

**Fisco ed aziende  
Una per una tutte  
le novità sulle  
manifestazioni a premio**

Sulle manifestazioni a premio in arrivo delle grosse novità con la conversione del decreto legge del 30 settembre scorso. Sostanziali modifiche nella parte relativa all'aspetto tributario della intera materia. L'introduzione di una tassa proporzionale del 20 per cento da applicare sul valore complessivo a partire da un minimo di un milione di lire ad un massimo di 3 milioni.

GIROLAMO IELO

ROMA. Il decreto legge n. 332 del 30 settembre scorso è stato convertito in legge con sostanziali modificazioni nella parte in cui sono regolamentate le manifestazioni pubblicitarie a premio. Le operazioni a premio (sono quelle in cui viene dato un regalo o un premio a tutti coloro che acquistano una determinata merce) hanno questo trattamento tributario:

- a) al pagamento di una tassa proporzionale nella misura del venti per cento sul valore complessivo dei premi con un minimo di lire un milione se le operazioni sono svolte nel territorio di una sola provincia e di lire tre milioni se sono svolte in due o più province;
  - b) se i concorsi a premio sono svolti da due o più soggetti in associazione tra loro ciascun soggetto, in aggiunta alla tassa citata, è tenuto a corrispondere una tassa fissa di lire cinquantamila se la manifestazione si effettua in una sola provincia e di lire centomila se si effettua in due o più province;
  - c) al pagamento della ritenuta Irpef nella misura del venticinque per cento sul valore della massa premi.
- Le manifestazioni a premio, come per il passato, non possono iniziare se non c'è l'autorizzazione ministeriale (per i concorsi e le operazioni in due o più province) o intendenzia (per le operazioni in una sola provincia).

**Legge De Vito  
Neoimprese nel Sud  
per 1100 miliardi**

MASSIMO TOGNONI

ROMA. 2015 progetti esaminati, dei quali 457 approvati, per 1167 miliardi di investimenti, oltre 100 mila soci, quasi 9000 addetti. Sono, in estrema sintesi, i dati relativi all'attività svolta, nei suoi tre anni di vita, dal Comitato per lo sviluppo di nuove imprenditorialità giovanile, incaricato di esaminare i progetti per la creazione di nuove imprese nel Mezzogiorno e di valutare l'ammissibilità alle agevolazioni previste dalla legge 44/86, meglio nota come «De Vito». Con riferimento alla natura giuridica dei soggetti che hanno presentato domanda di ammissione alle agevolazioni, risulta che sul totale dei progetti approvati, il 27% (106 progetti) è stato presentato da cooperative, che si attestano al 25% (pari a 567 in numero assoluto) se si considerano i 3250 progetti pervenuti al comitato.

Una parte dei 567 progetti di cooperative è da ascrivere alla spontanea iniziativa dei presentatori che hanno scelto tale forma societaria; ma è comunque rilevante anche l'impegno promozionale svolto dal Movimento cooperativo organizzato. Ad esempio, la Lega delle Cooperative ha promosso (avvalendosi, nella quasi totalità dei casi, della società Promosviluppo, che offre un supporto di assistenza tecnico-progettuale e di consulenza all'avvio delle iniziative ai giovani interessati a tradurre in progetto idee imprenditoriali) 141 progetti (dei quali 23 già approvati dal comitato, per 67 miliardi di investimenti) che coprono settori diversi di attività, dalla produzione di beni agricoli ed industriali ai servizi, anche socio-fisicali, alle imprese.

È comunque evidente che il peso percentuale della presenza di cooperative tra i progetti presentati (e, di conseguenza, anche tra quelli approvati) potrebbe essere sensibilmente incrementato, sia attraverso un maggiore sforzo promozionale delle organizzazioni cooperative, sia, probabilmente, con un impegno più organico in tal senso del comitato, passando da un'azione di informazione, sia pure attiva, a vere e proprie iniziative promozionali. E ciò anche in considerazione del fatto che la stessa legge 44/86 pone in rilievo l'esigenza di favorire lo sviluppo della cooperazione e che recenti ricerche, commissionate dal mini-

**L'analisi del valore applicata  
all'amministrazione pubblica  
Seconda puntata del convegno  
tenutosi recentemente a Milano**

**La doppia immagine: il  
mondo della imprenditoria  
privata e quella no  
Il caso del Comune di Bologna**

**Ma quanto costa un servizio?**

In prossimità delle elezioni amministrative del '90 si sta parlando su come far funzionare al meglio le «macchine» comunali. Bologna sperimenta una via inedita. Al primo punto l'efficacia e l'efficienza dei servizi. Può l'analisi del valore trasferirsi dall'impresa privata alla pubblica amministrazione? I criteri di gestione dell'impresa privata danno risposte adeguate al polveroso sistema della pubblica amministrazione?

MAURIZIO QUANDALINI

MILANO. Non vogliamo dare ricette. E neppure siamo sostenitori per «partito preso» di vuoti slogan a favore della privatizzazione. Niente di tutto questo. Tra l'altro ciò che sta avvenendo a Bologna insegna. È il caso di un Comune che riesce ad analizzarsi e di conseguenza intervenire per funzionare bene. Proprio su Bologna, appena data la notizia, si è fatto un gran polverone, una gran confusione.

Tutti siamo convinti che il modello bolognese non è esportabile *touto modo*, ma compito delle amministrazioni intenzionale a ripercorrere la medesima strada è quello di cogliere l'essenza di quel progetto. Leggendo attentamente gli indirizzi ed obiettivi di programmazione economico-finanziaria per la formazione del bilancio annuale 1990 e del bilancio pluriennale 1990-1992 del Comune di Bologna, c'è un denominatore che prevale sugli altri: l'ormai indegno obiettivo dell'efficacia ed dell'efficienza dei servizi; da qui, a grappolo, si snocciolano tutta una serie di interventi che tengono a mantenere il controllo di maggio-



ranza del pubblico senza però disdegnare l'inserimento di meccanismi del privato. Quello di Bologna è certamente un buon esempio di analisi del valore applicato all'amministrazione pubblica.

Negli ultimi anni è prevalsa in Italia una doppia immagine: da una parte il mondo industriale e del terziario privato che sono riusciti a creare prodotti/servizi idonei alle esigenze degli utenti e competitivi nei costi; dall'altro lo Stato con la pubblica amministrazione cronicamente incapace di contenere la spesa pubblica e recuperare produttività nel lavoro e più che mai stenta a tenere il passo con la crescente domanda di servizi qualificati da parte di un'utenza sempre più esigente.

«Da qui la necessità - afferma Andrea Martra, docente della Scuola superiore della pubblica amministrazione di Torino, intervenuto a Milano al primo convegno europeo sull'analisi del valore - di cominciare ad affrontare due temi decisamente innovativi per queste realtà: l'analisi dei costi associati all'erogazione di un servizio e l'analisi delle aspettative dell'utente associate all'erogazione di un servizio e la misura del suo grado di soddisfazione». Va ricordato che la conoscenza del costo unitamente al livello di efficacia raggiunto rappresenta il requisito base per poter misurare l'entità del valore del servizio erogato. Ma se è relativamente semplice quantificare le caratteristiche tipiche di un prodotto come l'automobile, come si può misurare invece il servizio di nettezza urbana? Potremo pensare alle tonnellate di rifiuti movimentate oppure dovremo misurare

il grado di pulizie delle strade? Vediamo prima di tutto di individuare una serie di elementi di giudizio per valutare il servizio.

«Tali elementi di giudizio sono stati utilizzati - continua Martra - per definire le attese dell'utente al fine di tentare una misurazione dell'efficacia stabilendo quindi degli obiettivi e confrontandoli con le prestazioni effettivamente realizzate. L'esempio: l'utente è il ministero del Tesoro, il fornitore la Corte dei Conti si è fatto leva sulla tempestività eliminando i tempi di attesa e migliorando i contemporaneamente efficace ed efficienza del servizio; mentre, un altro esempio, al ministero dell'Interno è riuscito a determinare le attese dell'amministrazione nei confronti del servizio sanitario. Da indagini svolte è emersa la cronica mancanza di indicatori che consentano al responsabile di una unità operativa di verificare le performance realizzate. Sono così stati applicati degli indicatori di efficacia e di efficienza che consentono, tra l'altro, di valutare in maniera oggettiva gli interventi di miglioramento: rapporto tra livello di prestazione realizzato e livello di prestazione atteso (qualità realizzata): intensità di servizio erogata per addetto per unità; rapporto investimenti in tecnologia/costi del personale; indice di saturazione del personale. Perché l'analisi del valore stenta a trovare una applicazione sistematica all'interno della pubblica amministrazione?

Precisa Martra: «Il motivo è ovvio: in molti casi la pubblica amministrazione opera in regime di monopolio e ciò fa sembrare l'analisi della concorrenza impossibile. In realtà ciò non è vero. Prendiamo ad esempio un ministero: è chiaro che non esiste un doppio confronto, ma perché non farli tra anno ed anno, e perché no, tra ministeri di differenti paesi? Se poi consideriamo le amministrazioni periferiche o gli uffici che svolgono medesimi compiti, potrà essere facilmente svolta un'analisi comparata basata sulla misura in parallelo dei medesimi indicatori gestionali. In questo modo si può scoprire che un ufficio della Motorizzazione civile di una piccola provincia del Centro Italia riesce ad evadere un numero di pratiche per addetto nettamente superiore a quello di una grande città del Nord e che il tempo necessario ad evadere una pratica di pensione è molto diverso da città a città. Ciò consente di individuare e cogliere delle opportunità di miglioramento e/o di ritirare obiettivi troppo poco ambiziosi».

È, quindi, da sfatare il luogo comune che nella pubblica amministrazione non sia possibile la quantificazione dei costi: anche se di norma non esiste in gran parte della realtà una contabilità economica, è tuttavia spesso ugualmente realizzabile un impianto di contabilità analitica con l'attribuzione delle singole voci di costo ai rispettivi centri individuati e, di conseguenza, al servizio erogato. Anche nell'analisi dei costi le sorprese non mancano: scopriamo per esempio che un'Università del Centro Italia vende alla Usl delle osservazioni al microscopio elettronico al 50% del costo effettivamente sostenuto, senza sostanziali motivazioni se non quelle riconducibili ad una scarsa conoscenza degli elementi di costo o, meglio, ad un loro non utilizzo ai fini gestionali.

In molti casi al fine di giustificare l'assenza di ogni forma di controllo sui costi viene chiamato in causa il «prezzo politico» cui vengono venduti molti servizi della pubblica amministrazione, per non parlare dei casi in cui la prestazione viene erogata senza pagamento di un corrispettivo: l'esiguità o l'inesistenza del ricavo non devono servire da alibi per rinunciare al controllo dei costi. Nel caso del prezzo politico infatti la conoscenza e la gestione del costo consentono di quantificare ed eventualmente ridurre la quota parte da recuperare attraverso l'imposizione indiretta e di evitare situazioni nelle quali il prezzo di vendita è minore del costo variabile unitario».

(2. Continua)

**Quel gambero di nome Finanziaria**

ATTILIO NUCCI

Il commercio italiano deve innovarsi, pena la sua sconfitta nella competizione internazionale dei prossimi anni. Un monito ricorrente, quasi ossessivo, che esprime in pieno per la preoccupazione e nello stesso tempo l'impegno con cui la distribuzione commerciale cooperativa (di consumatori e tra dettaglianti) ha lavorato e lavora per accelerare al massimo il processo di razionalizzazione della rete di vendita.

Si può aggiungere che la competizione internazionale non attende la realizzazione del mercato unico europeo, ma è già in atto: non sono certo sporadici, infatti, i consistenti interventi che grandi gruppi d'oltralpe stanno realizzando nel nostro paese. È noto a tutti, d'altronde, che il mercato italiano è caratterizzato da un'offerta insufficiente a soddisfare la crescente domanda di servizi distribuiti. Costituisce perciò un provvidenziale terreno di conquista per quegli operatori multinazionali che, come ci ricorda Giampiero Lugli, cercano nuovi profitti dai mercati meno maturi per finanziare la competizione nei mercati più maturi.

La distribuzione commerciale italiana è indubbiamente, nel suo complesso, tra le più arretrate nel panorama europeo. E la sua razionalizzazione richiede uno sforzo non indifferente da parte degli operatori commerciali. La richiesta è soprattutto un ruolo pubblico che consenta alle imprese più dinamiche di esprimere pienamente la loro capacità imprenditoriale. Queste semplici e quasi ovvie considerazioni, peraltro fatte proprie dal ministro dell'Industria meno di un anno fa, vengono oggi nettamente contraddette dal disegno di legge finanziaria predisposto dal governo. Esso, infatti, non solo non prevede per il 1990 nessun nuovo stanziamento per il commercio, ma addirittura congela 430 miliardi di stanziamenti già previsti da precedenti leggi.

È allora forte la tentazione di considerare la manovra economica appena impostata come chiave di lettura della reale volontà che il governo esprime sulla razionalizzazione del commercio.

Dieci mesi fa il ministro dell'Industria lanciò la proposta di un «patto» tra potere pubblico ed operatori per accelerare l'innovazione nella distribuzione al dettaglio. Il Convegno di Milano, organizzato dallo stesso ministro nell'aprile scorso, doveva rappresentare l'avvio di un ampio dibattito sugli interventi necessari per avvicinare il commercio italiano alla realtà europea. Ed il Convegno di Milano doveva aprire la strada ad una Conferenza nazionale del commercio da cui scaturisse le linee per una nuova legislazione commerciale. La distribuzione cooperativa in proposito avrebbe avuto un ruolo di primo piano. Un impegno che prendesse le mosse dall'evoluzione in corso nel mercato distributivo, e assegnasse allo Stato un ruolo attivo nel processo di razionalizzazione del comparto. L'ipotesi preannunciata dal ministro dell'Industria non ha prodotto però l'interesse atteso dalla distribuzione italiana. E non solo le riflessioni avviate a Milano sono rimaste lettera morta, ma con la messa a punto della manovra finanziaria per il '90, il governo ha drasticamente ridotto le risorse destinate all'ammendamento del mercato.

È stata così sconsigliata la

proposta di patto tra governo ed operatori. Patto che avrebbe visto da una parte le imprese commerciali impegnarsi in una profonda riconversione della rete di vendita, dall'altra avrebbe visto il governo provvedere a una modifica della 425 basata su poche ma centrali innovazioni. Sul patto della bilancia il governo avrebbe dovuto mettere un intervento finanziario a sostegno dell'innovazione pari a 5.000 miliardi di lire in cinque anni. Al di là del patto, comunque, emergeva la consapevolezza del fatto che un'innovazione accelerata richiede una precisa politica di indirizzo e di supporto. Una politica che garantisca un reale pluralismo di soggetti mediante un intervento selettivo a favore delle piccole e medie imprese più dinamiche, della cooperazione, dell'associazionismo.

Si sarebbero allora modificati i meccanismi, talvolta perversi, con cui il credito agevolato giunge (e non sempre in maniera efficace) a supportare gli investimenti. Si sarebbe assegnato un ruolo strategico alla legge 121, per il finanziamento dei progetti di assistenza tecnica di innovazione tecnologica e di qualificazione professionale. Si sarebbe sostenuto l'associazionismo tra piccoli e medi dettaglianti quale unica via per consentire una reale capacità competitiva alla miriade di operatori altrimenti destinati a soccombere nel giro di pochi anni. Tale intervento avrebbe costituito un vero e proprio investimento in grado di favorire, nel medio periodo, una maggiore efficienza del commercio e un notevole alleggerimento del peso da intermediazione che oggi grava sulla nostra economia e sulla collettività. La pura e semplice politica di bilancio che con la legge finanziaria si vuole realizzare contrasta invece proprio con il ruolo che il commercio viene assumendo in questi anni.

L'attività commerciale non è più, e tanto meno lo sarà in futuro, un'attività residuale. La sua razionalizzazione, la riduzione dei costi di intermediazione, la prestazione di un servizio distributivo qualificato, costituiscono un contributo indispensabile per una maggiore efficienza dell'intero sistema economico. Il governo ha rinunciato al proprio compito. La cooperazione no, e lavorerà con tutte le risorse disponibili per ammodernare la rete distributiva italiana.

Responsabile legislativo della Ancc - Lega

**Coop. La Proletaria:  
un impegno  
verso il consumatore**

ROMA. Quando una cooperativa di consumatori comincia ad avere più di 200.000 soci e una presenza molto diffusa in un'area così vasta come quella che copre il litorale iunense da Carrara fino a Roma, c'è da chiedersi cosa ne è di principi come partecipazione e democrazia, che cosa significa la parola socialità, come riesce ad accreditare un'immagine che non sia soltanto commerciale, ma tocchi precisi punti sul terreno della difesa dei consumatori. È quanto abbiamo chiesto ad Aldo Soldi, dirigente della Coop La Proletaria di Livorno, una delle più importanti aziende del sistema coop, con i suoi 540 miliardi di vendite, 2500 dipendenti e 37 supermercati. Per una cooperativa di consumatori la socialità non può essere solo un'opzione teorica. Essa è un fatto che deve esprimersi attraverso atti concreti, il più importante dei quali, per quello che ci riguarda, è senza dubbio quello di un radicamento nel territorio con 23 sezioni e un patrimonio umano, di impegno volontario e di idee che intendiamo valorizzare sempre di più. Il rinnovo, ormai imminente, dello Statuto della cooperativa si farà carico di regole e strumenti organizzativi volti a sviluppare appunto la partecipazione e la vita democratica. Ma la Coop non si rivolge solo ai soci; il vostro orizzonte è anche quello dei consumatori verso i quali vediamo da anni un certo movimentismo: la battaglia contro il fosforo nei detersivi, quella contro i Cfc negli spray e ora la proposta di legge sull'interruzione pubblicitaria delle trasmissioni destinate ai bambini. Che programmi ha la vostra cooperativa per il 1990? A proposito della legge su pubblicità e bambini, noi abbiamo già depositato 13000 firme valide. Venendo alla sua domanda, io direi che sviluppare la partecipazione verso i consumatori coinvolgere migliaia di consumatori nelle nostre iniziative. Verso i più piccoli, ad esempio, oggi siamo in grado di articolare alcune proposte strutturate: il «Progetto Alice», ossia il Supermercato come laboratorio didattico,

**Neutralità del fisco e liberalizzazione valutaria**

MONETARIUS

Il processo di liberalizzazione valutaria tuttora in atto è stato accompagnato e sostenuto dal consenso dei commentatori economici della maggior parte dei giornali, degli studiosi, degli uomini di governo e dei loro consiglieri. Gli opinion maker sono evidentemente liberi di avere le opinioni che vogliono, anche se gli errori e le omissioni in cui fatalmente ogni informazione incorre sono stati caratterizzati nel loro caso da una certa forma di unilateralità. Un esempio storico è quello del deposito di titoli esteri, in base alla legislazione italiana, chi li acquista non può tenerli presso una banca abitata. Uno studio professionale promosse a suo tempo una causa innanzi alla Corte di giustizia della Cee sostenendo l'illegittimità di un tale obbligo. La sentenza arrivò il 24 giugno 1986 e fu sostanzialmente favorevole all'amministrazione italiana. A distanza di un mese quasi tutti i giornali commentarono ampiamente la notizia anche con l'inter-

particolare i ministri del Tesoro non hanno esitato ad abbracciare la causa di una sollecita liberalizzazione, quando anche un semplice differimento, giustificabile presso i nostri partner europei con la necessità di mettere prima ordine nei conti di casa nostra, avrebbe dovuto apparirgli vitale visto che allegeriva il fardello posto sulle loro spalle.

Misteri dei ministri! Verrebbe quasi da pensare che essi praticino una doppia verità. Una pubblica, fatta di piani di risanamento poliennali annualmente prodotti (e ogni anno falliti) e una privata fatta di rassegnazione e cinismo e sostanzialmente allineata su quella che in fondo è l'argomentazione più seria attribuibile agli economisti favorevoli alla piena liberalizzazione. Idea che è più o meno questa: poiché il governo italiano non è in grado di governare è bene che la sua azione sia determinata da forze sottratte al suo controllo, siano esse le

condizioni del mercato ovvero i comportamenti tenuti dai governi di altri paesi che quelle condizioni contribuiscono a determinare.

A ciascuno il suo. Al governo tedesco la politica economica. A quello italiano la politica della spartizione dei posti (economici). A scanso di equivoci è bene però affermare che nessuna persona di buon senso dubiterebbe oggi dell'opportunità di portare il filo in fondo il processo di liberalizzazione dei capitali. E ciò per il semplice motivo che si tratta di un pezzo del Mercato unico e che il Mercato unico è irrinunciabile. Ma a che punto è il processo? Senza dubbio avanti. Il presente è caratterizzato da un elevatissimo grado di libertà e il futuro è il 1° luglio '90 quando i paesi Cee dovranno adeguarsi all'ultima direttiva sui capitali del 14 giugno 1988 che estende la liberalizzazione agli strumenti del mercato monetario. Allora ogni italiano potrà anche tenere il suo contante in

sterline anziché il lire o aprire un conto presso uno sportello di Monaco della Deutsche Bank anziché presso l'agenzia della Bnl sotto casa.

Per il governo dell'economia e in particolare del cambio tale libertà porrà ulteriori problemi, poiché ad esempio in momenti di tensione valutaria potranno prodursi forti deflussi motivati soltanto dal diffondersi di aspettative sull'imminente svalutazione della lira ed il contrario, un po' meno frequentemente, potrà avvenire per aspettative di rivalutazione.

Problemi del genere tuttavia non devono preoccupare più di tanto poiché appartengono anche agli altri paesi, sono connessi alla liberalizzazione e sono del resto destinati a soppingere i vari governi verso una meta auspicata: l'unione monetaria.

L'indipendenza delle politiche monetarie e di bilancio è infatti, inconciliabile con la mobilità completa dei capitali e con la stabilità dei cambi. Ma accanto alle difficoltà benedite e auspicabilmente benedite con cui tutti e non solo il governo dovranno imparare a convivere, ve ne sono altre per così dire esogene ed eventuali di cui sarebbe veramente meglio fare a meno. Anche perché se si doversero materializzare, un'altra somma sarebbe posta sulle spalle dei presunti risanatori delle nostre finanze ed allora il risanamento diventerebbe davvero una favola per i più sprovveduti.

L'assunto economico della liberalizzazione è che essa è benefica perché consente l'impiego del fattore di produzione capitale dove più alta è la sua produttività. L'assunto crolla se a stimolare i trasferimenti da uno Stato all'altro sono anziché la capacità dei sistemi produttivi e di intermediazione, i vantaggi fiscali derivanti dalla diversità dei sistemi impositivi. Una ragionevole neutralità del fisco è perciò essenziale, in primo luogo affinché la liberalizzazione non tradisca sé stessa e poi per non mettere qualche paese