

la ricerca

6

L'Ue: «patti territoriali fino al 2006»

Un biennio positivo. Per questo la Commissione europea vuole riproporre i «patti territoriali per l'occupazione» dal 2000 al 2006. Lo hanno confermato i commissari agli Affari regionali, Barnier e alle Politiche sociali, Diamantopoulou. Degli 89 progetti-pilota partiti nel 1997 e finanziati dai fondi strutturali dell'Ue, 10 si riferiscono a regioni italiane, per le quali è attesa la creazione di 10 mila nuovi posti di lavoro.



Emilia-Romagna, regione telematica

Puntare allo sviluppo telematico della Regione nei prossimi 5 anni per mantenere l'Emilia Romagna ai primi posti nell'Ue. Il piano varato dalla Regione si propone fra l'altro, la connessione in rete di tutti i Comuni e gli uffici avviando l'omologazione dei procedimenti e la messa in rete di alcuni servizi: Cup, sportello unico per le imprese, transazioni per i tributi locali, incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Il sondaggio

Dopo la legge sul voto diretto per il sindaco, proposte omologate
La semplificazione del sistema trova un inaspettato punto di frenata
Per tutti maturano i temi legati alla sicurezza e all'immigrazione

Elezioni e programmi politici
Segni particolari, nessuno

CARLO BUTTARONI - Sociologo ricercatore

I CITTADINI CHIEDONO EFFICIENZA SANITARIA, VALORIZZAZIONE DEL TERRITORIO. GLI AMMINISTRATORI CERCANO DI SODDISFARLI, MA LE OFFERTE RISCHIANO DIEQUIVALERSI

Abbiamo intervistato 488 amministratori di Comuni e Province che hanno votato a giugno di quest'anno. Ci siamo fatti raccontare i programmi, i punti su cui hanno impostato la campagna elettorale, gli elementi su cui hanno giocato la partita e quelli su cui hanno puntato di più. Anticipiamo che analizzeremo anche nel prossimo appuntamento questo argomento. Questa settimana ci soffermeremo sull'analisi dei programmi elettorali e li confronteremo con le attese dei cittadini rilevate in altre ricerche.

La domanda da porci è: come hanno interpretato gli amministratori le attese dei cittadini trasformandole in offerta politica? Il dato che emerge è che un percorso d'avvicinamento tra domanda ed offerta politica, in effetti sembra iniziato.

Negli ultimi quattro anni, infatti, è l'intera offerta politica che si è alzata di livello, maturando l'importanza dei temi anche rispetto alle attese della collettività. Lo scarto è, però, ancora caratterizzato da una percezione diversa delle priorità d'intervento. Nella campagna elettorale di giugno i futuri amministratori hanno centrato le aspettative dei cittadini soprattutto sul tema della valorizzazione del territorio mentre appaiono fuori linea altri punti amministrativi.

Sia in ordine alla graduatoria delle priorità, sia in ordine all'importanza d'alcuni specifici temi, si sono evidenziate differenze importanti con le aspettative dei cittadini. I tre temi che i cittadini hanno messo ai primi posti per importanza sono stati: efficienza delle strutture sanitarie, valorizzazione del territorio, politiche per la sicurezza. Nei programmi elettorali, invece, i punti con gli indici d'importanza più alti (a parte la valorizzazione del territorio di cui si è già detto), sono risultati: le politiche per lo sviluppo economico, l'offerta culturale (per le maggioranze nuove) ed il traffico (per le maggioranze riconfermate). Soprattutto l'efficienza delle strutture sanitarie ha segnato uno scarto consistente tra attese dei cittadini (9,1) ed importanza per gli amministratori (8,1 per le maggioranze riconfermate e 8,3 per le maggioranze nuove). Si tratta, evidentemente, di un tema su cui gli Enti locali hanno

GLI AMMINISTRATORI GIUDICANO I PROGRAMMI ELETTORALI			
Analisi (Indici 1-10)	Importanza nel programma delle maggioranze riconfermate	Importanza nel programma delle maggioranze nuove	Importanza per i cittadini (*)
■ Politiche per lo sviluppo economico	8,7	9,0	8,3
■ Valorizzazione del territorio	8,6	8,9	8,8
■ Offerta culturale	8,6	8,8	8,3
■ Manutenzione delle strade	8,4	8,5	8,6
■ Smaltimento dei rifiuti urbani	8,3	8,4	8,5
■ Servizi sociali di assistenza	8,3	8,4	8,6
■ Realizzazione di opere pubbliche	8,2	8,8	8,4
■ Efficienza delle strutture sanitarie	8,1	8,3	9,1
■ Trasporti pubblici	8,1	8,4	7,9
■ Arredo urbano	8,1	8,3	8,4
■ Manutenzione edifici scolastici	8,1	8,2	8,5
■ Bilancio pubblico	8,0	8,1	8,0
■ Manutenzione aree verdi	8,0	7,8	8,5
■ Servizio di sportello al pubblico	7,9	7,9	8,3
■ Ufficio relazioni con il pubblico	7,9	8,0	8,0
■ Possibilità di fare sport	7,8	7,9	8,4
■ Mense scolastiche	7,8	7,7	8,1
■ Politiche per la sicurezza	7,7	8,4	8,8
■ Parcheggi	7,6	8,3	7,9
■ Traffico	7,6	8,9	7,4
■ Edilizia pubblica	7,4	7,6	7,8
■ Efficienza della pulizia municipale	7,4	8,5	7,7
■ Illuminazione pubblica	7,4	7,4	8,0
■ Edilizia privata	7,0	7,8	7,7
■ Politiche per immigrazione clandestina	6,7	8,5	7,7

(*) Attese e valutazioni dei cittadini si riferiscono all'indagine realizzata a maggio su un campione di 2.523 italiani maggiorenni stratificato per sesso, età, ampiezza centri, area geografica

una competenza diretta limitata. Non va dimenticato, però, che gli amministratori non sono soltanto chiamati a risolvere problemi in funzione dei loro specifici uffici ma anche a farsi interpreti, nei confronti degli altri livelli istituzionali, dei bisogni dei cittadini.

Anche la sicurezza si è rilevato un tema che ha marcato le distanze tra domanda ed offerta. Lo scarto risulta più evidente nelle amministrazioni riconfermate con secondo mandato. In questo può aver influito, probabilmente, la valutazione che qualcosa era stato già fatto nel precedente periodo amministrativo. E, però, interessante notare che questo scarto si

riduce notevolmente nei programmi amministrativi delle giunte nuove.

Le politiche per la sicurezza possono, quindi, aver rappresentato un elemento programmatico importante per gli elettori nel momento in cui sono stati chiamati a scegliere tra riconfermare la maggioranza uscente od orientarsi verso una nuova offerta politica. È evidente, comunque, la maggiore rilevanza che ha assunto, nel tempo, la sicurezza. Mettendo a confronto i programmi elettorali delle maggioranze riconfermate, nel primo mandato l'indice d'importanza è pari a 6,5, nel secondo mandato è pari 7,7. Ma sono tutti i temi collegati alla sicurezza a maturare: le politiche per

l'immigrazione clandestina (da 6,2 a 6,7), l'efficienza della pulizia municipale (da 7,0 a 7,4). Si può dire, in generale, che l'offerta politica, più che lontana, è disallineata alla domanda dei cittadini? In parte sì, ma è anche fisiologico che ciò avvenga.

Un altro elemento gioca, però, un ruolo importante nel rapporto tra cittadini e politica: la mancanza di discriminanti strutturali nella proposta. Non sono emerse differenze sostanziali, riconducibili al colore politico della coalizione ed è praticamente impossibile riconoscere l'origine della proposta basandosi sull'analisi dei programmi. Questo elemento non facilita l'orientamento degli elet-

tori ed è stato, in qualche modo, sottolineato dagli stessi amministratori. È mancata, spesso, la capacità di indicare l'elemento caratterizzante l'agire politico e programmatico. La stessa valutazione dei temi è sembrata estranea ad un progetto di fondo che sapesse ricondurre in sintesi l'intera elaborazione programmatica.

La legge sull'elezione diretta del presidente della Provincia e del sindaco funziona, dà stabilità, migliora il funzionamento delle assemblee elettive ma le maggioranze sembrano in difficoltà nel momento in cui devono trovare il segno distintivo dell'azione politica. Essere parte di una coalizione ha significato, per molti, sfumare i toni, mediare in basso la politica per confezionare un'offerta accettabile da tutti. Senza debolezze ma senza punti di forza. Il cammino verso la semplificazione del sistema politico ha quindi un inaspettato punto di frenata.

Tutto è troppo uguale e manca quel criterio di semplificazione del giudizio, per gli elettori, che fa da presupposto a tutti i sistemi maggioritari e tendenzialmente bipolari. Si dice: i sistemi bipolari tendono a sfumare le differenze tra i contendenti. In parte è vero ma rischia anche di essere un alibi pericoloso. I programmi possono anche essere simili ma lo sfondo, l'orizzonte non può essere lo stesso. È lo sfondo, l'orizzonte che dà il nord nella bussola elettorale. Cercando di corrispondere alle aspettative dei cittadini, è come se gli attori politici avessero dimenticato di indicare quell'orizzonte.

"Sono tutti uguali" è una frase che molti avranno sentita. Forse è il segno di un cammino ancora incompiuto, di un sistema politico che non ha trovato la sua completa maturazione. L'offerta politica è migliorata in quantità e qualità ma la scelta degli elettori non è condizionata solo dalla confezione e dal prodotto. È importante anche il posizionamento di chi fa l'offerta. Nel confuso panorama politico attuale forse varrebbe la pena fermarsi e dire: noi vogliamo andare in quella direzione. Chissà, magari qualcuno che in occasione del voto ha deciso di andare al mare potrebbe essere interessato a mettersi in cammino.

INFO
Indagine Unicab

Il sondaggio è stato effettuato nel corso del mese di settembre su un campione rappresentativo di amministratori provinciali e comunali in tutto il territorio italiano. Ampiezza del campione: 488 intervistati. Metodo di intervista: telefonico con sistema C.a.t.i. (Computer assisted telephone interview). Controlli in temporeale: una intervista su tre.

APPUNTAMENTI
E CONVEGNI

CATANIA/1

Anci a congresso il 19 e 20 novembre

È stata convocata per i giorni 17 e 18 novembre prossimi la XVI Assemblea annuale dell'Associazione nazionale Comuni d'Italia. Nella seduta dell'8 luglio scorso il Consiglio nazionale, ai sensi dell'articolo 8 del vigente statuto Anci, ha deliberato di convocare il XI Congresso nazionale per il 19 e 20 novembre. I lavori avranno luogo a Catania al Centro congressi «Le Ciminiere».

CATANIA/2

Conferenza nazionale Federsanita - Anci

Si terrà il 15, 16 e 17 novembre, con inizio alle 15, nel salone Bellini del municipio di Catania, la prima conferenza organizzativa nazionale di Federsanita ANCI sul tema: «Quale organizzazione per costruire la nuova sanità italiana?». Confronto tra Comuni ed aziende sanitarie. Nel corso della tre giorni si svolgeranno numerosi seminari, dibattiti e workshop ai quali prenderanno parte, fra gli altri, Rosy Bindi, ministro della Sanità, Enzo Bianco, presidente dell'Anzi; Giovanni D'Avola, presidente di Federsanita Anci Sicilia; Giuseppe Fioroni, presidente di Federsanita Anci; Gabriele Albertini, sindaco di Milano; Enrico Bollo, segretario nazionale Anao Assomed; Mario Ciancio, presidente Fieg; Claudio Martini, assessore alla Sanità della Regione Toscana; Roberto Zaccaria, presidente del Consiglio di amministrazione della Rai; Giuseppe Navarra, del Comitato direttivo di Federsanita Anci; Renato Balducci, consigliere giuridico del ministro della Sanità; Giambattista Baratti, direttore generale azienda Usi di Corzisa; Antonio Cicchetti, direttore generale del Policlinico A. Gemelli, U.c.s.c.; Giuseppe di Gaspare, ordinario di Diritto pubblico dell'economia, Università di Perugia; Leoluca Orlando, sindaco di Palermo; Armando Sarti, presidente V commissione Cnel; Lionello Cosentino, assessore alla Sanità della Regione Lazio; Augusto Fantozzi, presidente della commissione Bilancio della Camera.

MILANO

Anziani come risorsa
Convegno dei Ds

«Gli anziani come risorsa, le risorse per gli anziani» è il tema del convegno organizzato dal gruppo consiliare in Ds della Regione Lombardia per affrontare le politiche regionali sul tema della terza età, e di come i Comuni lombardi si stiano attrezzando ad affrontare quella che sarà una vera e propria emergenza nei prossimi anni. Domani al Circolo della Stampa, corso Venezia 16 Milano, dalle 9,30 alle 14,30.

TOSCANA

«Federalismo, una sfida per la nuova Europa»

Si svolgerà lunedì prossimo, 15 novembre nella sala Giunta della Regione Toscana, a Firenze, un convegno sul tema: «Il federalismo - Una sfida per le autonomie nella nuova Europa». L'iniziativa è stata organizzata dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni e da Unioncamere.

CONSIGLIO DI STATO

La giurisprudenza negli appalti dei lavori pubblici

La giurisprudenza del Consiglio di Stato fissa una serie di importanti principi in materia di gestione degli appalti di lavori pubblici. In particolare, si pongono una serie di significativi elementi di tutela degli interessi dei partecipanti alla piena osservanza delle regole poste a tutela della libera concorrenza e di garanzia delle pubbliche amministrazioni a che le opere siano eseguite nei termini definiti.

Da sottolineare l'effetto di "sanatoria" che la partecipazione delle imprese alle riunioni in cui si effettua la gara ha su eventuali vizi relativi alla conoscenza delle scelte della commissione. Si tratta di un importante principio che può permettere, in molti casi, di superare "errori" o inadempienze relative alle procedure informative.

Le regole procedurali degli appalti non possono variare durante il periodo in cui si possono formulare le offerte. Consiglio di Stato (sez. V), decisione 14 luglio 1999, n.

467. Quando nel bando di una gara d'appalto pubblico sia stabilito che le offerte debbano tener conto dei costi della manodopera le imprese partecipanti devono attenersi alle tabelle di tali costi conosciuti alla data di trasmissione della lettera d'invito, non a diverse tabelle successive, pur se di data anteriore a quella di scadenza del termine di presentazione delle offerte.

Ciò perché le regole procedurali non possono variare durante il periodo in cui si possono formulare le offerte.

È sufficiente la presenza di un rappresentante dell'impresa partecipante alle sedute delle gare perché si possano considerare di per sé conosciuti gli atti adottati. Consiglio di Stato (sez. IV), decisione 12 luglio 1999, n. 1217.

La presenza alle sedute delle gare di appalto di rappresentanti delle imprese partecipanti integra gli estremi della piena conoscenza in capo alle

imprese medesime degli atti adottati durante le sedute medesime. Nell'annunciare questo principio il Consiglio di Stato ha riconsiderato il suo precedente indirizzo interpretativo. In alcune precedenti pronunce aveva infatti escluso che la presenza di un rappresentante dell'impresa partecipante alla gara importasse di per sé piena conoscenza degli atti adottati quando non risultasse che il rappresentante fosse effettivamente tale perché munito di mandato ad hoc o che, a motivo della carica rivestita, la conoscenza dal medesimo avuta fosse riferibile all'impresa.

Con la decisione in rassegna i giudici amministrativi di appello hanno invece osservato che la partecipazione delle imprese concorrenti alle gare di appalto e, dunque, alle sedute delle relative commissioni costituisce attuazione del principio della pubblicità delle gare, preordinato alla garanzia della loro regolarità. Hanno quindi aggiunto che la partecipazione del-

le imprese alle operazioni delle commissioni di gara consiste in una presenza non meramente passiva, ma con facoltà di rendere a verbale ogni dichiarazione pertinente all'oggetto, dai chiarimenti relativi alla regolarità della propria offerta al promovimento di incidenti sulla regolarità delle offerte altrui o delle operazioni della commissione di gara.

E poi intuitivo che, per motivi correlati alla correttezza delle relazioni industriali ed alla distribuzione dei compiti, le imprese, specialmente se di una certa dimensione, partecipano alle sedute di gara non mediante i rappresentanti legali, o i titolari per le imprese individuali, ma con ausiliari a ciò specificamente deputati. Ausiliari, questi, che - nei rapporti esterni con la commissione di gara - si devono considerare necessariamente muniti, secondo il Consiglio di Stato, di potere rappresentativo fondato sulla volontà della parte interessata: in caso contrario, non essendo

essi in grado di rendere dichiarazioni imputabili all'impresa, la loro attività sarebbe inutile.

Inoltre tale rappresentante ben possono essere dipendenti dell'impresa, come avviene il più delle volte. Il potere rappresentativo, infatti, può accedere non soltanto al rapporto di mandato, ma ad altri rapporti e, in particolare, al rapporto di lavoro dipendente e ciò senza limitazione a figure tipiche. Al riguardo, infatti, la giurisprudenza della Corte di cassazione ha avvertito che l'ausiliare dipendente dell'imprenditore, che - pur non assumendo la figura tipica dell'istituto, del procuratore o del commesso, i quali sono investiti per legge del potere (differenziato nei contenuti) di rappresentanza dell'imprenditore (art. 2204, 2206, 2209, 2210 cod. civ.) - sia destinato, per la posizione assegnatagli nell'ambito dell'impresa, a concludere affari per l'imprenditore stesso, impegna la responsabilità dell'impresa per gli atti

che rientrano nell'esercizio delle sue funzioni. In tali casi, non è a parlarsi di procura ad hoc. Soltanto se non dipendenti dell'impresa, gli ausiliari deputati alla partecipazione alle sedute di gara sono mandatari con rappresentanza, ai sensi dell'articolo 1704 del codice civile.

È apparso perciò di tutta evidenza al Consiglio di Stato che il potere rappresentativo degli ausiliari delle imprese deputati alla partecipazione alle sedute di gara si riferisce non soltanto alle dichiarazioni da rendere, ma anche agli atti soggettivi rilevanti, per i quali l'articolo 1391 c.c. dispone che nei casi in cui è rilevante lo stato di buona o di mala fede, di scienza o d'ignoranza di determinate circostanze, si ha riguardo alla persona del rappresentante, salvo che si tratti di elementi predefiniti dal rappresentante.

Il testo integrale delle sentenze è disponibile all'indirizzo Internet: ancitel.it/s/base/document.cfm

