

Risultano numerosi (36 comuni e 31 province) gli inviti a potenziare il sistema informatico dell'ente in generale o di alcuni specifici uffici (tributi, ragioneria etc): e si tratta di un'indicazione da tenere certo nella massima considerazione, dal momento che una congrua informatizzazione costituisce una delle principali condizioni per il conseguimento di una maggiore efficienza.

In particolare, per Milano (C) viene osservato che "qualsiasi problematica evidenziata pone all'attenzione dell'amministrazione comunale le assenze di adeguate rilevazioni informatiche, la mancanza di procedure operative e la necessità di riqualificazione del personale dipendente"; per Pistoia (C) è richiesto "un disegno globale per l'informatizzazione di tutti i servizi, non trascurando tuttavia gli aspetti importanti collegati alla scelta del software e relativa assistenza, come, per esempio, l'impegno del fornitore ad eseguire le personalizzazioni su richiesta dell'ente, i tempi dei vari interventi di assistenza, l'ubicazione in loco del centro di assistenza in modo da evitare disagi, l'integrazione del programma con i moderni sistemi informativi"; per Padova (C) si evidenzia che la necessaria informatizzazione deve essere accompagnata da una "progressiva riqualificazione del personale con opportune tecniche di aggiornamento", etc.

Ovviamente, le necessarie iniziative per il rinnovamento tecnologico delle amministrazioni devono essere prese evitando irregolarità e sprechi.

A questo proposito, viene rilevato dai revisori di Bari (C) che una grave inefficienza presso la ripartizione edilizia residenziale pubblica è da addebitare tra l'altro anche "all'assenza di supporti informatici a seguito dell'annullamento, da parte del co.re.co., della deliberazione di rinnovo a trattativa privata del servizio informatico gestito da società esterna. Annullamento scaturito anche dalla mancata elaborazione per tempo del bando di gara, situazione che potrebbe verificarsi anche per altre ripartizioni dove da anni si continua a rinnovare a trattativa privata il servizio informatico gestito da società esterne".

E i revisori di Palermo (C) ribadiscono "la necessità di un riesame generale del complesso e particolare rapporto contrattuale" in corso con la SISPI S.p.a. per l'informatizzazione dei servizi comunali: tra l'altro, viene evidenziato che una ripetuta richiesta di documentazione da parte del collegio non ha avuto risposta.

La gestione dei servizi

La gestione dei servizi è oggetto di considerazioni spesso critiche in relazione alle inefficienze riscontrate e ai costi sostenuti.

Ad esempio, il collegio dei revisori di Bari (C) rileva che "non sono state assunte decisioni in ordine alla scelta delle forme di gestione ritenute più appropriate sia con riguardo agli interessi dell'ente proprietario sia in relazione ai settori di attività e alle strutture aziendali"; "rimarca il mancato adeguamento delle aziende municipalizzate alle indicazioni dell'ente e alle richieste formulate più volte dal direttore di ragioneria circa l'invio dei budgets e dei rendiconti trimestrali per consentire al massimo organo collegiale di intervenire tempestivamente nell'eventualità si riscontrasse un disequilibrio gestionale"; evidenzia che non risulta che l'azienda municipalizzata del gas "si sia adoperata per la nomina del direttore nei termini di legge"; segnala che per l'azienda municipalizzata per i servizi di igiene urbana risulta "assolutamente inadeguata la dotazione strumentale e tecnologica di mezzi operatori che contrasta in maniera fin troppo visibile con il numero degli addetti ai servizi"; osserva che il rilevante deficit dell'azienda municipalizzata trasporti

autiflotranviari comporta la necessità di "ripensare in termini strategici ad una totale riconversione... adottando nel contempo necessari provvedimenti per contrastare la diffusa abitudine di non pagare il biglietto", etc.

La necessità di più precisi rapporti con le aziende comunali viene poi sottolineata dai revisori di Padova (C), i quali rilevano che pur avendo provveduto alla trasformazione delle vecchie aziende municipalizzate in "aziende speciali" con personalità giuridica, "l'amministrazione comunale non è stata in grado di procedere alla contestuale individuazione ed assegnazione, per apporto, dei beni già costituenti patrimonio delle cessate municipalizzate"; dai revisori di Milano (C), che si sono adoperati "per ottenere la conciliazione dei conti tra il comune e le proprie aziende municipalizzate", che presentavano rilevanti "differenze"; dai revisori di Salerno (C), per i quali "a volte non c'è alcuna concordanza fra gli oneri e i proventi a carico ed a favore del comune contenuti nei bilanci delle aziende, consorzi, istituzioni ed enti collegati e le previsioni o le risultanze del bilancio del comune stesso", etc.

Ma diffuse difficoltà emergono anche nella gestione delle partecipazioni.

In particolare, i revisori di Padova (C) rinnovano l'invito "ad una opportuna riorganizzazione delle partecipazioni in altri soggetti economici sulla base dell'effettiva necessità e convenienza verificando la concreta strumentalità delle stesse agli obiettivi e scopi istituzionali dell'ente pubblico ed eventualmente dismettendo quelle che non rispondano ai suddetti requisiti"; i revisori di Vicenza (P) chiedono all'amministrazione di verificare "se alcune partecipazioni hanno reso la motivazione socio-economica che aveva determinato l'impegno iniziale", osservano che vanno "sempre esercitati i diritti riconosciuti dalla normativa statutaria e civilistica", sollecitano "precise direttive ai soggetti delegati a rappresentare l'ente soprattutto quando nelle assemblee si deliberano aumenti di capitale o ripiani di perdite che possono influire sugli equilibri di bilancio della provincia", lamentano "che anche in presenza di risultati positivi non vengono mai distribuiti utili"; i revisori di Genova (P) rilevano che nella contabilità dell'ente le partecipazioni vengono indicate "al costo di acquisizione" anziché, più opportunamente, "sulla base dell'ultimo bilancio approvato", ed affermano inoltre che i "rappresentanti della provincia in enti ed organizzazioni" non rispettano "l'obbligo" previsto dallo statuto di "riferire periodicamente al consiglio sull'attività svolta"; i revisori di Venezia (C) evidenziano la necessità di stipulare "convenzioni con le aziende speciali e le società partecipate tali che permettano al comune di verificare l'efficienza dei servizi prestati e garantire un flusso informativo adeguato", etc.

Questi brevi cenni sulla gestione dei servizi confermano la delicatezza della materia (sulla quale, vedasi anche il paragrafo dedicato ai servizi pubblici locali).

In ogni caso, i revisori dovrebbero vigilare affinché la costituzione di un'azienda speciale per la gestione di un servizio pubblico o l'assunzione per gli stessi fini di una partecipazione societaria non deresponsabilizzino l'ente locale sia per il monitoraggio delle effettive modalità del servizio e sul livello delle prestazioni rese alla collettività, che per i costi sostenuti, con il concreto pericolo tra l'altro che avventate gestioni espongano poi l'ente locale ad onerose perdite (cfr. anche l'art. 37 del d.l.vo n. 77 del 1995).

Il reddito dei beni pubblici

Il reddito dei beni dell'ente viene spesso giudicato (per 34 comuni e 27 province) insufficiente e non adeguato alle potenzialità dei beni stessi.

Così, ad esempio, i revisori di Bari (C) evidenziano l'inattuazione di una deliberazione consiliare del 1993, secondo la quale la riscossione dei canoni dovrebbe avvenire "mediante emissione di regolari ruoli, che, resi esecutivi, saranno dati in carico all'esattoria": per conseguenza, al momento il pagamento dei canoni è ancora affidato "all'iniziativa e alla buona volontà degli occupanti, che si recano presso la tesoreria per i pagamenti", e viene in concreto acquisito solo "il 28% dell'accertato".

I revisori di Messina (P) osservano poi che per immobili della provincia occupati da altre amministrazioni pubbliche non si riscuote alcun canone, che per taluni locali vengono riscossi da privati "canoni annui di £. 300.000", che alcuni complessi alberghieri risultano chiusi o affittati ad un canone "addirittura irrisorio" (poche centinaia di migliaia di lire all'anno) spesso nemmeno pagato regolarmente.

Non mancano peraltro gli espliciti inviti ad alienare beni non indispensabili (5 comuni e 4 province).

Ma a questo proposito i revisori di Firenze (C) giustamente avvertono: "prima di procedere ad eventuali alienazioni di beni patrimoniali, si provveda con puntualità e rigore alla determinazione della consistenza e quindi del valore dell'intero patrimonio comunale". E anche i revisori di Siracusa (C) raccomandano di "verificare quali beni disponibili, siano essi mobili che immobili, possano essere impiegati in modo più redditizio o più idoneo, e/o quali altri possano essere recuperati con semplici e modesti interventi di ristrutturazione e quali, infine, inutili per natura e/o per destinazione, possano essere alienati con obbligo di reinvestimento del ricavato in altri beni più facilmente utilizzabili".

In realtà, da varie relazioni si evince chiaramente che i beni potrebbero dare redditi superiori se solo le amministrazioni fossero più diligenti.

In particolare, il collegio di Terni (C) fa "presente che, come previsto dalla legge 537/93, art. 9, comma 3, i canoni per la concessione di immobili del patrimonio degli enti locali devono essere aggiornati annualmente a decorrere dal 1 gennaio 1994"; i revisori di Modena (C) sollecitano "la conclusione dell'approvazione delle norme regolamentari per la disciplina della concessione dei beni immobili a terzi, ritenendo che tale documento rappresenti un utile strumento sia per aumentare la redditività del patrimonio immobiliare sia per regolarne la gestione in maniera più efficace e oggettiva"; i revisori di Venezia rilevano (C) che "la percentuale di morosità delle esazioni a mezzo di cartella esattoriale è fin qui risultata di gran lunga inferiore a quella delle esazioni a mezzo bollettini di c/c postale", etc.

Le altre entrate proprie

Carenze nelle riscossioni vengono rilevate anche con riferimento ai proventi dei servizi (34 comuni e 9 province), ai tributi (28 comuni e 21 province) e alle altre entrate proprie.

In particolare, i revisori di Cremona (C) suggeriscono "verifiche incrociate delle utenze dei servizi forniti dal comune sulla base dell'anagrafe e dei servizi a rete forniti dallo stesso comune o da altri enti su tutto il territorio comunale"; i revisori di Padova (C) prospettano per i tributi l'opportunità del ricorso ad un "consulente esterno che inizialmente affianchi i funzionari comunali preposti sino a che questi non abbiano raggiunto una propria autonomia"; i revisori di Taranto (C) ribadiscono "l'invito, già espresso alle competenti autorità, di occuparsi del compito istituzionale della tutela delle entrate relative al condono edilizio" etc.

Quella delle entrate proprie è comunque una materia certo di grande rilevanza: è noto, ad esempio che varie norme (d.l. 2.3.1989, n. 66, convertito nella legge 24.4.1989, n. 144, d.l. 28.12.1989, n. 415, convertito nella legge 28.2.1990, n. 38, etc.) prevedono quote minime di copertura del costo di servizi a carico dei beneficiari, ed è noto altresì che la finanza degli enti locali dovrà diventare sempre meno derivata e sempre più autonoma.

Ma, a questo riguardo, le prospettive non sono sempre tranquillizzanti: ad esempio, i revisori di Enna (C) rilevano realisticamente che il "parametro altamente negativo del volume complessivo delle entrate proprie che rappresentano il 22,60% delle entrate correnti, mentre detta percentuale dovrebbe essere non inferiore al 40%", rende "oltremodo palese, con l'attuale struttura, l'incapacità dell'ente a perseguire un'equa e doverosa politica delle entrate tributarie". E per Crotone (C), viene evidenziato che l'indice in questione si attesta addirittura al 18,50%.

Le spese per il personale

In varie relazioni (17 comuni e 17 province) viene evidenziata l'eccessività delle spese correnti, e in primo luogo delle spese per il personale.

Ad esempio, i revisori di Reggio Emilia (C) rilevano che da un confronto, per "omogeneità", con i comuni di Parma e Modena è emerso "un indice di assorbimento di spesa per il personale superiore". E i revisori di Milano (C) osservano che il "solo premio di incentivazione 1996, così come ricalcolato in base alla nuova normativa, ammonta ad oltre £.100 miliardi".

Ma non mancano vere e proprie irregolarità, anche gravi.

Così i revisori di Palermo (P) evidenziano che "non è stato predisposto, entro il 31.05.1996, il conto annuale di cui all'art. 65- comma 2 del d.lgs. n. 29/1993 riguardante la rilevazione della consistenza del personale del pubblico impiego e della relativa spesa e non sono state effettuate le relative comunicazioni"; i revisori di Catanzaro (C) lamentano che "non sono ancora operanti strumenti o procedure di tipo automatico idonee all'accertamento dell'effettiva durata della prestazione di lavoro dei dipendenti, così come previsto dall'art. 9 della legge 30/12/91 n. 412, pur se le apparecchiature appaiono installate da qualche tempo", e che pertanto il "ricorso al lavoro straordinario- per il quale risultano erogate nel 1995 lire 1.394.904.000- è *contra legem*"; i revisori di Taranto (C) ribadiscono le riserve "per quanto attiene le iniziative dei competenti organi dirigenziali in ordine ai valori di spesa iscritti nel conto consuntivo in aggiunta a quelli contrattualmente spettanti per le qualifiche possedute, relativi alle attribuzioni temporanee di mansioni superiori di cui all'art. 57 del d.lgs. 3/2/1993 n. 29", etc.

Le spese di consumo

Anche per le spese di consumo vengono evidenziate anomalie.

In particolare, i revisori di Parma (C) rilevano che non sono state prese le iniziative, più volte sollecitate, per "contenere i consumi di combustibile di riscaldamento ed energia elettrica, le spese telefoniche, nonché le altre spese per servizi generali", laddove le economie "potrebbero essere consistenti"; i revisori di Reggio Calabria (C) affermano che "le spese telefoniche che il comune sostiene appaiono oltremodo esagerate"; i revisori di Torino (P) raccomandano "il costante monitoraggio della spesa relativa ai telefoni cellulari in forte aumento onde impedire l'uso improprio degli stessi ed in genere del mezzo telefonico adottando tutte le soluzioni tecniche offerte dai gestori: codice per l'abilitazione e la disabilitazione, contascatti e controllo documentale del traffico, ecc."; i

revisori di Chieti (C) chiedono, in relazione a gravi "disfunzioni" presso l'autoparco, "che vengano attivate accurate procedure di controllo, già più volte impartite dall'economo e non rispettate, che sia elaborato uno specifico regolamento, e che al termine dell'esercizio si redigano appositi schemi riepilogativi delle spese di gestione dei singoli automezzi"; i revisori di Roma (P) lamentano che, "come già precedentemente segnalato, gli economisti provvedono ad effettuare spese in difformità dal regolamento degli uffici economati sia riguardo al merito sia all'ammontare", etc.

In alcune relazioni (8 per i comuni e 10 per le province), viene poi chiesto di formulare e/o allegare al conto consuntivo un elenco dei principali fornitori di beni e servizi.

I contributi

In varie relazioni (22 comuni e 13 province), viene segnalata la mancanza dell'istituzione o dell'aggiornamento dell'albo, previsto dall'art. 22 della legge 30.12.1991, n. 412, dei "soggetti, ivi compresi le persone fisiche, cui siano stati erogati in ogni esercizio finanziario contributi, sovvenzioni, crediti, sussidi e benefici di natura economica".

Inoltre, i revisori di Aosta chiedono di "predisporre in tempi brevi un riesame dei criteri e delle modalità in tema di erogazione dei contributi"; il collegio dell'Aquila (P) propone "la riduzione dell'erogazione di contributi a poche e mirate iniziative culturali e sportive"; i revisori di Pesaro e Urbino (P) osservano che "in occasione delle verifiche programmate sui contributi" è risultata la necessità di "nuovi indirizzi più produttivi in rapporto a finalità strutturali di maggiore interesse"; il collegio di Campobasso (P) "ritiene doveroso suggerire la completa eliminazione dei contributi per attività di irrilevante importanza e per l'acquisto di pubblicazioni finalizzato solo a contribuire alle spese per la stampa", etc.

Gli incarichi esterni

Alcune osservazioni (8 per i comuni e 6 per le province) riguardano la necessità di disciplinare e contenere le spese per affidamenti di incarichi.

Ad esempio, i revisori di Alessandria (P) affermano che in ragione delle "risorse umane previste dalla pianta organica" un "affidamento di incarichi esterni" deve essere "congruamente motivato"; i revisori di Pistoia (C) rilevano che "la mancanza di progetti globali può generare l'effetto di commissionare incarichi e studi potenzialmente sovrapponibili, con conseguenti possibili sprechi e diseconomie"; i revisori di Novara (C) lamentano che dopo cinque anni "non è stato ancora istituito l'albo per il conferimento di incarichi professionali" previsto dallo statuto comunale; i revisori di Firenze (C) evidenziano violazioni di norme regolamentari dell'ente, e comunque dei "principi generali" di straordinaria necessità "cui l'amministrazione pubblica deve attenersi nel conferimento di incarichi".

I revisori di Brescia (P) lamentano poi che "non è stata seguita l'indicazione per cui gli incarichi di consulenza affidati a società debbono essere affidati mediante procedimenti di gara"; rilevano che per "incarichi professionali a persone fisiche", le relative fatture risultano emesse "da società, procedura questa non accettabile che evidenzia superficialità e mancanza di controllo"; chiedono che tutte le parcelle siano "liquidate dall'ordine di appartenenza"; consigliano di "chiedere lo sconto del 20% sulle tariffe professionali proposte facendo attenzione di far applicare la tariffa minima".

Invece, i revisori di Salerno (C) osservano che all'atto del conferimento dell'incarico viene liquidato al professionista solo un limitato acconto, mentre la liquidazione definitiva, quasi sempre di importo assai rilevante, segue a distanza di anni. Pertanto, ritengono che la spesa complessiva dovrebbe essere quantificata subito e contestualmente "impegnata": in alternativa, dovrebbe procedersi ad un "accantonamento di fondi".

Le spese per opere pubbliche

Numerose (43 comuni e 41 province) sono poi le relazioni dalle quali risultano, sia pure talvolta solo per accenni, difficoltà nell'effettuazione delle spese in conto capitale.

Ad esempio, i revisori di Siracusa (P) sottolineano "la totale assenza di impegni" per la realizzazione di opere pubbliche. Ed i revisori di Siracusa (C) raccomandano di completare "grandi opere rimaste incompiute: tribunale, teatro comunale, porto turistico, ristrutturazione della zona di Ortigia, completamento strade di collegamento con le zone marine e balneari".

A questo proposito, è indubbio che per agevolare l'esecuzione di opere pubbliche sono in primo luogo indispensabili un'accurata programmazione e una corretta progettazione. Ma anche una puntuale applicazione delle nuove norme del d.l.vo n. 77 del 1995 può risultare utile.

In particolare, i revisori di Bari (C) rilevano che la "propensione dell'amministrazione a fare riferimento, in bilancio preventivo, non già alle specifiche opere attuabili nello specifico esercizio, ma all'intero portafoglio progetti in programma, indipendentemente dai tempi di attuazione" potrà "trovare inversione con la completa attuazione del d.lgs. 77/95 attraverso la individuazione dei responsabili dei servizi e la redazione del piano esecutivo di gestione".

Inoltre, può essere anche utile il frequente suggerimento dei revisori (per 28 comuni e 35 province) di istituire una scheda informativa per ogni opera pubblica. Queste schede - i revisori di Vicenza (C) dichiarano di aver "già provveduto a presentare un fac-simile che l'ente potrebbe adottare" - dovrebbero contenere i dati fondamentali dell'opera: data di approvazione del progetto, importo dei lavori, modalità di finanziamento, tempi di esecuzione previsti, perizie di varianti e suppletive etc. E potrebbero essere poi allegate al consuntivo per consentire un attento monitoraggio annuale dello stato degli investimenti.

Infine, in varie relazioni (9 per i comuni e 12 per le province) si accenna alla rinegoziazione dei mutui opportunamente prevista dall'art. 5 del d.l. 27.10.1995, n. 444, convertito nella legge 25.12.1995, n. 539.

Pertanto, a questo proposito, i revisori di Pistoia (C) raccomandano "l'utilizzo di una consistente parte dell'avanzo disponibile per il finanziamento del piano degli investimenti, al fine di consentire una parziale mitigazione degli effetti prodotti con l'operazione di rinegoziazione dei mutui passivi effettuata nel febbraio 1996. In effetti tale operazione, pur producendo risultati benefici dal punto di vista finanziario nei primi anni di ammortamento (fino al 2002), produce un complessivo onere aggiuntivo di circa 40 mld. nel periodo di ammortamento rinegoziato".

Le difficoltà delle province

Un cenno particolare merita lo svolgimento da parte delle province delle ampie funzioni loro attribuite dalla legge 8.6.1990, n. 142, o delegate dalle regioni: da alcune relazioni, sembrano infatti risultare alcune difficoltà.

Ad esempio, i revisori di Pesaro e Urbino (P) rilevano che "il 93% degli investimenti sono stati assegnati al settore trasporti (82,78%) e istruzione e cultura (9,91%)", per cui "il collegio auspica che l'amministrazione possa ridefinire l'area degli interventi per privilegiare maggiormente le azioni nel campo economico e sociale"; i revisori di Avellino (P) auspicano "una maggiore e concreta attenzione sulla problematica della tutela ambientale, atteso che l'ente ha speso in materia nel 1995 solo £. 8.000.000 a fronte di un'entrata di £. 1.518.328.102"; i revisori di Catania (P) evidenziano la necessità di una "migliore e maggiore manutenzione ordinaria e straordinaria della rete viaria allo scopo di evitare la sua completa devastazione ed un corretto servizio alla collettività", e lamentano una pochezza di spese "proprio in quei settori (agricoltura, industria e artigianato) dove maggiormente necessita l'intervento pubblico programmato"; il collegio di Benevento (P) chiede un'attenzione particolare per gli "interventi in materia di bonifica montana e difesa del suolo di cui alle leggi regionali 27/79 e 13/87"; i revisori di Livorno (P) ritengono, "per quanto attiene la formazione professionale" negli "ultimi anni", che "la distribuzione delle risorse sia andata generalmente a beneficio delle entità incaricate alla organizzazione dei corsi", dal momento che "il numero degli allievi che hanno trovato una collocazione derivata dalla partecipazione ai corsi è bassissima con un costo pro-capite per posto di lavoro, pertanto, elevatissimo".

2.2 Attivazione del controllo interno di gestione

Nell'intento di offrire un quadro sullo stato di attivazione presso gli enti locali dei servizi di controllo interno di gestione previsti dalla normativa vigente, questa Sezione ha predisposto un questionario che ha inviato ai comuni superiori agli 8.000 abitanti (1326) e a tutte le province (100).

Le domande formulate nel predetto questionario miravano a rilevare se presso l'ente risultava operante un servizio di controllo interno di gestione o un nucleo di valutazione.

In caso di risposta positiva venivano, inoltre, richieste la data di istituzione, la denominazione dell'ufficio, il numero degli addetti e la qualifica ricoperta.

Hanno restituito il questionario 555 comuni sui 1326 interpellati e 73 province sulle 100.

Prima di illustrare i risultati della ricerca che ha messo in evidenza un basso tasso di attivazione dei nuovi servizi, è opportuno fare un breve riferimento al pertinente quadro normativo e a taluni profili problematici che sono emersi nel corso della ricerca stessa.

2.2.1 Riferimenti normativi

Come è stato già messo in luce è in corso da qualche anno una profonda rinnovazione degli apparati amministrativi e di controllo degli enti locali che viene essenzialmente indotta dalla previsione legislativa di nuovi fondamentali intrecci tra politiche di bilancio e funzioni di programmazione e controllo, tra tali funzioni ed attribuzioni operative, tutte segnatamente sospinte verso trasparenza, efficienza ed economicità di gestioni.

L'attuale processo di riqualificazione dell'apparato pubblico nel settore degli enti locali si ricollega alle fondamentali innovazioni recate dalle disposizioni della legge 142 del 1990 sulle autonomie locali. Tra queste va ricordato, per quanto riguarda il sistema dei controlli, l'art. 57 - intitolato "revisione economico-finanziaria" e riguardante

la disciplina del collegio dei revisori - che ha contemplato per la prima volta la possibilità che gli statuti degli enti locali prevedessero "forme di controllo economico interno di gestione".

La prevista facoltatività di tale controllo e la mancanza di ulteriori indicazioni hanno, però, contribuito ad alimentare dubbi interpretativi in ordine alla portata della disposizione.

Tra tali dubbi, innanzitutto, quello in ordine alla individuazione del soggetto che avrebbe dovuto, ove previsto, esercitare il controllo di gestione: se cioè il controllo di gestione dovesse ritenersi attribuito al collegio dei revisori o fosse, invece, necessario istituire un apposito organo.

Anche la Sezione enti locali è intervenuta sulla questione. In due sue deliberazioni aventi per oggetto la individuazione delle attività dei revisori dei conti (2/92 e 8/93) alla luce della legge 142 del 1990, ha sostenuto che la titolarità del controllo interno di gestione rientrasse tra i compiti propri del collegio dei revisori e che l'ambito di estensione del controllo interno esercitato dallo stesso coinvolgesse tutta l'attività dell'ente.

Un'interpretazione analoga era stata formulata dal Ministero dell'interno che, in un decreto con il quale venivano stabiliti i criteri per il compenso ai revisori, aveva previsto la possibilità di aumentare lo stesso qualora fosse affidato ai revisori anche il "controllo interno di gestione".

Con l'emanazione del d.l.vo 3 febbraio 1993, n.29, sulla razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni, sono state superate in gran parte le ambiguità interpretative sorte intorno al controllo di gestione, come previsto dalla legge n. 142.

L'art. 20 di detto decreto ha previsto l'istituzione dei servizi di controllo interno di gestione o nuclei di valutazione in tutte le pubbliche amministrazioni.

E' apparso subito anche per gli enti locali che, per integrare gli scarsi elementi sul controllo di gestione forniti dalla legge n. 142, si dovesse fare riferimento alla disciplina contenuta nel nuovo decreto.

Tale disciplina ha disposto che l'istituzione dei servizi è obbligatoria per tutte le amministrazioni, specificando, inoltre finalità e criteri di composizione.

L'aspetto più rilevante della disciplina contenuta nell'art. 20 non è solo quello di aver introdotto a livello generalizzato il controllo di gestione, ma anche quello di aver evidenziato l'importanza del nesso tra il funzionamento del controllo di gestione e la responsabilizzazione dei dirigenti.

Con tutta evidenza il legislatore ha inteso non solo istituire una nuova forma di controllo, ma attraverso di esso incentivare anche un processo di responsabilizzazione e di autocorrezione in ambiti in cui si paventano ancora diffusi comportamenti deresponsabilizzati.

Con il d.l.vo 29 viene quindi delineato per tutte le amministrazioni pubbliche un nuovo sistema di controlli che, colmando le lacune lasciate aperte dai controlli tradizionali, deve puntare a fornire sempre più puntuali valutazioni sui fenomeni e sui risultati gestionali.

Per quanto riguarda gli enti locali, le caratteristiche delineate in ordine ai servizi di controllo dal predetto decreto vengono ulteriormente approfondite e precisate dal d.l.vo 25 febbraio 1995, n° 77 (ordinamento finanziario e contabile degli enti locali).

Gli articoli 39, 40 e 41 di tale decreto disciplinano appunto, dettagliatamente, il "controllo di gestione": peraltro, costituiscono solo una normativa di principio, che va

integrata non solo con le disposizioni del d.l.vo n° 29 del 1993, ma anche con le più dettagliate discipline che sul controllo in questione verranno definite da *“statuti e regolamenti di contabilità”*.

Dal d.l.vo n° 77/1995, il *“controllo di gestione”* viene comunque descritto come *“la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi”* (art. 39).

Comprende *“l'intera attività amministrativa e gestionale”*, con *“riferimento ai singoli servizi e centri di costo ove previsti”*, e si articola in tre momenti essenziali: *“predisposizione di un piano dettagliato degli obiettivi”*, *“rilevazione”* dei *“costi”*, *“proventi”* e *“risultati raggiunti”*, *“valutazione dei dati in rapporto al piano degli obiettivi”* (art. 40).

Il controllo utilizza il *“rapporto annuale sui parametri gestionali dei servizi degli enti locali”* pubblicato dal ministero dell'interno (art. 40), *“è svolto con una cadenza periodica definita dal regolamento di contabilità”* (art. 40), e si conclude con un *“referto”* che va trasmesso *“agli amministratori ai fini della verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati ed ai dirigenti dei servizi affinché questi ultimi abbiano gli elementi necessari per valutare l'andamento della gestione dei servizi di cui sono responsabili”* (art. 41).

Allo stato, come si vedrà dall'analisi dei dati acquisiti, non è ancora possibile fare un bilancio generalizzato sul funzionamento dei servizi di controllo interno, perché nella loro attivazione si registrano ritardi da parte di molte amministrazioni.

Queste, invero, sono investite da un processo innovativo che richiede da parte loro un notevole sforzo in termini organizzativi e partecipativi.

In particolare, negli enti locali le difficoltà sembrano derivare non solo dalla necessità di individuare le risorse necessarie per l'istituzione dei servizi di controllo, ma anche dalla diffusa (ancorché non assecondabile) percezione che il funzionamento di detti servizi dipenda dai molti altri adempimenti, previsti e ancora non attuati, dal d.l.vo 77. Tra questi possono ricordarsi: l'istituzione del conto economico, il rinnovamento del conto del patrimonio, il completamento degli inventari, l'individuazione dei centri di costo e la predisposizione dei piani esecutivi di gestione (PEG) ed infine, particolarmente importante anche per la messa a punto di quegli aspetti rimessi all'organizzazione di ciascun ente, l'adeguamento dei regolamenti.

In questo contesto è indispensabile che gli enti locali assumano, rispetto alle riforme, un ruolo attivo, assecondando la trasformazione del loro assetto, recependo le indicazioni e le sollecitazioni che emergono dal sistema normativo ricordato.

La realizzazione della riforma dovrebbe fra l'altro favorire soprattutto tra i dirigenti un mutamento tale da contemplare come valore da potenziare la capacità di programmare e di valutare. Siffatta capacità negli enti locali dovrà manifestarsi anche attraverso la predisposizione dei piani esecutivi di gestione previsti dall'art. 11 del d.l.vo 77 del 1995 e che dovranno essere adottati negli enti che per il maggior numero di abitanti (15.000) presentano una maggiore complessità organizzativa e gestionale. Tale strumento è tra l'altro ritenuto indispensabile per correlare la capacità di spesa ai centri decisionali e individuare quindi le singole responsabilità.

Quello che emerge, soprattutto dal d.l.vo 77 e che rappresenta una vera innovazione rispetto al passato è che ogni intervento è collegato agli altri in un disegno unitario. E' quindi indispensabile anche per gli enti locali cimentarsi tempestivamente con la imprescindibile riforma che appare, invero, sul piano attuativo, così impegnativa da postulare, in uno sforzo di riadeguamento pure culturale, accorte e duttili azioni di riorganizzazione, tenendo conto che anche il fallimento di specifici interventi può ripercuotersi negativamente sulla realizzazione del disegno complessivo.

2.2.2 Profili problematici

Come già osservato, la normativa successiva alla legge 142 del 1990 ha definitivamente fugato i dubbi in ordine alla individuazione dell'organo che avrebbe dovuto esercitare il controllo di gestione, prevedendo espressamente la istituzione di un apposito organo, ma ha dato adito ad altri dubbi e problemi.

Uno dei primi dubbi emersi si collega all'espressione che il legislatore ha usato per identificare la struttura preposta al controllo di gestione.

Infatti, l'art. 20, comma 2 del d.l.vo 29, stabilisce che "nelle amministrazioni pubbliche, ove già non esistano, sono istituiti servizi di controllo interno o nuclei di valutazione".

Il fatto che il legislatore abbia usato due denominazioni ha indotto in talune amministrazioni il dubbio che potesse trattarsi di due organismi con diversa natura, ma tale dubbio non sembra trovare fondamento nella disciplina, alla cui luce sembra invece evidente che il controllo di gestione debba essere esercitato da un unico organo che può definirsi "servizio di controllo interno o nucleo di valutazione".

Né sembra inficiare tale assunto la considerazione che, pur trattandosi dello svolgimento delle stesse funzioni, l'organismo cambierebbe denominazione a seconda dell'amministrazione in cui viene istituito, venendo denominato nelle amministrazioni statali nucleo di valutazione e negli enti locali servizio di controllo.

Di ben altro rilievo, specie sotto il profilo dell'efficienza organizzativa, è il fatto che, a fronte di una chiara indicazione normativa dell'obbligo di attivare in tutte le pubbliche amministrazioni il nuovo controllo, risaltano, nel comparto degli enti locali ricco di situazioni eterogenee per dimensione e condizioni di assetto, notevoli ritardi di attuazione che inficiano la realizzazione tempestiva, e quindi la stessa credibilità, del disegno unitario della riforma.

La mancanza di indicazioni, da parte sia della normativa generale che del d.l.vo n. 77 del 1995, in ordine al termine entro il quale istituire i servizi di controllo, porta, di fatto, come meglio si vedrà appresso, a riconoscere agli enti la possibilità di dilatare, anche oltre ragionevoli limiti, i tempi per l'introduzione dei nuovi organi.

Le comprensibili difficoltà che incontra l'ente nel definire le caratteristiche del servizio da istituire devono comunque essere superate, per evitare di offrire alibi a situazioni di immobilismo non altrimenti giustificato. Attraverso un'attenta considerazione della dimensione del servizio, delle professionalità chiamate a farne parte e della durata dell'incarico l'ente può pervenire alla scelta organizzativa più adeguata al proprio contesto.

In ordine alle dimensioni del servizio, queste sembra possano ricollegarsi, in linea di massima, sia ad una struttura collegiale, sia ad una struttura retta da un solo soggetto, coadiuvato dal necessario supporto; un'altra soluzione potrebbe essere rappresen-

tata dalla scelta dei comuni più piccoli di consorzarsi tra loro. (si veda al riguardo paragr. 1.1 della parte I sulle difficoltà dei comuni più piccoli).

Fondamentale è che tale scelta sia fatta tenendo conto delle dimensioni dell'ente - e non del numero di figure apicali, come semora essere accaduto in certi comuni i cui servizi risultano costituiti da tutte le figure dell'ente - e della necessità di ricorrere a figure professionali adeguate al ruolo che devono svolgere.

Per quanto riguarda la scelta sulla natura interna ovvero esterna delle professionalità cui affidare la funzione del controllo interno, il principio informatore della normativa esaminata sembra suggerire che in tale scelta il pur necessario criterio economico non costituisca l'unico parametro cui fare riferimento. Data infatti la complessità della funzione del controllo interno, i risultati di questo ultimo sono apprezzabili soltanto dopo un adeguato periodo di tempo. Inoltre, attenendo essi alla qualità dei servizi prestati, appare chiaro come un iniziale impegno nella migliore organizzazione di questa nuova funzione rappresenti a tutti gli effetti un investimento.

Per quanto riguarda, invece, la scelta di figure interne all'amministrazione, è importante che nell'operare tale scelta gli enti prestino particolare attenzione alla necessità di evitare il ricorso a figure professionali che per le mansioni ricoperte nell'ambito dell'amministrazione possano trovarsi in situazioni di incompatibilità con le funzioni che devono essere svolte nell'ambito dei servizi di controllo.

A questo proposito si ricorda che la Sezione controllo Stato nella delibera 99 dell'8 luglio 1996 ha, tra l'altro, affermato l'esigenza che la struttura dell'organo chiamato ad esercitare il controllo interno sia caratterizzata da requisiti di funzionalità e di imparzialità; pertanto si deve ritenere "precluso ai titolari della gestione, e quindi ai titolari dell'attività oggetto del controllo istituzionalmente attribuito al servizio interno, lo svolgimento di funzioni di verifica sull'attività stessa, poiché diversamente verrebbe meno proprio quella "separazione" di funzioni e di attribuzioni su cui si basa il sistema nel suo complesso".

Infine, un altro aspetto cui sembra doversi porre particolare attenzione è quello che riguarda la durata degli incarichi di controllo.

La mancanza di qualsiasi indicazione in ordine ad essa nelle realtà dei singoli enti potrebbe rivelarsi uno strumento di pressione che l'amministrazione potrebbe esercitare nei confronti di coloro che svolgono il controllo di gestione, vanificando la necessaria separazione e autonomia dei servizi rispetto all'amministrazione; pertanto sarebbe necessario che, sin dal momento di attivazione del servizio, venisse indicata la durata dell'incarico dei componenti.

Un'ultima notazione deve farsi con riferimento anche ai nuovi adempimenti, presumibilmente di non facile attuazione per molti enti locali, che si prospettano sulla base delle recenti scelte del legislatore volte ad un'ulteriore qualificazione ed estensione degli effetti del controllo di gestione attuato dalle pubbliche amministrazioni.

Si fa in particolare riferimento alla delega contenuta nell'art. 17 comma 1; sub a); della legge 15 marzo 1997, n. 59, che "prevede che ciascuna amministrazione organizzi un sistema informativo - statistico di supporto al controllo interno di gestione, alimentato da rilevazioni periodiche, al massimo annuali, dei costi, delle attività e dei prodotti".

Tale sistema presuppone l'istituzione di modalità per la valutazione da effettuarsi sulla base di parametri oggettivi e sulla elaborazione di specifici indicatori di efficacia, efficienza ed economicità.

Le rilevazioni svolte dalle amministrazioni devono confluire presso una banca dati sull'attività di valutazione, collegata con tutte le amministrazioni.

Il Presidente del consiglio dei ministri presenta annualmente una relazione al Parlamento circa gli esiti delle attività svolte dalle amministrazioni (sul punto v. anche la parte I di questa relazione) ¹²⁵.

2.2.3 Dati sull'attivazione del controllo

Come è stato illustrato, la Sezione ha avviato una rilevazione in ordine allo stato di attivazione dei servizi di controllo di gestione, inviando a tutte le province (100) e ai comuni superiori agli 8000 abitanti (1326) un apposito questionario da cui sono stati tratti i dati che di seguito si illustrano con riferimento alla data di restituzione dello stesso.

Degli enti a cui è stato inviato il questionario ha risposto il 73% delle province e il 42% dei comuni. Per le prime risulta un tasso di attivazione dei servizi pari al 42% (con punte che vanno al 75% nel nord est al 13% nel sud), mentre per i comuni solo il 20% di quelli che hanno risposto risulta aver istituito le nuove strutture.

Sono state prese in esame le risposte pervenute entro il 30 aprile 1997.

a) Comuni

Il numero di risposte fornito degli enti interpellati appare basso, ma può ritenersi sufficiente per ricostruire l'andamento complessivo dal processo esaminato (42%).

L'analisi del tasso di risposta secondo la classe di appartenenza non esprime una tendenza correlata alle dimensioni dell'ente, si può quindi rilevare solo che i comuni appartenenti alla 9° classe, e cioè di medio-grandi dimensioni hanno fornito il maggior numero di risposte (v. tab 1).

¹²⁵ Le prescrizioni indicate nell'art. 17, comma 1, della legge n. 59 del 1997 sembrano suscitare qualche perplessità in ordine al loro coordinamento con la disposizione successiva contenuta nell'art. 9 della legge 15 maggio 1997, n. 127. Infatti, mentre l'art. 17, comma 1, tiene a mente l'esigenza del coordinamento, prevedendo fra l'altro il collegamento con il sistema informativo centrale della Presidenza del Consiglio, la successiva legge 127 sembra dare un'indicazione di diverso contenuto nell'ottica di una maggiore autonomia degli enti.

Infatti, quest'ultima legge stabilisce che solo i principi contenuti nell'art. 39 del d.l.vo n. 77 del 1995 devono considerarsi inderogabili e non quelli posti negli artt. 40 e 41 che contemplavano le modalità del controllo e del referto.

Ciò comporta che gli enti potranno - fermo restando l'inderogabilità dei principi indicati dall'art. 39 - disciplinare autonomamente la modalità di funzionamento operativa del proprio servizio di controllo, esigenza peraltro prospettata dagli enti anche prima dell'emanazione della legge n. 127.

Tab. 1

Comuni che hanno risposto ai questionari sulla istituzione dei servizi di controllo.

Totale Comuni		Risposte pervenute	
classe	N°	N°	%
5	287	129	44,95%
6	585	258	44,1%
7	358	128	35,7%
8	50	12	24%
9	34	22	64,7%
10	6	3	50%
11	6	3	50%
TOTALE	1326	555	41,86%

legenda: cl. 5 8.001 - 9.999; cl. 6 10.000 - 19.999; cl. 7 20.000 - 59.999; cl. 8 60.000 - 99.999; cl. 9 100.000 - 249.999; cl. 10 250.000 - 499.999; cl. 11 500.000 - oltre.

L' 80% dei comuni che hanno risposto al questionario non ha ancora istituito il servizio di controllo. (V. tab. 2).

Tab. 2

Comuni che ancora non hanno istituito i servizi di controllo interno.

Classe di appartenenza	risposte pervenute	risposte negative	
5	129	117	90,7%
6	258	217	84%
7	128	88	68%
8	12	6	50%
9	22	4	36%
10	3	2	66%
11	3	1	33%
totale	555	449	80%

Nei comuni più piccoli (5° 6° e 7° classe) le risposte negative oscillano tra il 91% ed il 68% mentre le risposte positive tendono ad aumentare con la maggiore dimensione dell'ente.

Quanto al 20% dei comuni che hanno fornito una risposta positiva, si osserva che l'istituzione dei servizi di controllo in rapporto alla classe di appartenenza degli enti è notevolmente ridotta negli enti più piccoli, mentre raggiunge la maggiore incidenza nei comuni appartenenti alle ultime 3 classi (9°, 10°, e 11°) (v. tab.2).

Nel valutare la percentuale di comuni che afferma di aver istituito il servizio di controllo si deve tenere conto che in tale percentuale sono stati considerati anche i co-

muni che, pur avendo deliberato la istituzione del servizio di controllo, non hanno ancora provveduto alla nomina dei componenti.

La tabella 3 espone la distribuzione degli istituiti servizi di controllo secondo l'area geografica e secondo la classe demografica di appartenenza.

Tab. 3

Comuni che hanno attivato i servizi di controllo distribuiti per aree geografiche e per classi.

Area geografica	5 ^a classe	6 ^a classe	7 ^a classe	8 ^a classe	9 ^a classe	10 ^a classe	11 ^a classe
Nord occidentale	6	16	16	0	1	0	2
Nord orientale	3	14	14	3	10	1	0
Centro	1	4	3	3	3	0	0
Sud	1	3	2	0	0	0	0
Isole	1	4	3	0	0	0	0
TOTALE	12	41	40	6	14	1	2

Come risulta dalle risposte pervenute sono i comuni più piccoli quelli che in misura più ridotta hanno istituito i servizi di controllo. I dati esposti nella tab.3 evidenziano una correlazione tra istituzione del servizio, dimensione dell'ente e area geografica di appartenenza.

Nel Nord si riscontra che il maggior livello di istituzione dei servizi si registra per i comuni appartenenti alle classi più alte (9°, 10° e 11° classe); al Centro, per quelli di medio-grandi dimensioni (8° e 9° classe), nel Sud e nelle Isole in generale si registra una bassissima percentuale di attivazione dei servizi di controllo, comunque concentrata nei comuni più piccoli (5°, 6° e 7° classe).

b) Province

La percentuale di risposte fornita dalle province (73%) è molto più alta di quella espressa dai comuni (42%).

Una delle ragioni di tale differenza è certamente dovuta alle dimensioni mediamente maggiori delle province rispetto ai comuni e dalla relativa omogeneità delle loro strutture.

Il livello più alto di risposte si registra nel Nord Est (90%) e al Centro (86%), mentre il più basso si riscontra al Sud (61%) e nelle isole (54%) (v. tab. 4).

Il 42% delle province che ha risposto afferma di aver istituito i servizi di controllo. Nel Nord Est tale percentuale raggiunge il 75%, al centro è del 47%, e al sud si abbassa al 13% (v. Tab. 4).

Tab. 4

Province: risposte distribuite per area geografica.

Area geografica	province	risposte	%	risposte positive	%
Nord occidentale	23	16	69%	11	47,8%
Nord orientale	20	18	90%	15	75 %
Centro	21	18	85,7%	10	47,6%
Sud	23	14	60,8%	3	13 %
Isole	13	7	53,8%	3	23 %
totali	100	73	73%	42	42 %

Come già rilevato nel questionario inviato alle province e ai comuni superiori agli 8000 abitanti, venivano richiesti anche la denominazione attribuita al servizio di controllo, il numero di persone addette e la corrispondente qualifica.

Dall'esame delle denominazioni desumibili dalle risposte pervenute risulta che gli enti nella loro maggioranza hanno attribuito il controllo di gestione ad un'apposita struttura definita servizio di controllo o nucleo di valutazione.

Tale riscontro ha messo in luce inoltre che una minoranza di enti ha attribuito il controllo di gestione al collegio dei revisori o ad altri servizi già esistenti quali la ragioneria, il servizio contabile, l'ufficio del personale, e il servizio finanziario.

In ordine alla scelta di attribuire il controllo di gestione a servizi già esistenti o al collegio dei revisori si deve innanzitutto osservare che essa è stata adottata in enti di diversa tipologia, per cui non è da ritenere necessariamente collegata alle dimensioni dell'ente, né alle risorse o alla complessità organizzativa dell'ente che ha scelto la predetta soluzione, quanto alle difficoltà di orientamento che gli enti esprimono nell'individuare la conformazione di questo nuovo servizio.

Tali difficoltà derivano probabilmente dal fatto che l'assetto organizzativo del servizio è rimesso alla scelta dell'amministrazione, limitandosi la normativa generale a stabilire che deve essere autonomo.

Pur nella sua genericità la legge non lascia ambiguità sul punto. Il servizio di controllo non può essere affidato ad un servizio amministrativo preesistente perché creerebbe una commistione di funzioni.

Per quanto riguarda le dimensioni del servizio, dalle risposte non emerge un'indicazione univoca. Il numero degli addetti è molto variabile e non correlabile ad un aspetto specifico dell'ente.

La scelta più funzionale sembra essere rappresentata da un servizio di controllo costituito da poche persone scelte in base ad accurati criteri di qualificazione, mentre la struttura destinata a fornire al servizio il supporto organizzativo potrebbe essere più numerosa a seconda delle dimensioni e delle esigenze dell'ente.

Dall'esame delle figure professionali inserite nei servizi emerge la netta prevalenza del ricorso a quelle interne. Tra queste prevale la designazione del segretario comunale e, in misura minore, quella del collegio dei revisori. A questo riguardo si osserva che l'inserimento del segretario non sembra opportuno perché il ruolo istituzionale e le

funzioni attribuite a tale figura nell'ambito delle amministrazioni locali non sembrano garantire quella distinzione tra funzioni ritenuta indispensabile per il corretto funzionamento del servizio di controllo.

Anche la scelta di inserire nei servizi il collegio dei revisori non sembra da avalare dato che tra i compiti istituzionali del collegio rientra anche quello di dover esprimere rilievi e proposte in ordine al funzionamento del controllo interno. Sempre dall'esame dei questionari risulta che alcuni enti hanno inserito nei loro servizi il sindaco o gli assessori.

In ordine a questa scelta non c'è che da ricordare che uno degli aspetti fondamentali della riforma dell'amministrazione, a partire dalla L. 142 del 1990, si basa proprio sulla separazione degli organi politici da quelli di gestione.

2.3 Attività contrattuale

2.3.1 Considerazioni generali

L'esigenza di riattivare o di incentivare gli investimenti nel settore delle opere pubbliche trova ancora una serie di ostacoli sintetizzabili nella presenza di un trend economico nazionale e internazionale che non rende possibile una politica pubblica espansiva.

La tendenza al ridimensionamento dei finanziamenti concessi agli enti locali per tale settore di spesa, confermata anche nelle più recenti manovre di governo, evidenzia la difficoltà sempre maggiore dello Stato centrale nel reperire risorse pubbliche per gli investimenti in opere, infrastrutture e servizi di cui il Paese ha estremo bisogno per colmare il deficit strutturale, di sviluppo ed occupazionale lamentato specie dalle regioni meridionali.

E' in questo contesto che si colloca da un lato il tentativo di un più sistematico coinvolgimento del capitale privato nella realizzazione delle opere pubbliche e dall'altro lo sviluppo di una normativa che dall'inizio degli anni '90 ha posto le basi per una gestione imprenditoriale della finanza degli enti locali.

La linea di tendenza è importante, perchè amplia gli strumenti a disposizione dei detti enti per il finanziamento degli investimenti, innovando le tecniche propedeutiche per il reperimento dei fondi sul mercato, che non possono non stimolare le singole amministrazioni su un terreno del tutto rinnovato.

Il nuovo indirizzo è volto a modificare quei meccanismi finanziari del passato che contribuivano a togliere ogni incentivo ad una gestione proficua delle opere pubbliche locali, le quali apparivano spesso volte "prive di costi" per il comune, in quanto l'onere di ammortamento dei mutui contratti per l'investimento era rimborsato dallo Stato con un concorso che è stato dapprima pari al 100% ed è stato poi gradualmente ridotto di anno in anno, fino ad azzerarsi solo nel 1993.

Ed è per questo che anche se la crisi involutiva che ha sin qui colpito il settore dell'attività contrattuale non può dirsi ancora risolta, cominciano tuttavia a manifestarsi alcuni indicatori finanziari che appaiono incoraggianti, con differenziazioni, peraltro, nelle diverse aree del paese.

Se non può negarsi una ripresa degli investimenti in opere pubbliche, grazie anche ad iniziative legislative e governative che tendono a sollecitare le amministrazioni lo-