalità di cui all’art. 1, presso la struttura competente della G.R., è istituito l’elenco regionale ricognitivo degli operatori in discipline bionaturali e presso detta struttura è stato altresì istituito l’elenco dei soggetti che offrono formazione nelle discipline bionaturali. Alla Regione è poi stata assegnata la funzione di promuovere la costituzione di reti per il benessere tra gli operatori in tali discipline tramite la costituzione di associazioni professionali; sono state disciplinate le modalità di iscrizione nell’elenco regionale degli operatori in discipline bionaturali; sono stati previsti i compiti della G.R. in tema di procedura di iscrizione nell’elenco ed è stato istituito presso la stessa un Comitato tecnico per la valorizzazione di tali discipline bionaturali.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato innanzi la Corte Costituzionale gli artt. 2, comma 1, e 5, comma 1, della sopraccitata legge regionale, dichiarandone il contrasto con l’art. 117, terzo comma, della Costituzione, che assegna allo Stato la determinazione dei principi fondamentali nelle materie “professioni” e “tutela della salute”.

La Corte costituzionale in risposta ha giudicato fondate le censure ed ha sancito l’illegittimità costituzionale della sopraccitata legge regionale.

Si rammenta, in proposito che, la giurisprudenza costituzionale ha più volte sancito l’illegittimità costituzionale di norme simili a quelle in esame.

Tale Organo ha precisato che, l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, per il suo carattere necessariamente unitario, deve ritenersi riservata allo Stato, mentre, invece compete alle Regioni solo la disciplina degli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale.

Nel caso preso in esame, era inevitabile affermare che la definizione dei compiti lavorativi assegnati agli operatori in discipline bionaturali e l’istituzione dell’elenco degli operatori nelle stesse abbiano comportato l’individuazione di una nuova professione, non già una mera ricognizione di una professione già riconosciuta dalla legge dello Stato, che la Regione avrebbe invece potuto fare, con conseguente violazione dei limiti della potestà legislativa regionale nella materia, di competenza concorrente, delle «professioni».

Ancora dando continuità alla propria giurisprudenza, la Corte ha poi ritenuto irrilevante prendere posizione sulla questione del carattere di prestazione sanitaria delle pratiche bionaturali. Tanto perché, al fine della ritenuta violazione della competenza statale in materia di professioni, non rileva l’oggetto sul quale si esercita l’attività professionale.

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Riforma della Pubblica amministrazione

In materia si pubblicano i seguenti articoli, prelevati dalla rivista "Giornale di Diritto amministrativo" n. 5/2015 (settembre/ottobre), reperibili sulla banca dati Nuova de Agostini:

"Il contesto e gli obiettivi della riforma", a cura di Bernardo Giorgio Mattarella, Capo dell'Ufficio Legislativo del Ministro della semplificazione e pubblica amministrazione;

"L'amministrazione digitale e la trasparenza amministrativa", a cura di Bruno Carotti;

"Le norme generali sulla semplificazione", a cura di Giulio Vesperini;

"Sui poteri di autotutela: una riforma in senso giustiziale", a cura di Marco Macchia;

"L'organizzazione amministrativa", a cura di Luigi Fiorentino;

"Le norme sul personale", a cura di Stefano Battini;

"Le partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche e i servizi pubblici locali di interesse economico generale", a cura di Harald Bonura e Giuliano Fonderico;

"La Codificazione della disciplina dei processi innanzi la Corte dei conti", a cura di Sergio Auriemma.

Piano Nazionale Anticorruzione

Nell'approfondimento intitolato "Pubblicato l'aggiornamento, per il 2015, al Piano Nazionale Anticorruzione 2013-2016", a cura di Roberta Caiffa, funzionario della Corte dei conti, pubblicato sulla rivista "Il Quotidiano per la P.A.", (09/11/2015), reperibile sulla banca dati Nuova de Agostini, si rileva che, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, che esercita, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. f), della L. n. 190 del 2012, "la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni", con la Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015, ha approvato l'aggiornamento, per il 2015, al Piano Nazionale Anticorruzione 2013-2016. Si informa in merito che, quest'ultimo tende a dare una svolta decisiva al fine di migliorare la qualità dei Piani Anticorruzione delle Amministrazioni Pubbliche. Il medesimo si è reso necessario in ordine agli interventi normativi che sono intervenuti, che hanno inciso sostanzialmente sulla materia, tra i quali la disciplina introdotta dal D.L. 24 giugno 2014, n. 90, conv. nella L. 11 agosto 2014, n. 114, recante il trasferimento completo delle competenze sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza dal Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) all'ANAC, e al successiva riorganizzazione ed

assunzione delle funzioni e delle competenze della soppressa Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP).

L'aggiornamento, inoltre, deriva anche dalle risultanze di una valutazione compiuta sui Piani di prevenzione della corruzione (PTPC) di un campione di 1.911 amministrazioni, conclusasi nel luglio scorso, e da un successivo confronto, tenutosi nello stesso mese, nell'ambito della "Giornata nazionale di incontro con i Responsabili della prevenzione della corruzione" in servizio presso le pubbliche amministrazioni. Dalla ricerca condotta in proposito è emerso che *"i Piani fin qui adottati si sono rivelati per più aspetti gravemente carenti, soprattutto per la mancata individuazione di adeguate misure di prevenzione della corruzione, che fossero il frutto di una compiuta autoanalisi organizzativa delle amministrazioni, alla ricerca di aree e attività più esposte al rischio di corruzione"*. E così, mentre è in preparazione *"un nuovo e più organico Piano Nazionale Anticorruzione 2016-2018, sul quale l'Autorità sta già lavorando, si è voluto segnalare alle amministrazioni la necessità di concentrarsi sulla effettiva individuazione e attuazione di misure proporzionate al rischio, coerenti con la funzionalità e l'efficienza, concrete, fattibili e verificabili, quanto ad attuazione e ad efficacia."*

L'aggiornamento, che si pone in continuità con il PNA in vigore, approvato nel rispetto delle Linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale di cui all'art. 1, comma 4, L. n. 190 del 2012, è articolato in due sezioni. La prima (Parte generale) è dedicata ad una valutazione delle principali criticità rilevate sul campione (analisi del contesto esterno, mappatura dei processi interni, valutazione del rischio e relativo trattamento e coordinamento tra Piano Anticorruzione e Piano della performance) per poi soffermarsi sull'aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione, volto al miglioramento delle misure di prevenzione, soprattutto per le difficoltà di attuazione delle principali novità introdotte dalla L. 6 novembre 2012, n. 190.

Le principali criticità si distinguono in: a) difficoltà incontrate dalle pubbliche amministrazioni per la complessità della normativa; b) difficoltà organizzative dovute in gran parte a scarsità di risorse finanziarie, che hanno impoverito anche la capacità di organizzare le funzioni tecniche e conoscitive necessarie per svolgere adeguatamente il compito; c) diffuso atteggiamento di mero adempimento nella predisposizione dei PTPC limitato ad evitare le responsabilità che la legge fa ricadere sul Responsabile della prevenzione della corruzione (PRC) e oggi, dopo l'introduzione della sanzione di cui all'art. 19, comma 5, del D.L. n. 90 del 2014, anche sugli organi di indirizzo, in caso di mancata adozione del PTPC; d) isolamento del RPC nella formazione del PTPC e il sostanziale disinteresse degli organi di indirizzo.

Nella seconda sezione, invece, inerente la Parte Speciale redatta in collaborazione con il

Ministero della Salute e con l'Agenas – l'ANAC ha ritenuto opportuno predisporre specifici approfondimenti, fornendo esemplificazioni di eventi corruttivi e relative misure con riferimento alle aree a rischio "contratti pubblici" e "sanità". Per entrambi i settori si individuano eventi rischiosi e si indicano alcune possibili misure volte a prevenirli.

Per quanto concerne "l'area a rischio dei contratti pubblici", l'ANAC ha ritenuto necessario utilizzare tale più ampia definizione, in luogo di "affidamento di lavori, servizi e forniture" già indicata dal PNA, perché questo permette un'analisi approfondita non solo della fase di affidamento ma anche delle fasi successive di esecuzione del contratto.

Per quanto riguarda, invece, la sanità il relativo approfondimento è stato predisposto tenendo conto del lavoro dell'apposito Tavolo tecnico istituito fra ANAC, Ministero della salute e Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (Agenas). L'analisi in questo ramo è stata condotta su un campione di 247 Piani di prevenzione della corruzione redatti da Aziende Sanitarie Locali, Aziende Ospedaliere, Aziende Ospedaliere Universitarie e Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico.

L'ANAC, infine, indica sinteticamente le attività che le amministrazioni e gli altri enti dovranno svolgere per il miglioramento della qualità dei Piani di prevenzione della corruzione e delle misure di prevenzione adottate.

I nuovi piani saranno approvati dalle Amministrazioni entro il 31 gennaio 2016. Su tali aspetti si concentrerà in via prioritaria la verifica, la vigilanza e il controllo dell'Autorità.

L'analisi di impatto della corruzione

Nell'articolo intitolato "L'analisi di impatto della corruzione (AIC): un nuovo strumento per i regolatori?", a cura di Luca Di Donato, dottorando di ricerca in "Diritto ed Impresa" della LUISS Guido Carli Roma, si rileva che la discussione sulla definizione è stata a lungo oggetto del dibattito che si è svolto sulla corruzione. Anche la stessa dottrina ha cercato nel corso degli anni di fornire una

definizione universale, tuttavia si è scontrata sul fatto che tale fenomeno, come quelli di altre scienze sociali, è fugace e, nel contempo, è soggetto a connotazioni storiche, sociali e culturali, da cui deriva anche il problema della sua misurazione. A fronte di ciò, sono state fornite diverse nozioni della corruzione; pertanto se ne propone una sintetica analisi relativa ai tre

gruppi di studiosi che si sono pronunciati sulla stessa. Il primo gruppo di definizioni elaborato dagli studiosi, è stato incentrato sull'ufficio pubblico, secondo il quale la corruzione è "un comportamento che devia dai doveri formali di coloro che occupano un ruolo pubblico (elettivo o nominato) per motivi privati (famigliari, di clan o di amicizia) per perseguire fini volti all'ottenimento di vantaggi personali o di status, oppure che viola le regole sancite per impedire indebite forme di influenza privata. Pertanto, in questo specifico caso, la stessa è intesa come atto che viola le leggi vigenti in un dato ordinamento giuridico; è, quindi, un comportamento deviante, associato ad una particolare motivazione, vale a dire al guadagno personale. In ordine la questione più importante sollevata dal primo gruppo è la seguente: in base a quali criteri è possibile stabilire, l'abuso del potere pubblico? In altri termini senza la possibilità di inquadrare il limite del potere discrezionale conferito al funzionario pubblico, sembra difficile risolvere il problema del reato e della sua delimitazione.

Un secondo gruppo di definizioni, sempre basato sull'interesse pubblico, considera la corruzione come un atto od un orientamento volto a tutelare interessi speciali o particolari, a discapito della collettività. In questo particolare caso la corruzione è definita come causa e conseguenza del crollo dei valori di una società, tesa a favorire gli interessi di pochi. Comunque, anche in questo caso, occorre tener conto di alcuni nodi

problematici, tra i quali emerge la difficoltà di delimitare l'interesse pubblico (e di conseguenza l'opinione pubblica sul reato) e di valutare quali azioni siano realmente contrarie a tale principio. Infine, il terzo gruppo di definizioni, proposto dagli studiosi, centrato sul mercato, in base al quale la corruzione è interpretata attraverso il modello Principale –Agente. Tale modello permette di mettere a fuoco le transazioni corrotte tra i vari soggetti. Secondo la teoria economica, l'Agente (un funzionario pubblico) sfruttando le deboli condizioni istituzionali ha l'opportunità di imporre oneri amministrativi e burocratici al fine di estorcere una tangente al cliente (cittadini e imprese) e massimizzare i costi ed i benefici per ottenere il massimo vantaggio possibile dall'atto corruttivo.

Dunque, una delle cause della corruzione sarebbe da individuare nella c.d. "*bad regulation*": cioè nelle regole mal progettate, ambigue e scarsamente coordinate le quali rischiano di creare degli incentivi alla corruzione.

Nel testo, in particolare, l'autore si sofferma sui seguenti punti: - l'introduzione al fenomeno della corruzione; - la regolazione e i fattori di rischio-corruzione; - l'Analisi di Impatto della corruzione (AIC).

Il testo dell'articolo è reperibile al seguente indirizzo:

<http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=30725&dpath=document&dfile=11112015115441.pdf&content=L'analisi+di+impatto+d>

REGIONI

PDL n. n. 1533 della Regione Emilia Romagna del 28 ottobre 2015 "Favorire l'attività sportiva per le famiglie disagiate"

Con la presente proposta di legge la sopraccitata Regione intende sostenere le famiglie in stato di disagio soprattutto economico istituendo una linea di finanziamento per bambini e ragazzi tra i 6 ed i 17 anni, che per le suddette ragioni, non possono svolgere attività sportiva.

Tre sono i requisiti per poter accedere al suddetto finanziamento: - almeno uno dei due genitori, o tutore, è residente in Emilia Romagna da non meno di cinque anni; - il valore dell'ISEE all'atto di presentazione della domanda per richiedere il contributo non è superiore ad euro 20.000; - il 10% delle

risorse finanziarie sarà riservato alle persone con disabilità.

Inoltre, a tale finanziamento possono anche aderire i Comuni dell'Emilia Romagna, in forma singola od associata o come componenti di un'aggregazione territoriale, che intendono svolgere un ruolo di supporto operativo e di accompagnamento nei confronti delle famiglie; pertanto possono presentare domanda i Comuni, le Unioni di Comuni, le Comunità Montane, le Aziende speciali, i Consorzi di diritto pubblico e le Aziende pubbliche di servizi alla persona.

Si segnala che il contributo regionale viene erogato sulla base delle spese sostenute per la frequenza da parte dei figli minori a corsi o attività sportive che: prevedono il pagamento di quote di iscrizione e/o di frequenza;

abbiano una durata continuativa di almeno sei mesi; siano tenuti da associazioni o società sportive dilettantesche presenti nel Registro Coni o affiliate a Federazioni sportive nazionali, discipline sportive associate, enti di promozione sportiva.

Comunque viene erogato un solo contributo, del valore massimo di 200 Euro per famiglia, con la possibilità di ulteriori assegnazioni per altri figli in caso di risorse disponibili.

Il testo della proposta di legge è reperibile al seguente indirizzo:

<http://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/monitor.php?vi=att&urn=er:assemblealegislativa:progettodilegge:2015;1533>

Leggi regionali di attuazione

Nell'articolo intitolato "Legge Delrio e riordino delle funzioni amministrative: un primo bilancio delle leggi regionali di attuazione", a cura di Francesca Palazzi, pubblicato nella rassegna di Astrid del 10/11/2015 n. 234 (n. 19/2015), si evidenzia che ponendo il confronto fra i tempi di attuazione della riforma delle province previsti dalla L. n. 56/2015 e le leggi regionali approvate sino ad oggi, si constata un grave ritardo e ci si chiede quali siano i fattori che lo hanno cagionato. Infatti la L. n. 56/2014 prevedeva che entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della medesima (e cioè l'8 aprile 2014) lo Stato e le Regioni individuassero in modo puntuale, tramite Accordo stipulato in Conferenza Unificata, le funzioni oggetto del riordino; entro lo stesso termine di tre mesi, con apposito D.P.C.M. da adottarsi previa intesa in sede di Conferenza Unificata, dovevano stabilirsi i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni da trasferire dalle province agli enti subentranti. Entro il termine di sei mesi, dalla data di decorrenza della legge, le Regioni avrebbero dovuto provvedere a dare attuazione all'Accordo, pena l'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato. In

base alle previsioni originarie del legislatore statale, il processo attuativo avrebbe dovuto concludersi entro l'8 ottobre 2014.

Alla data del 31 dicembre 2014 quasi tutte le Regioni avevano provveduto ad adottare i progetti di legge di riordino, escluse le regioni Calabria ed Emilia-Romagna; per cui il termine dell'Accordo è stato sostanzialmente rispettato. L'elemento che però sta mettendo a dura prova tutto il progetto di riforma è la legge di stabilità 2015 (Legge 23 dicembre 2014, n. 190). Essa, non solo ha contratto in modo incisivo le risorse assegnate alle province ma ha anche imposto alle province una serie di divieti per le assunzioni ed una contrazione degli oneri per il personale, a prescindere dal completamento della redistribuzione delle funzioni, fissando una riduzione della dotazione organica in misura pari al 30% ed al 50% della spesa sostenuta alla data di entrata in vigore della L. n. 56/2014, rispettivamente da città metropolitane e province. Detta Legge ha comunque aperto una nuova fase, tuttora in corso, nella quale al centro dell'attenzione, sia del Governo che delle Regioni, vi è il problema di come ricollocare il personale in soprannumero. Nel testo viene posta l'attenzione sui seguenti punti: - le cause che hanno determinato il ritardo accumulato dalle

Regioni; - l'approccio dei legislatori regionali al tema del riordino istituzionale; - la

riallocazione delle funzioni (uniformità o differenziazione).

SANITA'

Sanità

Nel commento intitolato "Qualche dubbio sulla revisione della Costituzione in atto", pubblicato nella rassegna di Astrid del 10/11/2015, n. 234 (n. 19/2015), si sottolinea che, un sistema della salute non accompagnato da un adeguato programma determina una organizzazione sanitaria che non è più tale. Questo sta accadendo nella sanità sottoposta ai piani di rientro, soprattutto per quella commissariata (è il caso della Regione Calabria). Le cause, a parere, dell'autore sono da imputarsi a due errori storici: - il primo è stato quello di ipotizzare originariamente che tutte le Regioni fossero capaci di gestire per conto loro la sanità e non solo; - il secondo, è stato quello di non prendere in considerazione lo stato di partenza, in termini di debito accumulato. Due handicap cui ha dato soluzione con grande ritardo, il c.d. federalismo fiscale, con l'introduzione della metodologia di finanziamento fondato sul binomio costi/fabbisogni standard, assistito dalla perequazione ordinaria in favore delle Regioni più povere, garante della copertura delle spese "normali" al 100%, e dalla perequazione infrastrutturale.

Secondo l'autore ci si trova così di fronte ad un servizio sanitario che: - da una parte rema contro la Costituzione cosiddetta economica e dei rapporti sociali, garante del costante disequilibrio e della non tutela al diritto alla salute; - dall'altra, perde sempre di più la caratteristica unitaria sistemica nazionale per assumere una specificità sistemica regionale, nel senso di essere sempre di più protagonista di una resa a macchia di leopardo, ove la macula diventa sempre rada, tanto da rendere i territori e le popolazioni diseredate dei diritti di cittadinanza sempre più ingombranti, sì da coinvolgere in negativo circa trenta milioni di cittadini (guarda caso proprio quelli sottoposti ai piani di rientro). A detta dell'autore si sta profilando nella gran parte del Paese una sanità negata, da imputarsi alla carenza del personale sanitario nelle strutture, alla povertà di risorse umane e di tecnologia, funzionale a rendere l'offerta di salute adeguata alle esigenze.

Pertanto è necessario prendere visione della situazione attualmente esistente nel campo sanitario che si presenta alquanto critica ed apportarvi i corretti rimedi e le giuste modifiche nella riforma che si sta delineando in Parlamento.

Sanità digitale

Nell'articolo intitolato "In G.U. il decreto attuativo del Fascicolo Sanitario Elettronico", a cura della redazione della rivista "Il Quotidiano Giuridico", (12/11/2015), della Wolters Kluwer, si sottolinea che, in data 11/11/2015 sulla G.U. n. 263 è stato pubblicato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 settembre 2015, n. 178 recante il regolamento per l'attuazione del fascicolo sanitario elettronico. Si rammenta che il fascicolo sanitario elettronico

(FSE) è l'insieme dei dati e documenti digitali di tipo sanitario e socio-sanitario prodotti da eventi clinici presenti e passati dell'assistito e sarà utile per finalità di cura e di ricerca.

Il sopraccitato fascicolo sanitario è composto da: - i dati identificativi dell'assistito; - i referti; - i verbali di pronto soccorso e le lettere di dimissione; - il profilo sanitario sintetico; - il dossier farmaceutico; - il consenso o il diniego alla donazione degli organi o dei tessuti.

Si informa che il profilo sanitario sintetico o "*patientsummary*", è il documento socio-sanitario informatico redatto e aggiornato dai medici di medicina generale e pediatri di libera scelta, che riassume la storia clinica del paziente e la sua situazione corrente conosciuta. Questo per favorire la continuità di cura, permettendo un rapido inquadramento dell'assistito al momento del contatto con il Sistema sanitario Nazionale. Inoltre, il suddetto fascicolo può essere alimentato esclusivamente sulla base del consenso libero e informato da parte

dell'assistito, che conserva il diritto a richiedere l'oscuramento dei dati e documenti sanitari e socio-sanitari sia prima dell'alimentazione del fascicolo medesimo che successivamente, garantendone la confutabilità esclusivamente all'assistito e ai titolari che li hanno generati.

Il testo dell'articolo è reperibile al seguente indirizzo:

<http://www.quotidianogiuridico.it/documents/2015/11/12/in-g-u-il-decreto-attuativo-del-fascicolo-sanitario-elettronico>