

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

25 NOVEMBRE 2015



SOMMARIO

AMBIENTE	3
<i>Stati Generali del verde urbano</i>	3
BILANCIO – FINANZE – CREDITO – ECONOMIA	3
<i>Vigilanza Finanziaria</i>	3
CONTRATTI – APPALTI	4
<i>Criteri di aggiudicazione</i>	4
DIRITTO COMUNITARIO	6
<i>Qualità delle Regole</i>	6
ENTI LOCALI	6
<i>La fusione dei Comuni</i>	6
INFORMATICA – DIGITALIZZAZIONE	7
<i>Concorsi on line</i>	7
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	8
<i>Riforma della P.A.</i>	8
<i>La Cassazione sugli assenteisti</i>	9
REGIONI	10
<i>PDL n. 91 della Regione Campania del 3 novembre 2015 "Disposizioni in materia di Terapia ed attività assistite da animali".</i>	10
SANITA'	11
<i>La regolamentazione della fecondazione assistita</i>	11
<i>Responsabilità medica</i>	12

AMBIENTE

Stati Generali del verde urbano

Si informa che l'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la ricerca Ambientale), al fine di stimolare le politiche attive sul territorio ha scelto l'anno in corso per indire, per la prima volta, gli Stati Generali del Verde Urbano, in occasione della Festa degli alberi del 21 novembre. Questo costituisce un'opportunità per scambiare esperienze, competenze e linguaggi diversi, in nome di un alto obiettivo comune.

In proposito si precisa che, il Comitato per lo sviluppo del verde pubblico è l'organo istituzionale che nell'ambito del ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del

mare ha la funzione di dare attuazione alla legge italiana n. 10/2013, recante "Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani". In questa missione importante trova spazio il compito di promuovere una rinnovata cultura del verde, soprattutto in relazione al ruolo che il verde occupa negli insediamenti urbanizzati. Un ruolo con precise ricadute su salute, ambiente ed economia.

Per approfondimenti il sito di riferimento è il seguente:

<http://www.isprambiente.gov.it/it/events/stati-general-del-verde-urbano>

BILANCIO – FINANZE – CREDITO – ECONOMIA

Vigilanza Finanziaria

Nell'articolo intitolato "Il Meccanismo europeo di vigilanza finanziaria e la ripartizione delle competenze", a cura di Rita Perez, pubblicato sulla rivista "Giornale di diritto amministrativo" n. 5 del 2015, a pag. 589, reperibile sulla banca dati Nuova de Agostini, si rileva che la proposta di adottare un sistema unico di vigilanza bancaria nasce dalla necessità di porre rimedio alla crisi dei debiti sovrani dei diversi Stati dell'Unione Europea e delle banche. Per arginare tale fenomeno il Parlamento Europeo aveva spronato l'Unione Europea ad affidare ad un unico organo europeo la competenza a svolgere in modo diretto i compiti di vigilanza sugli istituti di credito. L'esortazione tendeva alla creazione di un sistema omogeneo di supervisione in grado di colmare le gravi

carenze, nella cooperazione e nel coordinamento, tra le diverse autorità europee di vigilanza e, nel contempo ad attuare in modo uniforme il diritto dell'Unione, ma soprattutto a perseguire lo scopo primario, di affidare all'Unione bancaria il controllo delle banche a livello europeo sottraendolo alle politiche nazionali.

Nel testo l'autrice si sofferma sui seguenti punti principali: - l'Unione bancaria e il Meccanismo unico di vigilanza prudenziale; - il regolamento istitutivo del Meccanismo e l'allocazione dei poteri; - il regolamento istitutivo del Meccanismo e la distribuzione delle competenze; - la posizione delle autorità di vigilanza nazionali; - la frammentazione dei controlli e le esigenze unitarie della vigilanza bancaria.

CONTRATTI – APPALTI

Criteri di aggiudicazione

Nella nota di commento intitolata "Gare da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e soluzioni migliorative", a cura di Giuseppe Cassano, Direttore del Dipartimento di Scienze Giuridiche della European School of Economics, pubblicata sulla rivista "Il Quotidiano per la P.A." (14/11/2015), reperibile sulla banca dati Nuova de Agostini, si sottolinea che dinnanzi al TAR Lazio, Roma, viene impugnata l'aggiudicazione definitiva di una gara stipulata per l'affidamento di un appalto inerente alla progettazione definitiva ed esecutiva, e all'esecuzione dei lavori di ristrutturazione generale e di consolidamento strutturale di un padiglione detentivo presso una Casa Circondariale. La società ricorrente, presentata la propria offerta, si collocava al secondo posto della graduatoria inerente l'esito delle valutazioni adottate dalla Commissione giudicatrice, conseguiva però l'aggiudicazione, in virtù del punteggio complessivo assegnatole, la società risultata poi essere controinteressata. Vista la documentazione della società cointrointeressata, la società ricorrente rilevava l'incompatibilità delle soluzioni progettuali proposte; soprattutto, a suo parere, il progetto dell'aggiudicataria era caratterizzato da sostanziali e rilevanti varianti alle linee progettuali del progetto preliminare con assoluta alterazione, anche nelle forme e delle funzioni con la sostanziale alterazione e macroscopico cambiamento, architettonico del complesso. Pertanto, l'accesso agli atti avrebbe messo in evidenza rilevanti illogicità sia nel sub procedimento di verifica dell'anomalia che nella stessa esatta individuazione del contenuto concreto dell'offerta, a fronte di palesi contraddittorietà negli elaborati di controparte.

Tale questione è stata sottoposta al vaglio del giudice amministrativo.

In proposito, si rammenta che, con i primi cinque motivi di ricorso viene diversamente articolata la censura principale secondo la quale il progetto presentato dalla controinteressata, aggiudicataria della gara *de qua*, sarebbe del tutto eterogeneo rispetto

a quello elaborabile in applicazione della *lex specialis*, e si porrebbe in contrasto con le soluzioni contenute nel capitolato prestazionale.

La Commissione giudicatrice non avrebbe quindi tenuto conto della differenza sostanziale tra le varianti progettuali (escluse dal bando) e le soluzioni migliorative, consentite dalla *Lex specialis* di gara in relazione al progetto preliminare eseguito dalla stazione appaltante.

Nel sesto motivo la censura principale viene riformulata, sebbene sotto diverso profilo, deducendosi il vizio di eccesso di potere per ritenuta disparità di trattamento da parte della Commissione giudicatrice, per aver escluso l'offerta presentata da altro concorrente avente ad oggetto la demolizione totale del padiglione e la sua ricostruzione.

Secondo l'adito Giudice amministrativo tali censure, nel loro insieme non meritano adesione.

Nella sentenza si pone l'accento sull'infondatezza dei motivi di gravame, concernenti la pretesa inammissibilità delle soluzioni tecniche adottate dall'aggiudicataria in quanto costituenti varianti progettuali escluse dal bando e la gara veniva indetta con aggiudicazione a favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa, sulla base di un mero progetto preliminare e di un capitolato titolato come di natura prestazionale, e questo, lasciava alla Commissione giudicatrice ampi margini discrezionali nell'ammettere soluzioni migliorative al suddetto schema di massima.

In merito, si osserva che, la presenza di un progetto preliminare a base della gara consente alla stazione appaltante, in linea con la giurisprudenza, un ampio margine discrezionale nel valutare le varianti ammissibili, laddove previste e quindi, a fortiori, le semplici proposte migliorative.

In definitiva, come la giurisprudenza univocamente insegna, in tema di gare da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le soluzioni migliorative si differenziano dalle varianti: infatti mentre le prime possono liberamente

esplicarsi in tutti gli aspetti tecnici lasciati aperti a diverse soluzioni sulla base del progetto posto a base di gara ed oggetto di valutazione dal punto di vista tecnico, salva la immodificabilità delle caratteristiche progettuali già stabilite dall'Amministrazione, le seconde si sostanziano in modifiche del progetto dal punto di vista tipologico, strutturale e funzionale, per la cui ammissibilità è necessaria una previa manifestazione di volontà della stazione appaltante, mediante preventiva autorizzazione contenuta nel bando di gara e l'individuazione dei relativi requisiti minimi che segnano i limiti entro i quali l'opera proposta dal concorrente costituisce un *aliud* rispetto a quella prefigurata dalla Pubblica Amministrazione.

Pertanto nel caso di specie, la Commissione giudicatrice aveva ampi margini discrezionali nell'ammettere le soluzioni migliorative in quanto l'offerta tecnica era stata presentata su un progetto preliminare; di conseguenza è in errore la parte ricorrente nel censurare come variante non ammessa ogni soluzione migliorativa aggiunta al progetto di gara della controinteressata, trascurando di considerare le proposte migliorative che debbono ritenersi ammesse anche in presenza di divieto di varianti. Argomentando in questo modo il TAR Roma respinge le censure delineate con i primi cinque motivi di ricorso. Ma non solo, le considerazioni svolte impongono anche al Collegio giudicante la logica conseguenza di respingere anche il sesto motivo, con la successiva precisazione che il caso portato ad esempio dalla ricorrente non è sovrapponibile a quello in esame, perché in quello la Commissione ritenne di non poter applicare i criteri di cui alla *lex specialis* al progetto del concorrente, che oltretutto risultava non

comparabile con quelle delle altre imprese concorrenti. Neppure meritevoli di considerazione risultano essere le censure dirette a contestare il giudizio della Commissione in sede di verifica dell'anomalia dell'offerta aggiudicataria. In ordine si considera che in tema di appalti pubblici, in sede di verifica dell'anomalia delle offerte, la valutazione di congruità deve essere globale e sintetica, non può concentrarsi in modo parcellizzato sulle singole voci di prezzo, dal momento che lo scopo dell'indagine è accertare la serietà e l'affidabilità dell'offerta nel suo complesso, non delle sue singole componenti.

Nel caso sottoposto al suo giudizio, il Tar Roma evidenzia come la Commissione di gara, pur tenendo conto del principio generale suindicato, abbia ritenuto che ogni singola lavorazione dell'aggiudicataria fosse giustificata con indicazione dei costi dei materiali elementari, dei costi dei noli e dei trasporti, dei costi della manodopera alla cui somma totale sono state applicate le percentuali di spese generali e di utile di impresa nei valori, ancorché non obbligatori, indicati dall'art. 32, del D.P.R. n. 207 del 2010.

La stazione appaltante non ha dunque accertato, in sede di verifica dell'anomalia, particolari incongruità delle singole voci componenti l'offerta che si riflettessero negativamente sul suo complesso e ne determinassero l'inattendibilità ed incongruità e quindi, essendosi il procedimento di verifica delle offerte anomale concluso con un giudizio positivo di non anomalia dell'offerta, non si è reso necessario il ricorso ad una motivazione estesa, risultando sufficiente il richiamo *per relationem* alle operazioni ed alle risultanze dello specifico procedimento.

DIRITTO COMUNITARIO

Qualità delle Regole

Nel commento intitolato "Regole migliori producono risultati migliori? La sfida della nuova Agenda Europea sulla *better regulation*", a cura di Fabio Giglioni, pubblicato sulla rivista "Giornale di diritto amministrativo" n. 5 del 2015, a pag. 597, reperibile sulla banca dati Nuova de Agostini, si rileva che fra i primi atti compiuti dalla istituzione europea, vi è l'elaborazione di una nuova agenda che riforma la strategia europea sulla *better regulation*. Procedendo in tale modo la Commissione conferma un orientamento avviato a seguito della Strategia di Lisbona del 2000 di investire sul miglioramento della qualità delle regole per adempiere al conseguimento dei suoi obiettivi. Si tratta del perseguimento di una meta-politica a sostegno delle priorità politiche effettive dell'UE. Il principale scopo che la nuova agenda persegue è quello di rendere quanto più concreto e tangibile il miglioramento della regolazione, affinché i risultati possano essere apprezzati concretamente da chi è chiamato ad attuarne l'applicazione e dai destinatari finali. Cinque sono sostanzialmente le novità apportate rispetto al sistema di garanzia della qualità finora predisposto, ma le principali

sono: la prima, che concerne una propensione maggiore all'apertura verso l'esterno; significando con ciò che la valutazione della qualità non deve essere soltanto un giudizio confinato a esperti presenti nelle amministrazioni, europee e nazionali, ma si deve confrontare con giudizi espressi da valutatori indipendenti, cioè i cittadini, le imprese ed i soggetti interessati all'applicazione delle regole; la seconda, che riguarda l'estensione dell'accompagnamento degli strumenti di verifica della qualità delle regole su tutto il loro ciclo di vita: dalla presentazione dei documenti che illustrano gli obiettivi (roadmap), alla valutazione della rimozione delle regole già in vigore (monitoring and evaluation).

Nel testo i punti principali analizzati sono i seguenti: - le novità dell'agenda europea sulla qualità delle regole; - il nuovo *Regulatory Scrutiny Board*; - le regole come problema.

L'autore, tuttavia, rileva che le novità introdotte non sembrano garantire i risultati attesi, considerato che le note difficoltà che le strategie europee di *better regulation* hanno già registrato, sono riproposte in larga parte.

ENTI LOCALI

La fusione dei Comuni

Nell'articolo intitolato "La fusione dei Comuni come opportunità di rilancio del sistema delle autonomie locali territoriali", a cura di Sergio Luigino (Cop. n. 10/2015), pubblicato da LexItalia, si sottolinea che il nostro Paese da anni sta attraversando una crisi economica-finanziaria; pertanto Governo e Parlamento, proprio per il sopraccitato motivo, sono indirizzati ad intraprendere politiche orientate al taglio della spesa pubblica ed in particolare di quella inerente il comparto degli enti locali territoriali. Al momento vi sono in atto politiche di revisione della spesa pubblica (c.d. *spending review*) tese a razionalizzare

l'assetto generale delle P.A. attraverso l'accorpamento delle strutture amministrative e l'abolizione di quelle ritenute superflue e non necessarie. L'azione di sistematizzazione della P.A. investe anche il settore degli enti locali territoriali, all'interno del quale si registra un numero eccessivo di Comuni, in gran parte di piccoli, ovvero di densità demografica che non supera i 5.000 abitanti. In questo contesto, prende sempre più piega, l'istituto della fusione di Comuni, previsto dall'art. 15, del D. Lgs. n. 267/2000 che consente alle Regioni, sentite le popolazioni interessate, di modificare le circoscrizioni

territoriali dei Comuni nelle forme previste dalla legge regionale, non potendo però comportare tale modificazione, l'istituzione di nuovi Comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti ovvero nuovi Comuni la cui costituzione comporti, come conseguenza che altri Comuni scendano al di sotto di tale limite, fatti salvi i casi di fusione fra più Comuni.

Nel testo l'autore focalizza l'attenzione sui seguenti punti: - sul Comune (organi e gestione del Comune); - dall'Unione alla fusione dei Comuni: l'Unione di Comuni; - le modificazioni del territorio comunale; - lo studio del Ministero dell'Interno sui risparmi teorici derivanti da un'ipotesi di accorpamento dei Comuni di minore dimensione demografica – anno 2015; - la fusione dei Comuni nella legge della regione Puglia, 1 agosto 2014, n. 34. "Disciplina

dell'esercizio associato delle funzioni comunali".

Il sistema della fusione dei Comuni è emerso in questo ultimo periodo a seguito della discussione sul riordino degli enti territoriali delle autonomie locali. Fusione intesa come strumento a disposizione degli amministratori locali e delle comunità di riferimento per semplificare la vita amministrativa e permettere ai Comuni, soprattutto di quelli di dimensione più piccola, l'ottimale gestione delle risorse pubbliche e la concreta efficacia dei servizi erogati a beneficio dei propri cittadini.

Si rammenta in proposito che sia il legislatore nazionale che quello regionale hanno con proprie leggi introdotto nell'ordinamento norme specifiche sulla fusione e sul sostegno finanziario a tale forma di semplificazione del variegato panorama istituzionale degli enti locali territoriali.

INFORMATICA – DIGITALIZZAZIONE

Concorsi on line

Nell'approfondimento intitolato "Software in riuso: Col - concorsi online", a cura di Michele Iaselli, funzionario del Ministero della Difesa, docente di informatica giuridica alla LUISS – Roma e Federico II – Napoli, si sottolinea che "Concorsi Online (Col)" è una delle piattaforme software verticali ad hoc che il Centro Servizi Informatici e Telematici di Ateneo (CSITA) sviluppa in diversi domini applicativi, nell'ambito delle proprie competenze istituzionali di informatizzazione dei processi amministrativi dell'Ateneo di Genova.

Tale sistema software web-based per la gestione delle procedure concorsuali gestisce: - la creazione di bandi di reclutamento; - la presentazione delle domande di partecipazione al bando; - la gestione delle attività delle domande presentate.

Si rammenta in proposito che tale sistema supporta bandi di reclutamento per le seguenti tipologie: - Docenti di I° e II Fascia; - Ricercatori a tempo determinato; - Assegni di ricerca; - Personale tecnico/amministrativo a tempo indeterminato e determinato.

Gli obiettivi perseguiti con "Concorsi Online" sono i seguenti: - dematerializzare le procedure di reclutamento; - razionalizzare la raccolta delle domande di partecipazione al bando; - migliorare l'accessibilità alle procedure amministrative di reclutamento e la loro trasparenza; - presentare una visione di sintesi dell'evoluzione di un bando attraverso un'ampia reportistica; - rendere conoscibili ed attuabili standard procedurali coerenti con i principi di conformità delle procedure di reclutamento delle pubbliche amministrazioni; - facilitare la comunicazione fra tutti gli attori coinvolti nella gestione del bando; - storicizzare il dato secondo normativa.

Ne conseguono dei benefici diretti che consistono nella riduzione dei costi di pubblicazione e distribuzione dei materiali stampati, dei costi per incremento efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa e nella riduzione dei costi dovuti ad errori materiali e contenziosi.

A questi benefici si aggiungono anche quelli indiretti che concernono la riduzione dei

tempi di lavorazione delle pratiche, la riduzione del tasso di errori materiali, la riduzione della necessità di richiedere e/o raccogliere più volte gli stessi dati, l'accessibilità dei cittadini all'azione amministrativa e la trasparenza delle procedure amministrative.

L'amministrazione ha deciso di implementare il suddetto software per rispondere in modo adeguato alla richiesta di informatizzazione interna ed esterna di processi amministrativi

della gestione delle risorse umane, nel rispetto della normativa vigente e sostenendo il processo di dematerializzazione e di garanzia di trasparenza, come sancito da: - Codice dell'Amministrazione digitale; - Circolare n. 12 del 3 settembre 2010 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica avente ad oggetto "Procedure concorsuali ed informatizzazione etc"; Art. 35, comma 3, D.Lgs. n. 165 del 2001.

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Riforma della P.A.

Nell'articolo intitolato "Prevenzione della corruzione e trasparenza nella riforma della P.A.", a cura di D'Alterio Elisa, ricercatore di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'università degli studi di Catania, pubblicato sulla rivista "Quotidiano Giuridico" della Wolters Kluwer (17/11/2015), si sottolinea che la legge di riforma della P.A. (L. 7 agosto 2015, n. 124) contiene alcune importanti disposizioni di revisione e semplificazione delle materie inerenti la prevenzione della corruzione e la trasparenza. In particolare l'art. 7, della legge di riforma della P.A., dedicato soprattutto alla revisione e semplificazione della disciplina della prevenzione della corruzione, della pubblicità e della trasparenza, prevede l'adozione di uno o più decreti legislativi contenenti modifiche della L. 6 novembre 2012, n. 190 e del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

I Decreti dovranno contenere: - l'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi di trasparenza; -

le misure organizzative per la pubblicazione di alcune informazioni; - la riduzione degli adempimenti; - il procedimento di adozione del piano nazionale anticorruzione, dei piani triennali e della relazione del responsabile della prevenzione della corruzione; - la razionalizzazione degli obblighi di pubblicazione; - le forme di accesso ai documenti per i parlamentari; - l'individuazione dei soggetti competenti all'irrogazione delle sanzioni; - la previsione della libertà di informazione; -

sanzioni e rimedi sia amministrativi, sia giudiziari per i casi di violazione delle norme sull'accesso.

L'art. 7, inoltre, fa direttamente riferimento alla semplificazione delle procedure di iscrizione nelle c.d. white list, nonché alla revisione della disciplina delle spese di giustizia.

Le novità concernono in primo luogo, l'introduzione nell'ordinamento italiano di un nuovo regime di accesso ai dati e documenti tenuti dalle pubbliche amministrazioni, corrispondente alla disciplina identificata nei sistemi anglosassoni con l'espressione "Foia" (Freedom of Information Act). Il criterio di delega prevede il riconoscimento della libertà di informazione attraverso il diritto di accesso, anche per via telematica, di chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento e nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati [...].».

Con la L. n. 124/2015, si introduce un nuovo tipo di accesso che si distingue dai due tipi già esistenti nell'ordinamento italiano, quindi sia dal primo, in quanto non prevede alcuna qualificazione del richiedente («chiunque»), sia dal secondo, perché l'oggetto della richiesta può essere qualsiasi dato o documento ad esclusione di alcuni limiti tassativamente stabiliti dalla legge (inoltre,

non è prevista alcuna pubblicazione sul sito istituzionale). La portata epocale di questa nuova forma di accesso è evidente: vengono meno insieme i limiti sia alla "legittimazione" soggettiva, sia alla definizione oggettiva della richiesta di accesso, favorendo il pieno diritto del privato ad accedere a dati e documenti pubblici, liberandolo dai pesanti "oneri" previsti dalla legge sul procedimento amministrativo.

Altro aspetto rilevante concerne l'attenzione dedicata alla ridefinizione dei poteri e delle responsabilità dei soggetti che intervengono nell'adozione e attuazione delle misure di prevenzione della corruzione. Le finalità di questo criterio di delega sono: rafforzare i poteri di intervento del responsabile della prevenzione della corruzione; imporre all'organo di indirizzo la definizione e assegnazione ai dirigenti di obiettivi negli ambiti della prevenzione della corruzione e della trasparenza, sulla base dei quali svolgere la valutazione; prevedere un controllo indipendente sulle modalità di attuazione delle misure.

Per quanto riguarda i soggetti esterni, l'art. 7 contiene soltanto un riferimento all'Anac, in

relazione alla previsione di procedure di ricorso in materia di accesso civico e del nuovo tipo di accesso. In questo caso, la finalità del criterio di delega è stabilire conseguenze per gli inadempimenti delle amministrazioni in materia di accesso.

Infine, rileva la razionalizzazione degli obblighi di pubblicazione nel sito istituzionale, consentendo, peraltro, che tali obblighi possano essere assolti attraverso la pubblicità totale o parziale di banche dati detenute da pubbliche amministrazioni. Tale criterio di delega fa pensare, ad esempio, che la pubblicazione dei dati relativi al conferimento di incarichi di consulenza possa essere assolto dall'amministrazione attraverso il link ai relativi dati contenuti nell'Anagrafe delle prestazioni, gestita dal Dipartimento della funzione pubblica. In questa prospettiva, alcune amministrazioni – in prima fila, la Ragioneria generale dello Stato e il Dipartimento della funzione pubblica – dovranno presto consentire l'apertura completa di alcune banche dati finora soltanto parzialmente utilizzabili dall'esterno.

La Cassazione sugli assenteisti

Nella nota di commento intitolata: "La Cassazione sugli assenteisti: truffa aggravata per il badge timbrato dal collega", a cura di Andrea Alberto Moramarco, pubblicato dalla banca dati Segretarietlocali (19/11/2015), si rileva che la Corte di Cassazione con la sentenza n. 45698 del 2015 dichiara che l'utilizzo indebito del badge da parte del dipendente pubblico, consistente nel timbrare il cartellino del collega di volta in volta assente, integra il reato di truffa, perché la manovra è tale da trarre in inganno l'amministrazione di appartenenza e provocare all'ente stesso dei danni economicamente considerevoli, nonché dei danni di immagine, per via della mancata presenza sul posto dei lavoratori. Pertanto tale Organo ha dichiarato inammissibili i ricorsi presentati da alcuni dipendenti pubblici contro la misura cautelare loro imposta dai giudici di merito.

Nel caso di specie i protagonisti della vicenda sono agenti del comando di Polizia municipale e lavoratori socialmente utili dipendenti di un Comune del casertano. La questione era insorta a seguito di un'indagine svolta dai Carabinieri del luogo dalla quale era emerso che alcuni dipendenti della Polizia Locale e Lsu che prestavano servizio presso il Comune, pur avendo registrato l'ingresso tramite badge in loro possesso, non risultavano presenti sul posto di lavoro. Di conseguenza venivano installate delle videocamere nascoste in prossimità delle macchinette "bollatrici" poste all'ingresso degli uffici comunali, dalle cui riprese era emerso un sistema di scambi reciproci dei badge personali, con gruppi di dipendenti che vicendevolmente si scambiavano il badge per la rilevazione delle presenze per conto dei colleghi assenti e, con altri, che sistematicamente entravano ed uscivano dalla sede di lavoro timbrando non solo il

bagde personale ma contestualmente utilizzavano altri 3 o 4 badge dei colleghi.

Durante la fase delle indagini preliminari il Gip prima e il Tribunale del riesame poi imponevano agli indagati la misura cautelare dell'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria ritenendo sussistenti i gravi indizi di colpevolezza in ordine ai reati di truffa aggravata ai danni dello Stato, previsto dall'articolo 640 c.p., e quello di false attestazioni o certificazioni, di cui all'articolo 55-quinquies del T.U. sul pubblico impiego.

I dipendenti comunali impugnano l'ordinanza del Tribunale del riesame contestando l'assunto dei giudici di merito, per cui l'indebito utilizzo del badge dimostrerebbe l'assenza dal posto di lavoro e, dunque, sarebbe tale da integrare gli estremi dei due reati contestati. Per i ricorrenti, infatti, le timbrature irregolari farebbero solo presumere l'effettiva assenza del lavoratore per l'intera giornata lavorativa.

La Cassazione ritiene il ricorso dei dipendenti comunali manifestamente infondato, in quanto i ricorrenti chiedono alla Corte di operare una diversa lettura del materiale indiziario in senso più favorevole alla difesa. Ma ciò non è possibile. La Corte ricorda che le misure cautelari personali devono essere applicate utilizzando un livello di prudenza massimo, sulla scorta di un «incisivo giudizio prognostico di elevata probabilità di colpevolezza» e sulla base degli indizi raccolti. Tali regole sono state rispettate dai giudici di merito che, nella specie, hanno effettuato una valutazione adeguata e congrua degli elementi indizianti raccolti, insindacabile nel merito in sede di legittimità.

REGIONI

PDL n. 91 della Regione Campania del 3 novembre 2015 "Disposizioni in materia di Terapia ed attività assistite da animali".

Con la presente proposta di legge la Regione Campania, recependo i principi fissati nella Carta Modena 2002 "Carta dei valori e dei principi sulla *Pet Relationship* intende definire e promuovere la Terapia Assistita con animali (TAA), l'Educazione Assistita con gli animali (EAA) e l'Attività Assistita con Animali (AAA).

Alla stregua di quanto evidenziato, i giudici di legittimità ritengono che la dinamica e la reiterazione degli episodi accertati sono tali da far assumere al quadro indiziario quella gravità sufficiente a giustificare l'adozione di una misura cautelare. Difatti, sussiste nel caso esaminato il reato di truffa aggravata poiché i dipendenti comunali con le loro condotte hanno tratto in inganno l'amministrazione di appartenenza provocando, per via della reiterazione delle medesime condotte, dei danni economicamente apprezzabili. Per la Corte, infatti, la timbratura del cartellino elettronico assume una funzione certificativa del rispetto degli orari di lavoro e dell'espletamento, in pratica, della propria attività e, di conseguenza, «qualsiasi condotta manipolativa delle risultanze di attestazione è di per sé idonea a trarre in inganno l'amministrazione» circa la presenza del dipendente sul luogo di lavoro. Quanto al danno poi, l'ingiustificato protrarsi delle condotte ha prodotto quel pregiudizio «patrimoniale e d'immagine conseguente alla mancata presenza del dipendente nel presidio lavorativo, rimasto così privo dell'equivalente unità di lavoro».

Inoltre, analogo è il discorso per il reato di false attestazioni e certificazioni previsto dal Testo unico sul pubblico impiego, che concorre con il delitto di truffa. Tale reato si perpetra, a detta dei giudici, con la mera falsa attestazione della presenza del dipendente, la cui prova è data dall'«irregolare utilizzo dei sistemi di rilevazione delle presenze».

Inoltre, nel contempo, intende anche accogliere gli accordi sanciti dalla Conferenza Stato-Regioni e definiti nelle Linee guida nazionali sugli interventi assistiti con gli animali (IAA)".

La medesima persegue lo scopo di standardizzare i protocolli e regolare il

processo terapeutico, riabilitativo ed educativo con gli animali domestici. Si precisa che la *Pet therapy* non è una terapia a sè stante, ma una co-terapia che affianca una terapia tradizionale in corso. L'obiettivo delle co-terapie è quello di favorire l'approccio medico e terapeutico delle varie figure mediche e riabilitative, soprattutto nei casi nei quali il paziente non dimostra una normale collaborazione. Infatti ne consegue che, la presenza di un animale permetta in molti casi di consolidare un rapporto emotivo con il paziente e, tramite questo rapporto, stabilire sia un canale di comunicazione paziente-animale-medico, sia di stimolare la partecipazione attiva del paziente.

SANITA'

La regolamentazione della fecondazione assistita

Nell'articolo intitolato "La regolamentazione della fecondazione assistita nel difficile dialogo fra le due culture", a cura di Lorenzo Chieffi, professore ordinario di diritto pubblico presso la Seconda Università degli Studi di Napoli, si rileva che la scienza riproduttiva in Italia è oggetto di un vivace e, nel contempo, aspro dibattito di confronto fra le cosiddette due culture, per l'incapacità della scienza giuridica di indirizzare rapidamente il celere incedere delle conoscenze scientifiche. In proposito, nonostante esistano straordinarie opportunità elargite dalle tecnologie applicate alla fecondazione assistita, tese ad assecondare le aspettative di genitorialità di coppie impossibilitate, il dibattito politico, per un insanabile scontro tra diverse visioni della bioetica, dogmatiche e laiche, non è riuscito a fornire un'adeguata disciplina normativa della materia.

Nel testo l'autore pone l'attenzione sui seguenti punti: - l'incoerenza scientifica della

I programmi di riabilitazione sono predisposti e realizzati da equipe multidisciplinari rappresentate da figure qualificate in funzione del tipo di intervento da assolvere; di conseguenza sono impegnati a vari livelli medici veterinari, psicologi, infermieri-assistenti sanitari e psicomotricisti.

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

http://www.consiglio.regione.campania.it/cm/s/CM_PORTALE_CRC/servlet/Docs?dir=atti&file=91.pdf

normativa sulla fecondazione assistita, - la necessaria integrazione legislativa della fecondazione eterologa; - le ambiguità legate al divieto di ricorrere alla selezione preimpianto; - l'indeterminatezza della sorte degli embrioni soprannumerari: un'auspicabile apertura alla donazione per adozione; - l'impiego degli embrioni soprannumerari per l'avvio di pratiche sperimentali.

A parere dell'autore le nuove opportunità, offerte alle coppie di aderire ad ulteriori applicazioni di fecondazione assistita, dovrebbero condurre a rimuovere taluni impedimenti che sono ancora contenuti nella L. n. 40.

Il testo dell'articolo è reperibile al seguente indirizzo:

<http://www.federalismi.it>

Responsabilità medica

Nella nota di commento intitolata "La responsabilità del medico continua ad avere natura contrattuale", a cura di Ezio Guerinoni, avvocato in Milano, pubblicato sulla rivista "Quotidiano Giuridico" della Wolters Kluwer, (18/11/2015), si sottolinea che la sentenza del 6 novembre 2015, emessa dal Tribunale di Piacenza, merita particolare attenzione, sia per quanto concerne il tema trattato (responsabilità dei sanitari) che per l'approfondimento che il giudice riserva ai vari profili esaminati. Tuttavia il punto di maggior rilievo è costituito dal riconoscimento della natura contrattuale del medico dipendente, natura messa in dubbio da un recente ed importante intervento normativo e da parte della successiva giurisprudenza. Sul punto è ormai noto che vige un'ampia giurisprudenza. A seguito dell'evoluzione sociale e tecnologica che ha pervaso la nostra società, come quella odierna, in rapido mutamento, è mutata anche la configurazione della responsabilità professionale del medico, che è sorta generalmente a causa di una prestazione avvertita come inadeguata e che ha determinato risultati per lo più ritenuti negativi per la salute del paziente. Tale settore è in crisi da tempo: ne sono prova le varie denunce intervenute contro i medici e quelle che lamentano episodi di malsanità che sono in continuo aumento e di conseguenza l'accrescersi del contenzioso.

I fattori che hanno concorso alla crescita delle azioni giudiziali nei confronti dei medici e delle strutture ospedaliere possono essere così riassunti: - il progresso delle tecniche mediche e chirurgiche, che ottengono grandi risultati diagnostici e terapeutici, ma allo stesso tempo determinano un aumento dei rischi; - lo scandalismo giornalistico; - il maggior livello culturale del cittadino medio; - la mancanza di un rapporto umano ottimale tra medico e paziente; - una non sempre adeguata preparazione delle strutture sanitarie; - l'estrema specializzazione di ogni operatore sanitario; - lo svolgimento del lavoro in équipe; - la presenza di norme sempre più dettagliate e l'enfatizzazione del diritto alla salute.

Inoltre, all'incremento del contenzioso ne è anche conseguita una forte crisi dell'assicurabilità del rischio sanitario.

L'andamento del comparto assicurativo della responsabilità civile sanitaria da alcuni anni sta dimostrandosi sempre più negativo per le compagnie di assicurazione, con una continua crescita dei sinistri sia in termini di frequenza, che di costo medio: ciò ha determinato, da un lato, il ritiro di alcune imprese da questo segmento di mercato a fronte delle rilevanti perdite subite negli ultimi anni, dalle proprie polizze in portafoglio; dall'altro, la ricerca di nuove soluzioni al problema in questione, tramite una nuova politica di sottoscrizione e di valutazione dei rischi incentrata sul tema della prevenzione. Altro fenomeno di rilievo collegato al diffondersi del contenzioso è il fenomeno della c.d. "medicina difensiva" che si verifica quando i sanitari prescrivono test, trattamenti o visite, od evitano pazienti o trattamenti ad alto rischio, primariamente allo scopo di ridurre la propria esposizione al rischio di accuse di malpractice.

Comunque anche il nostro legislatore è intervenuto nella suddetta materia nel 2012, con l'art. 3 del D.L. 13 settembre 2012, n. 158, recante "Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute" che dispone che "l'esercente la professione sanitaria che nello svolgimento della propria attività si attiene a linee guida e buone pratiche accreditate dalla comunità scientifica non risponde penalmente per colpa lieve". In tali casi resta comunque fermo l'obbligo di cui all'art. 2043 del codice civile. Il giudice, anche nella determinazione del risarcimento del danno, tiene debitamente conto della condotta di cui al primo periodo" (comma 1). Le disposizioni menzionate hanno suscitato immediatamente interrogativi non secondari, sia in relazione alla loro costituzionalità – superate, almeno al momento – sia in relazione all'assetto del diritto vivente consolidato dall'orientamento giurisprudenziale degli ultimi lustri, con riguardo, in particolare, alla natura della responsabilità del medico (soprattutto quello dipendente da struttura pubblica o privata).

E proprio con riguardo a tale profilo assume particolare interesse e importanza la pronuncia che si segnala.

Infatti, il giudice, riprendendo quanto evidenziato già dai primi commentatori e da parte della successiva giurisprudenza, non si fa scrupolo di evidenziare che probabilmente il fondamento dell'intervento legislativo sarebbe da rinvenire più nell'esigenza di contenimento della spesa pubblica piuttosto che nel riordino dei profili di responsabilità coinvolti nell'erogazione delle prestazioni sanitarie; tuttavia, prosegue il tribunale, come già era stato evidenziato da parte della dottrina, ciò non deve costituire un elemento distorsivo in funzione dell'interpretazione delle disposizioni in esame: la natura della responsabilità del medico (anche dipendente) per i pregiudizi causati al paziente è e rimane di natura contrattuale, "e ciò in base al rilievo per cui la struttura della fattispecie non può essere stravolta da alcun intervento normativo, per quanto categorico".

Il Tribunale, in proposito, sviluppa un'ampia argomentazione a sostegno della sua conclusione; tuttavia a parere dell'autore, il giudice non fornisce alcun peculiare argomento contro la lettera della norma; pertanto, questo rimane un problema aperto.