

*Quarta Parte*

**IMPRESE E  
NUOVA STATUALITA'**



## **DOMANDE E ASPETTATIVE DI NUOVA STATUALITA'. OPINIONI FRA LE PMI MILANESI**

La rilevazione Camera di Commercio di Milano - Directa, già utilizzata in parti precedenti di questo lavoro, contemplava anche una sezione dedicata all'approfondimento di questioni inerenti al rapporto fra imprese e amministrazione pubblica.

Solo per questo argomento, il campione di riferimento è stato allargato a 500 casi complessivi, affiancando cioè alle 350 PMI del settore manifatturiero altre 150 imprese operanti nel settore commerciale e dei servizi<sup>38</sup>. Sei i temi sottoposti alla valutazione dei due campioni: il problema del carico burocratico gravante sulle imprese (affrontato nei termini di quali siano gli strumenti ritenuti più idonei ad alleggerirlo); le dimensioni di un eventuale miglioramento delle performance della Pubblica Amministrazione locale; il grado di tutela e di ricezione degli interessi delle PMI da parte della P.A. e del sistema politico-istituzionale; l'influsso di alcune particolari problematiche sull'esercizio dell'attività imprenditoriale a Milano; le formule istituzionali ritenute più idonee per risolverli (questione ricondotta a tre grandi opzioni: maggior ruolo dello stato, maggior ruolo delle associazioni e degli organismi privati di rappresentanza, maggior collaborazione fra entrambi); il problema - infine - di quale sia oggi l'immagine più confacente a Milano (un quesito, questo, riassuntivo, in effetti, di molti e diversi aspetti problematici, anche più ampi di quelli relativi al tema oggetto della sezione in esame).

I risultati di questa indagine vengono esposti nelle successive pagine di questo capitolo, riferendosi dapprima - per ragioni di omogeneità rispetto a quanto compiuto per le altre sezioni - alle risposte offerte dal campione manifatturiero. Al settore terziario è dedicato, invece, un apposito paragrafo conclusivo, in ragione di una lettura che ha voluto sostanzialmente ricercare e porre in evidenza l'eventuale presenza di differenziati andamenti fra i due campioni. A tale proposito, comunque, va detto fin da subito che le risposte offerte dai due settori - come si avrà modo di dimostrare oltre - sono in effetti estremamente simili fra loro: e questo, probabilmente, suona anche come una conferma di una certa obsolescenza della variabile settoriale in quanto tale, tanto più se la natura dei problemi sottoposti ad indagine è così 'trasversale' come nel caso del rapporto fra imprese e P.A.

Sul piano metodologico, ad ogni caso, occorre precisare che gli orientamenti emersi nei due campioni settoriali sono stati presentati in due distinte serie di tabelle, parzialmente diverse fra loro per impostazione. Nel caso del settore terziario, infatti, l'analisi ha privilegiato il confronto diretto fra i dati aggregati dei due settori; in ambito manifatturiero, invece, i valori del dato aggregato - riprodotti nella

---

<sup>38</sup> Per ciò che concerne criteri di campionamento e altri aspetti metodologici si rinvia alla Parte I, Capitolo 2, nota 12.

prima colonna della specifica serie di tabelle - sono stati affiancati da un'altra serie di valori, corrispondenti alle valutazioni offerte da particolari sotto-gruppi di casi manifatturieri definiti in base alla presenza di almeno uno dei seguenti fenomeni o caratteri:

- ◆ l'effettuazione, nell'ultimo triennio, di almeno un'iniziativa di internazionalizzazione (le imprese 'mondializzate', 168 casi totali) o di innovazione (le imprese 'innovate', 305 casi) <sup>39</sup>;
- ◆ l'adesione dell'impresa a una associazione di categoria (le imprese 'associate', 273 casi);
- ◆ il prevalente orientamento dell'impresa a operare sui mercati esteri ('mercato estero', 53 casi);
- ◆ l'ubicazione della stessa impresa all'interno del capoluogo ('Milano città', 139 casi).

Si è cercato, in tal modo, di fornire una chiave di lettura del dato complessivo di settore che - pur nei limiti di un'analisi descrittiva e senza ambizioni di tipo 'causale' - consentisse di evidenziare i particolari comportamenti di gruppi di PMI ritenute a priori meritevoli di approfondimenti <sup>40</sup>. Si tratta di evocazioni, più che di 'spiegazioni' in senso stretto, comunque capaci - riteniamo - di arricchire il contenuto informativo dell'indagine e che conferiscono un valore quanto meno euristico all'analisi disaggregata così condotta.

## 1.1. INTERVENTI PER ALLEGGERIRE IL CARICO BUROCRATICO SULLE PMI

Sette erano le possibili ipotesi di 'sburocratizzazione' della P.A. sottoposte all'esame degli intervistati: in questo caso, veniva offerta la facoltà di esprimere un giudizio relativo all'importanza concessa a ciascuna di queste forme, graduando tale valutazione fra un valore minimo di '1' e un massimo di '10' e riferendola esplicitamente alla loro identità di imprenditori.

Nella formulazione degli item della domanda, si è dato spazio a formule di alleggerimento del carico burocratico volte a cogliere il favore di cui godono modelli di razionalizzazione della P.A. centrati su criteri di tipo più tradizionale (la maggiore distinzione delle competenze funzionali, il potenziamento del personale) o maggiormente innovativi (l'adempimento degli obblighi per via telematica, ma anche il coordinamento polistituzionale delle Amministrazioni o il decentramento sul territorio). Accanto a queste soluzioni, ne sono state proposte due di diversa ispirazione, repute indicative in un caso di una volontà di delega (l'ampliamento del ruolo svolto dagli intermediari

---

<sup>39</sup> Si tratta di due definizioni che derivano dalla considerazione delle risposte offerte dalle imprese intervistate ai quesiti delle sezioni "innovazione" e "internazionalizzazione" del questionario, e per ciò stesso non riproponibili per i 150 casi del campione terziario.

<sup>40</sup> Il principale limite delle classificazioni proposte sta nel fatto che, in realtà, le cinque dimensioni non definiscono gruppi di PMI fisicamente distinte fra loro, data la concreta possibilità che un'impresa possa, contemporaneamente, aver effettuato iniziative di mondializzazione, di innovazione, essere associata etc. e - per così dire - finire in tal modo per essere conteggiata in più d'una delle colonne aggiuntive della tabella. Tali dimensioni, semmai, propongono diverse e distinte visuali tramite le quali guardare allo stesso dato aggregato dei 350 casi, sottolineando in particolare i comportamenti delle imprese che - effettivamente - hanno assunto un'iniziativa di mondializzazione, oppure di innovazione, oppure sono associate etc. Gli andamenti così riportati trovano ovvia compensazione all'interno dei corrispondenti casi che, rispettivamente, non si sono mondializzati, oppure non hanno innovato, oppure non sono associati etc. Questa seconda metà del dato disaggregato è stata generalmente omessa nelle tabelle, al fine di non appesantirne la lettura; si è fatto riferimento all'andamento di questi casi prevalentemente in sede di commento, per rendere a volte più evidente la presenza di situazioni ritenute di particolare interesse.

professionisti), in un altro di una domanda di riduzione *tout-court* delle funzioni burocratiche (ridurre al minimo adempimenti e controlli).

Nella seguente Tab. 1 sono illustrati gli esiti delle valutazioni raccolte; i valori posti accanto ad ogni *item* indicano la media dei punteggi di importanza conseguiti da ciascun tipo di intervento, a livello aggregato (prima colonna) e nell'ambito dei particolari sotto-insiemi di casi (nelle restanti colonne).

**Tab. 1 - per alleggerire il carico burocratico delle imprese e' importante (media dei punteggi):**

<i>Campione manifatturiero</i>	<b>totale</b>	mondial.te	innovate	associate	mercato estero	Milano città
Definire meglio le competenze degli Enti	<b>8,4</b>	8,3	8,3	8,3	8,3	8,6
Adempimenti ammin. per via telematica	<b>8,3</b>	8,5	8,4	8,4	8,5	8,6
Sportelli decentrati sul territorio	<b>8,1</b>	8,0	8,0	8,1	8,1	8,2
Coordinamento P.A. (sportello unico)	<b>8,0</b>	8,1	8,0	8,0	8,1	8,0
Ridurre al minimo adempimenti e controlli	<b>6,9</b>	7,2	6,9	6,9	7,6	7,4
Maggior ruolo ai professionisti	<b>4,9</b>	4,8	4,8	5,0	4,3	5,3
Potenziare il personale della P.A.	<b>3,7</b>	3,7	3,8	3,7	3,7	3,9
<i>totale casi</i>	<b>350</b>	<i>168</i>	<i>305</i>	<i>273</i>	<i>53</i>	<i>139</i>

*Rilevazione CCIAA di Milano - Directa, aprile 1995*

Non è difficile rilevare come, a livello aggregato, i punteggi assegnati alle diverse forme di alleggerimento del carico burocratico sottolineino soprattutto l'importanza di quegli interventi assunti in ipotesi come tipici di una P.A. moderna, decentrata, in rete. Fra le quattro forme di intervento ritenute mediamente più importanti dalle imprese, infatti, solo una - la prima, "definire meglio le competenze degli Enti esistenti" - rientra nell'ambito delle forme qualificabili come 'tradizionali', sottolineando con ciò l'esigenza comunque di rispondere ad un bisogno di 'chiarezza' che trova ancora nell'assunto "un Ente per ogni funzione" un essenziale parametro di riferimento.

Ma tali giudizi appaiono ancor più significativi se si considera che la modalità più radicale di semplificazione del carico burocratico - la forma 'minimalista' di razionalizzazione dell'azione amministrativa suggerita dall'opzione "riduzione al minimo dagli adempimenti e dei controlli" - risulta solo terz'ultima in questa particolare classifica, ad indicare probabilmente che le PMI, più che di meno burocrazia *tout-court*, necessitano forse di una funzione amministrativa e statutale di diversa impronta, costruita sui criteri che portano le stesse imprese intervistate a domandare con pari forza più razionalità, più coordinamento, più vicinanza (fisica o virtuale) dello Stato ai soggetti d'impresa.

Meritano considerazioni a sé le due forme di alleggerimento burocratico indicate dalle imprese come le meno importanti in assoluto, e cioè quelle facenti leva, rispettivamente, sull'attribuzione di un maggior ruolo all'intermediazione dei professionisti e sul potenziamento del personale delle Amministrazioni.

Riguardo alla prima opzione, si possono ricordare in questa sede alcuni degli esiti dell'indagine nazionale Istat-Unioncamere del 1994 su forme e qualità dei rapporti che le imprese intrattengono con alcune Pubbliche Amministrazioni<sup>41</sup>, da cui emergeva la larga diffusione del ricorso a professionisti (in prevalenza commercialisti) e, però, la presenza di fattori di costo che è corretto ritenere influenti nell'orientare le scelte del piccolo imprenditore in merito all'adozione o meno di questa mediazione professionale.

Le valutazioni espresse dal nostro campione, in tal senso, possono benissimo richiamare tali perplessità di ordine strettamente economico, tanto più se l'opzione viene messa - per così dire - in competizione con forme di alleggerimento *intrinseco* di procedure e strutture burocratiche. Sembra quindi corretto interpretare tale valutazione, più che altro, come un richiamo alla necessità che l'intermediazione professionistica si accompagni non solo ad altre forme di intervento, ma anche allo sviluppo di una riflessione sull'importante contributo che questo privilegiato canale di rapporto fra imprese e P.A. può dare alla stessa riforma della P.A.

In merito alla seconda delle ipotesi meno citate - il potenziamento del personale della P.A. - sembra corretto ritenere che negli intervistati abbia prevalso - e giustamente - una valutazione ampiamente negativa riguardo alla possibilità che un mero rafforzamento degli organici amministrativi possa rappresentare - anche nelle situazioni di oggettivo bisogno - una soluzione di per sé idonea a risolvere il problema del carico burocratico. E' credibile - e non paia un'illusione - che ben altre sarebbero state le valutazioni raccolte se la voce avesse avuto connotazioni qualitative: i giudizi, probabilmente, avrebbero riproposto il rilievo che lo stesso campione ha riservato alla variabile 'risorse umane' nella successiva domanda del questionario, quella rivolta a cogliere le dimensioni dell'effettivo miglioramento delle performance della P.A. locale (vedi oltre, paragrafo successivo).

Ad ogni caso - ritornando a considerare i dati di Tab.1 - è importante osservare come le priorità emerse a livello aggregato fra i diversi interventi non subiscano alterazioni di rilievo all'intervenire di una qualsiasi delle variabili proposte per scomporre il dato d'insieme; dalle dimensioni di disaggregazione adottate, semmai, si evidenzia:

- ◆ il relativo maggior interesse delle PMI del capoluogo nei confronti di quasi tutte le forme di alleggerimento burocratico proposte, con una particolare accentuazione delle due modalità che più delle altre prescindono da un'opzione di rinnovamento interno alla P.A. (delega del rapporto ai professionisti o riduzione al minimo della funzione amministrativa);

---

<sup>41</sup> Si tratta di un'indagine telefonica nazionale condotta su un campione stratificato di 2.009 unità locali e che considerava quali soggetti della P.A. le Camere di Commercio, gli Uffici IVA e del Registro, l'INAIL, l'INPS, le USL e i Comuni. Si veda il Rapporto Unioncamere 1994 sul sistema camerale.

- ◆ che le imprese effettivamente mondializzate (come si è preferito in questa sede identificare i casi che hanno dichiarato di aver intrapreso, nell'ultimo triennio, almeno un'iniziativa di internazionalizzazione delle proprie attività) rafforzano soprattutto due prospettive: quella dell'adempimento per via telematica agli obblighi amministrativi e, ancor di più, quella volta a ridurre al minimo gli stessi adempimenti e i controlli burocratici.

La tendenza delle imprese mondializzate, in particolare, viene rafforzata qualora si scelga - come dimensione alternativa di analisi - la variabile relativa al prevalente orientamento di mercato delle imprese <sup>42</sup>: viste in questa prospettiva, le risposte del campione manifatturiero sottolineano nelle imprese operanti prevalentemente sull'estero una ancora più marcata accentuazione dell'importanza di interventi di riduzione *tout-court* di adempimenti e controlli. Non si tratta di scostamenti che, in questo caso come in quello delle imprese mondializzate, comportino veri e propri rivolgimenti nell'ordine delle priorità definitosi fra i diversi interventi a livello aggregato (la 'deregolamentazione' resta comunque al quinto posto in graduatoria); non di meno, però, paiono sottolineare in chi forse interagisce maggiormente con le dinamiche della mondializzazione una maggiore e più radicale domanda di semplificazione burocratica. E' un dato di indubbio interesse, che merita per altro di essere considerato anche alla luce di quanto emerso in relazione al grado di miglioramento della P.A. locale, così come percepito dalle imprese intervistate.

## 1.2. MIGLIORAMENTO NELLE PERFORMANCE DELLA P.A. LOCALE

Decisamente ampia, nella piccola e media industria milanese, è la percezione di un avvenuto miglioramento, negli ultimi due anni, delle performance della P.A. locale <sup>43</sup>. Sono infatti 234 (il 67% circa del campione manifatturiero) gli imprenditori che rilevano tali progressi in almeno uno dei sei aspetti attraverso i quali era possibile articolare il giudizio, in ragione di un ordine preferenze che forse, però, non ha mancato di premiare la maggior visibilità di cui godono strutturalmente alcuni indicatori rispetto ad altri. Pare legittimo, infatti, ritenere che gli oltre trenta punti percentuali che separano gli apprezzamenti raccolti dalla voce più diffusa ("comportamento degli addetti con il pubblico") rispetto a quella meno citata ("coordinamento P.A."), corrispondano anche alla oggettiva maggior evidenza che può avere l'instaurazione di un buon rapporto diretto con l'utenza rispetto ai meno appariscenti frutti di un lavoro interistituzionale, rilevante ma condotto nel *back-office*.

---

<sup>42</sup> Questa caratteristica, in ambito manifatturiero, risulta essere in effetti largamente contenuta all'interno di quella della 'mondializzazione', di cui rappresenta una sorta di ulteriore qualificazione.

<sup>43</sup> La domanda esemplificava i soggetti della P.A. locale menzionando esplicitamente "Regione, Provincia, Comune, Uffici IVA, Camera di Commercio etc."; il riferimento, quindi, andava ai diversi soggetti amministrativi presenti sul territorio milanese, fossero uffici di Enti Locali o emanazioni periferiche di altre amministrazioni centrali o regionali.

Come è rilevabile dai dati riportati nella successiva Tab. 2, ad ogni caso, l'insieme del campione manifatturiero offre indicazioni abbastanza nitide riguardo alle specifiche forme di miglioramento della P.A. locale maggiormente riconosciute dagli imprenditori:

- ◆ in ultima posizione, come già detto, si situa il "coordinamento fra le diverse P.A." (15,1%), un fatto questo che assume una connotazione del tutto particolare anche alla luce delle preferenze espresse riguardo agli interventi di alleggerimento del carico burocratico: proprio questo tema - esemplificato in quel contesto dal riferimento al modello dello 'sportello unico' - veniva indicato infatti come uno dei quattro interventi ritenuti della massima importanza <sup>44</sup>;
- ◆ in posizione intermedia, con percentuali oscillanti per le diverse voci fra il 20 e il 25% dei casi, si collocano aspetti abbastanza classici di efficienza e trasparenza dei processi sottostanti all'esercizio della funzione amministrativa, quali la tempestività, l'accessibilità degli atti e la trasparenza di norme e procedure;
- ◆ ai vertici della classifica, infine, si ritrovano i due restanti aspetti, assimilabili per la comune la valenza comunicazionale ad essi sottesa: l'attività di "comunicazione" in senso proprio (31% circa) e, soprattutto, il "comportamento degli addetti con il pubblico" (46,2%), primato quest'ultimo che conferma la validità di scelte che, anche in seno agli apparati dello Stato, hanno fatto degli interventi sulle risorse umane (formazione, aggiornamento, qualificazione etc.) un fattore-chiave per lo sviluppo di una nuova cultura e di un nuovo modello d'organizzazione.

**Tab.2 - Ha notato miglioramenti nella P.A. locale ? (percentuali di sì sul totale dei casi)**

<i>Campione manifatturiero</i>	<b>totale</b>	mondial.te	innovate	associate	mercato estero	Milano città
Comportamento addetti con il pubblico	<b>46,2%</b>	52,5%	46,2%	46,1%	57,8%	43,5%
Trasparenza di norme e procedure	<b>24,7%</b>	27,9%	26,4%	24,2%	30,1%	22,2%
Accessibilità degli atti	<b>24,5%</b>	25,9%	24,9%	23,4%	38,3%	23,3%
Tempestività nell'espletamento pratiche	<b>20,3%</b>	23,4%	21,5%	21,6%	27,0%	23,1%
Coordinamento tra le P.A.	<b>15,1%</b>	17,5%	15,0%	13,5%	19,0%	17,7%
Attività di comunicazione	<b>30,9%</b>	33,9%	31,8%	31,2%	38,0%	30,4%
<b>SI, in almeno un aspetto</b>	<b>66,8%</b>	70,8%	67,6%	67,3%	81,4%	68,3%
<i>totale casi</i>	<b>350</b>	168	305	273	53	139

*Rilevazione CCIAA di Milano - Directa, aprile 1995*

<sup>44</sup> Non si può che trarre conferma, da ciò, della validità di tutti quegli sforzi tesi a sviluppare logiche e strategie di rete anche nei servizi amministrativi, secondo il modello della polistituzionalità.

La prima colonna della Tab. 2 rende conto degli orientamenti descritti, consentendo parimenti di verificare che la condizione di mondializzazione rafforza nelle PMI il già positivo giudizio emerso in ambito aggregato sul miglioramento delle performance della P.A. locale: i valori caratteristici di ogni *item*, infatti, subiscono generalizzati incrementi (in particolare: 'comportamento addetti') e la quota di imprese che riconosce miglioramenti in almeno uno degli aspetti indicati sale al 71% circa delle imprese mondializzate (contro il 63% di quelle non mondializzate). E' anche questo un dato di interesse, perché compendia e qualifica quello emerso in precedenza riguardo alle forme e all'importanza relativa degli interventi di alleggerimento del carico burocratico. Può essere legittimo, cioè, ipotizzare che la condizione di mondializzazione renda le PMI più sensibili ai problemi dell'efficienza burocratica (per necessità, o anche solo per la possibilità di confronti con altre amministrazioni), e che la soluzione di tali problemi possa essere invocata anche attraverso la richiesta di una drastica semplificazione delle funzioni amministrative. Ma questo non toglie né il fatto che siano poi altre le scelte ritenute più importanti, né che proprio le PMI più aperte alle dinamiche della competizione globale riconoscano in misura maggiore i progressi effettivamente già realizzati.

Si tratta di una valutazione (o forse solo di una suggestione) che può trovare anche in questo caso elementi di supporto in un confronto basato, invece che sulla mondializzazione, sulla variabile relativa al prevalente orientamento di mercato delle PMI. Anche in questo caso, infatti, chi opera soprattutto sull'estero rafforza, rispetto alla media generale del campione, la percezione di un globale miglioramento dalle P.A. locale (giudizio che accomuna l'81,4% di questo raggruppamento, contro il 64% di chi opera essenzialmente sul mercato nazionale o lombardo), con incrementi diffusi su tutte le voci e, in particolare, per 'accessibilità atti' e - ancora - 'comportamento addetti'.

Il confronto fra gli andamenti del dato aggregato e quello dei raggruppamenti definiti dalle altre dimensioni (innovazione, associazionismo e localizzazione d'impresa) viene lasciato in questo caso direttamente all'attenzione del lettore. Deve essere evidenziato, semmai, che la comune e maggiore propensione di questi raggruppamenti a riconoscere un pur generico miglioramento nelle performances della P.A. (indicato dalla voce riassuntiva "sì, in almeno un aspetto") trova compensazioni negative nei corrispondenti gruppi residui (non riportati in tabella) di ciascuna variabile; particolarmente marcato, in questo caso, è lo scarto - rispetto al dato medio e generale - delle PMI non innovate, dove la percentuale di casi che ha risposto affermativamente ad almeno un item della domanda scende al 61,4% (contro il 67,6% delle innovative)

### **1.3. LA TUTELA E LA RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI DELLE PMI DA PARTE DELLA P.A. E DEL SISTEMA POLITICO-ISTITUZIONALE**

Non stupisce che le PMI milanesi, poste di fronte alla richiesta di esprimere un giudizio sintetico in merito, dichiarino quasi all'unanimità di percepire come insufficiente il grado di tutela dei propri interessi da parte del sistema politico-amministrativo.

Segnatamente, tale copertura è giudicata insufficiente dal 93,8% del campione manifatturiero, pari a 328 casi sui 350 casi intervistati. Una valutazione che non subisce variazioni significative neppure all'interno dei sottogruppi formati dalle imprese mondializzate (che comunque offrono, anche su questa domanda, una valutazione leggermente migliorativa del dato medio generale), da quelle che dichiarano di avere effettuato di recente iniziative di innovazione o, infine, da quelle aderenti a qualche associazione di categoria (dimensione d'analisi, quest'ultima, che comunque abbassa nel gruppo delle associate la percentuale di 'soddisfatti').

Una menzione particolare merita però, come in altri casi, la variabile relativa al prevalente orientamento di mercato delle imprese, l'unica fra le discriminanti prescelte che, nella modalità relativa ai casi di prevalente operatività sull'estero, riesce a portare i 'sì' all'11,5% (contro un 5,4% di sì per le imprese operanti prevalentemente a livello nazionale o regionale).

**Tab. 3 - Gli interessi delle pmi sono sufficientemente recepiti e tutelati dalla P.A. e dal sistema politico-istituzionale? (valori percentuali sul totale dei casi)**

<i>Campione manifatturiero</i>	<b>totale</b>	mondial.te	innovate	associate	mercato estero	Milano città
<b>SI</b>	<b>6,2%</b>	8,1%	6,6%	5,5%	11,5%	5,9%
<b>NO</b>	<b>93,8%</b>	91,9%	93,4%	94,5%	88,5%	94,1%
<i>totale casi</i>	<b>350</b>	168	305	273	53	139

*Rilevazione CCIAA di Milano - Directa, aprile 1995*

Come si è detto, l'omogeneità e l'unanimità della percezione qui espressa potrebbe sembrare addirittura banale data la diffusa insoddisfazione verso il sistema politico-istituzionale ed amministrativo e vista la molteplicità di motivazioni che un giudizio talmente sintetico può racchiudere.

Il dato assume però una significatività non trascurabile se guardato congiuntamente a quanto emerge da altri quesiti proposti nel questionario e se visto alla luce delle risposte fornite sul tema in analoghe indagini alle imprese.

Come si avrà modo di constatare in seguito, infatti, le imprese del campione avvertono nel sistema politico-istituzionale e amministrativo un interlocutore quanto meno lontano, ma ne ribadiscono nel contempo la necessità e la non surrogabilità<sup>45</sup>. Una duplice valenza già intuibile nell'analisi effettuata nel 1994 per conto della CCIAA di Milano dal CIS (Centro Studi d'Impresa) di Valmadrera, su un campione intersettoriale di 102 piccole e medie imprese lombarde<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Si veda in proposito quanto emerge al par. 1.5 sulla necessità di un più forte ruolo dell'attore pubblico in materia di regolazione del mercato.

<sup>46</sup> Si vedano: Fabio Corno, *PMI e statualità: una verifica empirica*, in "Impresa & Stato", n. 26 (Giu. 1994) pp. 57-62; e Fabio Corno, *Le politiche per le piccole e medie imprese: alcuni spunti di riflessione*, c.s., pp. 72-74.

In particolare, dall'indagine emergeva un senso di lontananza dello Stato rispetto ai problemi dell'impresa e del settore, una certa difficoltà ad individuare un interlocutore adeguato ed attento tra le numerose istituzioni pubbliche, soprattutto in ambito locale e una marcata sfiducia verso il ruolo di erogatore di servizi dell'attore pubblico, dovuta ad un giudizio di inefficienza dello stesso.

Nel contempo si palesava tra le imprese la domanda di uno Stato fortemente attivo nel campo della tutela del corretto funzionamento del mercato - pienamente confermata in questo sondaggio <sup>47</sup> - e delle altre funzioni strategiche di sostegno 'ambientale' per le imprese (ad esempio l'erogazione di servizi informativi, ma anche politiche infrastrutturali, sostegno finanziario e normativo).

#### **1.4. ALCUNE ESIGENZE DELLE PMI MILANESI IN MATERIA DI REGOLAZIONE DEL MERCATO**

Nell'ambito della sezione del questionario dedicata all'approfondimento di aspetti relativi al rapporto intercorrente fra PMI e Pubblica Amministrazione, è parso opportuno raccogliere anche qualche opinione sulla effettiva rilevanza di alcune problematiche attinenti la regolazione e la trasparenza delle relazioni economiche.

Una scelta dovuta sia alla pertinenza di questi temi rispetto ai compiti assegnati dalla legge 580 alle Camere di Commercio, sia all'oggettivo risalto che queste tematiche hanno assunto per il corretto ed efficiente sviluppo del sistema economico.

In particolare, in sede di elaborazione dei quesiti, l'attenzione è andata a tre patologie, assunte come esemplificative delle possibili fenomenologie distorsive che incidono sul funzionamento dei mercati. Segnatamente si è chiesto di fornire un giudizio dell'incidenza sulla normale attività dell'impresa della:

- ◆ corruzione, esemplificazione delle possibili patologie che affliggono l'imprenditore nel rapporto con il sistema politico-amministrativo; una fenomenologia di evidente interesse, se soltanto si pone mente a quanto evidenziato negli ultimi tre anni dalle indagini della magistratura milanese;
- ◆ criminalità economica, intesa come rapporto strutturalmente patologico fra economia legale e attività criminali: un tema che è da tempo oggetto di denunce ed inchieste, ma sulla cui effettiva rilevanza si ha spesso la sensazione di non avere un riscontro definito e attendibile;
- ◆ costi di transazione derivanti dalla scarsa trasparenza delle norme che regolano i rapporti fra operatori economici: un'area problematica che, nonostante goda di minore attenzione nella cronaca giornalistica, riveste assoluta centralità per il mercato, tanto da aver rivoluzionato, grazie alle analisi della scuola istituzionalista di Coase e Williamson, gli assunti stessi della dottrina economica.

Per ciascuno di tali problemi, è stato chiesto agli intervistati di esprimere un giudizio che rendesse conto dell'impatto che tali fenomeni hanno sull'ordinario svolgimento delle proprie attività di *imprenditore milanese*, cercando in sostanza di evitare il più possibile di ottenere risposte riferite

---

<sup>47</sup> Si vedano, in proposito, i risultati illustrati nel successivo paragrafo 1.4

all'identità di cittadino dell'intervistato o - ancor più - alla valenza strettamente etica di alcune di tali questioni.

Ed è proprio l'accento posto sulla posizione oggettiva della singola PMI nei confronti di tali problemi che, in sede di commento, fa ritenere per nulla marginale la quota di imprenditori che ha riconosciuto come influenti sul proprio agire economico fenomeni quali la corruzione (circa il 25% dei casi) o la criminalità economica (20% circa). Si definisce in tal modo un quadro che, se certo non può essere definito allarmante, rende però sicuramente degne della massima attenzione forme di intervento (e di regolazione) che puntino alla rimozione - anche in sede preventiva - di tali distorsioni.

Anche maggiore, sempre a livello generale, è l'incidenza dichiarata dagli intervistati riguardo al terzo dei problemi sottoposti al loro giudizio, la questione, cioè, della scarsa trasparenza delle norme che regolano i rapporti fra operatori economici (ciò che per brevità è stata anche definita 'contrattualistica'); in questo caso, infatti, il problema viene riconosciuto come influente addirittura dal 45% circa del campione manifatturiero (si veda la successiva tab.4), sottolineando con ciò il peso di un fenomeno che sicuramente gode rispetto agli altri due di minore visibilità sul piano sociale e politico, ma non per questo deve apparire di meno urgente risoluzione.

**Tab.4 - Nello svolgimento della sua attività di imprenditore milanese, ritiene influenti i seguenti problemi? (percentuali di sì sul totale dei casi)**

<i>Campione manifatturiero</i>	<b>totale</b>	mondial.te	innovate	non innovative (*)	mercato estero	Milano città
Corruzione	<b>25,2%</b>	21,7%	22,4%	43,8%	10,0%	25,8%
Criminalità economica	<b>20,3%</b>	16,4%	16,5%	46,2%	8,5%	14,9%
Scarsa trasparenza norme fra operatori economici	<b>44,7%</b>	46,3%	43,8%	50,7%	36,5%	49,0%
<i>totale casi</i>	<b>350</b>	<i>168</i>	<i>305</i>	<i>45</i>	<i>53</i>	<i>139</i>

(\*) sostituisce in questo caso il dato relativo alle imprese associate

*Fonte: Rilevazione CCIAA di Milano - Directa, aprile 1995*

Evidente, dai dati di Tab. 4, è l'impatto che la variabile relativa all'orientamento di mercato della PMI produce sui valori della prima colonna, quella che riproduce gli andamenti fin qui commentati e relativi all'insieme indifferenziato dei 350 casi manifatturieri. Sensibile, infatti, è la flessione che si determina nei valori percentuali indicativi dell'influenza che tali fenomeni hanno sull'operatività delle imprese prevalentemente orientate ai mercati esteri (-15 punti per la corruzione; -12 per la criminalità economica; -8,2 per la trasparenza delle regole contrattuali). Ma variazioni di rilievo si hanno anche qualora si osservino le valutazioni offerte dalle imprese in rapporto al criterio dell'innovazione. In questo caso il campione si divide fra un gruppo di imprese (le 'innovate') che pare meno condizionato da tali fenomeni e un altro (le 'non innovative') che invece denuncia una forte

sensibilità al problema della criminalità economica (+26 punti percentuali rispetto alla media del campione) e della corruzione (+18,6 punti percentuali).

Meno marcati gli scarti in relazione alle altre variabili, dove può essere rilevato - in ordine al problema della criminalità economica - la variazione che si determina all'intervenire della localizzazione d'impresa: la flessione nei valori d'incidenza per le PMI del capoluogo (-5,4 punti rispetto all'aggregato), infatti, trova compensazione in un parallelo aumento dello stesso valore per le PMI della provincia (+3,6 punti rispetto al dato medio aggregato).

## **1.5. LE FORMULE ISTITUZIONALI RITENUTE IDONEE PER FRONTEGGIARE E RISOLVERE TALI PROBLEMI**

Quali che siano le ragioni di tali valutazioni o il grado di incidenza attribuito a tali problemi, resta che, poste di fronte ad alternative abbastanza "secche" sulle formule istituzionali repute idonee a risolverli, le PMI intervistate conferiscono agli apparati dello stato e alle emanazioni della società civile (in primis, associazioni d'impresa e organismi privati di rappresentanza) un mandato molto chiaro: più cooperazione, più collaborazione fra stato e associazioni, maggior integrazione - in sostanza - fra iniziativa pubblica e iniziativa privata.

I dati della successiva Tab. 5, infatti, sembrano lasciare ben poco spazio a interpretazioni alternative: il mero rafforzamento del ruolo dello stato, infatti, incontra la preferenza di una quota di intervistati oscillante fra il 20 e il 27% (rispettivamente per fronteggiare la corruzione e la criminalità economica); il solo rafforzamento del ruolo dalle associazioni e dagli organismi privati gode delle preferenze di una quota di intervistati anche minore (dal 12,4% nel caso della criminalità economica al 18,5% per il problema della trasparenza nelle regole fra operatori economici, o 'contrattualistica' come si è anche detto). E', invece, il rafforzamento della cooperazione fra queste due tipologie di soggetti a rappresentare, per la grande maggioranza degli intervistati, la vera modalità di risposta, con consensi che vanno dal 60% circa dei casi totali per 'contrattualistica' e 'criminalità economica' al 64,6% per 'corruzione'.

Si tratta, per altro, di un primato che regge qualunque sia la dimensione introdotta per articolare il dato medio e aggregato del campione totale, sia che si guardi ai comportamenti dei vari raggruppamenti riportati in tabella, sia che si considerino le opinioni (non riprodotte in tab.5) dei corrispondenti gruppi residui. Per agevolare questo tipo di confronto, ad ogni caso, nelle varie colonne di tab.5 sono state evidenziate, per ciascun sottogruppo di imprese, quei valori che sottendono differenziali superiori ai 9 punti percentuali fra la modalità presentata in tabella e quella non riportata. Come si può in tal modo verificare, la scelta collaborativa è oggetto di oscillazioni apprezzabili solo a livello di corruzione, in relazione alla mondializzazione o all'innovazione, e di contrattualistica, in relazione sempre all'innovazione o all'orientamento di mercato dell'impresa. Ma si tratta, comunque, di scarti che non pregiudicano, nell'ambito dei corrispondenti gruppi di impresa non riprodotti in tabella, il primato della modalità collaborativa, attestata rispettivamente:

- per le imprese non mondializzate, al 60,3% nel caso della corruzione;
- per le imprese non innovative, al 53,6% per corruzione e al 47,6% per la contrattualistica;
- per le imprese operanti su mercati locali o nazionali, al 57,9% nel caso della contrattualistica.

Tab. 5 - La soluzione piu' adeguata per tali problemi è (percentuali sul totale dei casi):

<i>Campione manifatturiero</i>	<b>totale</b>	mondial.te	innovate	associate	mercato estero	Milano città
<b>Corruzione:</b>						
- più ruolo apparati stato	<b>20,4%</b>	18,4%	20,2%	19,4%	17,4%	<b><u>13,7%</u></b>
- più ruolo ad associazioni	<b>15,0%</b>	12,3%	<b><u>13,6%</u></b>	16,5%	13,7%	17,5%
- più collaborazione fra entrambi	<b>64,6%</b>	<b><u>69,3%</u></b>	<b><u>66,2%</u></b>	64,1%	68,9%	68,8%
<b>Criminalità economica:</b>						
- più ruolo apparati stato	<b>27,1%</b>	26,9%	<b><u>28,7%</u></b>	28,0%	24,5%	22,0%
- più ruolo ad associazioni	<b>12,4%</b>	10,3%	<b><u>9,7%</u></b>	12,2%	11,8%	17,1%
- più collaborazione fra entrambi	<b>60,5%</b>	62,8%	61,6%	59,8%	63,7%	60,9%
<b>Scarsa trasp. regole contrattuali:</b>						
- più ruolo apparati stato	<b>21,7%</b>	19,7%	21,2%	20,9%	15,3%	<b><u>16,0%</u></b>
- più ruolo ad associazioni	<b>18,5%</b>	18,0%	<b><u>17,3%</u></b>	19,0%	15,3%	20,6%
- più collaborazione fra entrambi	<b>59,8%</b>	62,3%	<b><u>61,6%</u></b>	60,0%	<b><u>69,3%</u></b>	63,4%
<i>totale casi</i>	<b>350</b>	<b>168</b>	<b>305</b>	<b>273</b>	<b>53</b>	<b>139</b>

Rilevazione CCIAA di Milano - Directa, aprile 1995

## 1.6. LA PERCEZIONE DEL 'SISTEMA MILANO': UN'IMMAGINE SINTETICA

In chiusura, il questionario poneva una domanda la cui valenza travalica la specifica area del rapporto esistente fra imprese e P.A., assumendo in certo qual senso il significato di un'occasione di verifica - sintetica e globale - delle opinioni espresse dai piccoli imprenditori sull'identità complessiva di Milano.

Benché, quindi, tale domanda si ponga a valle delle tante *luci e ombre* presentate ed evocate dall'insieme del questionario, ci interessa qui coglierne la specificità rispetto al giudizio sull'apparto

politico-amministrativo milanese. E' fuori di dubbio, infatti, che gli elementi costitutivi del sistema metropolitano, tanto più agli occhi di un'impresa, siano la risultante del lavoro concertato delle istituzioni e quindi che il giudizio sulla sua immagine sia in qualche modo indicativo anche di ciò che il sistema politico-amministrativo è stato capace di esprimere e modellare con le sue *policies*.

Nel questionario sono state proposte alle imprese cinque immagini alternative della città, selezionate fra le molte che in questi anni hanno trovato maggior riscontro nella riflessione di operatori culturali, economici, politici, e scelte in ragione della loro forte pregnanza evocativa nel definire l'attuale realtà dell'area milanese:

- ◆ "Tangentopoli": termine-concetto ormai entrato nell'uso quotidiano ed immagine-simbolo dominante per la Milano degli ultimi anni;
- ◆ "Area deindustrializzata in declino": seconda immagine negativa, che fa però leva su un fattore di declino primariamente economico anzichè etico-politico;
- ◆ "Capitale economica del Mediterraneo": un concetto più sofisticato, evocativo di una leadership economica rivolta però alle aree economicamente più deboli del continente europeo e ai PVS;
- ◆ "Metropoli avanzata in linea con le altre metropoli europee": espressione indicativa di una 'tenuta' della città in un ambito di riferimento avanzato, priva di peculiari criticità o elementi di spicco;
- ◆ "Porta d'accesso dell'Italia in Europa": immagine ricorrente, chiaramente indicativa di un modello di riferimento e di sviluppo avanzato, ma anche di una missione che la rende 'nodo servente del paese'

Esaminando le frequenze relative delle diverse opzioni (tab.6), si ricava una 'fotografia' che descrive una realtà di 'confine', un sistema urbano che - nella coscienza degli intervistati - svolge essenzialmente (e, bisognerebbe forse aggiungere, *ancora*) funzioni di cerniera fra l'Italia e l'Europa. E' l'immagine della "porta d'accesso" fra queste due realtà, infatti, a godere dei maggiori consensi all'interno del campione manifatturiero (41,2% dei 350 casi totali), premiata fra le altre forse proprio perché capace di sintetizzare, da un lato, la voglia e la *prassi* d'Europa di cui sono ricche le PMI milanesi e, dall'altro, la coscienza dei ritardi che ancora separano Milano dalle altre grandi realtà urbane del continente (probabilmente, anche se non sono possibili conferme dirette in base ai dati del questionario, attribuite al peso dei fattori-paese).

Non a caso, infatti, l'opzione che più direttamente traduceva il senso di un piena assimilazione di Milano alle altre metropoli europee risulta solo terza nell'ordine di preferenze (17% circa dei consensi), preceduta in seconda posizione da un'immagine dalle tinte sicuramente più 'fosche': quella di Milano come "area deindustrializzata in declino" (28,5%).

Decisamente meno diffuse le due rimanenti definizioni: quella di "capitale economica del Mediterraneo" (5,7%), forse un po' provocatoria per una città che certo guarda con maggior favore a realtà e modelli d'oltralpe, e quella di "Tangentopoli" (7,7%), la cui bassa ricorrenza pare tradire nelle PMI intervistate la volontà di chiudere una pagina dolorosa della recente storia della città e delle sue istituzioni, anche al prezzo di contraddire l'influenza che il 25% dello stesso campione - come emerso in precedenza - tuttora assegna al fenomeno della corruzione.

Tab. 6 - L'espressione che meglio definisce Milano è: (percentuali sul totale)

<i>Campione manifatturiero</i>	<b>totale</b>	mondial.te	innovate	non innovative (*)	mercato estero	Milano città
Porta d'accesso dell'Italia in Europa	<b>41,2%</b>	44,1%	42,6%	31,5%	48,1%	41,8%
Area deindustrializzata in declino	<b>28,5%</b>	25,0%	27,4%	36,3%	26,0%	24,0%
Metropoli avanzata, in linea con le altre metropoli europee	<b>16,9%</b>	18,6%	16,4%	20,1%	12,7%	18,5%
Tangentopoli	<b>7,7%</b>	7,5%	8,9%	0,0%	10,0%	9,2%
Capitale economica del Mediterraneo	<b>5,7%</b>	4,8%	4,8%	12,1%	3,2%	6,5%
<i>totale casi</i>	<b>350</b>	<i>168</i>	<i>305</i>	<i>45</i>	<i>53</i>	<i>139</i>

(\*) sostituisce in questo caso il dato relativo alle imprese associate

*Rilevazione CCIAA di Milano - Directa, aprile 1995*

Come negli altri casi, la Tab. 6, accanto alle incidenze percentuali che le sei immagini di Milano hanno sul totale dei casi del campione, riporta anche gli specifici valori conseguiti da tali definizioni in rapporto alle diverse chiavi di lettura fin qui proposte. Da un tale esame, si ottiene una larga conferma dell'ordine di preferenza attribuito dagli intervistati alle varie definizioni proposte per Milano: la maggior propensione delle imprese mondializzate a concentrarsi sulle due voci che legano Milano all'Europa, o la minore tendenza di quelle del capoluogo a qualificare Milano come "area deindustrializzata in declino" sono tutti fenomeni che non incidono (nemmeno nei corrispondenti gruppi di imprese non mondializzate o non localizzate nella città) su tali graduatorie.

In due soli casi tali gerarchie non vengono rispettate: nel caso delle imprese non innovative e in quello - non riprodotto in tabella - delle poche PMI che hanno dichiarato di ritenere sufficientemente tutelati e recepiti i propri interessi da parte dell'esistente sistema politico-istituzionale.

Nel primo caso, in effetti, si assiste ad un completo rivolgimento della graduatoria, che comporta anche - e forse non a caso - l'assegnazione di un primato all'immagine di Milano come "area deindustrializzata in declino". Nel secondo, invece, si osserva sia una maggior diffusione relativa dell'idea di Milano come metropoli pienamente europea (scelta dal 36% circa di questi casi d'impresa, cioè la loro seconda definizione più diffusa, a soli 4 punti da quella comunque dominante di *gateway*), sia una totale assenza di menzioni alle voci "Tangentopoli" e "Capitale economica del Mediterraneo" (a conferma, probabilmente, dell'elevato grado di 'ottimismo' che caratterizza le opinioni di questo piccolo segmento di imprese).

## 1.7. UN APPROFONDIMENTO: ATTEGGIAMENTI E OPINIONI DELLE PMI TERZIARIE

Come indicato in premessa, le domande della sezione del questionario dedicata al tema del rapporto fra imprese e P.A. sono state le uniche sottoposte anche ad un campione aggiuntivo di 150 imprese, dalle caratteristiche dimensionali del tutto analoghe alle 350 manifatturiere e selezionate nell'ambito delle unità operanti nel settore commerciale e dei servizi. Scopo fondamentale di questa estensione era quella di verificare l'eventuale presenza di orientamenti divergenti fra i due campioni in ordine ai fenomeni in esame.

Il prevalente interesse comparativo di questo 'zoom' sulle PMI terziarie, l'indisponibilità di informazioni sul loro grado di internazionalizzazione o di innovazione e, infine, l'esiguità del dato inerente al prevalente orientamento estero di mercato (6 soli casi) sono tutti fattori che hanno indotto a privilegiare, in questa occasione, un raffronto diretto fra le frequenze aggregate dei due campioni, con disaggregazioni del dato terziario limitate alle due residue dimensioni dell'associazionismo e della localizzazione territoriale.

In termini generali, comunque, occorre osservare che il raffronto fra i dati aggregati del campione manifatturiero e quello terziario evidenzia forti assonanze nelle risposte offerte ai diversi quesiti dai due gruppi, in presenza - fra l'altro - di una tendenza che vede il settore commerciale e dei servizi rafforzare molti degli orientamenti espressi dalle PMI industriali.

E' questo il caso, ad esempio, dei giudizi espressi in materia di *alleggerimento del carico burocratico* (Tab.7), tema che vede le 150 PMI terziarie accrescere - rispetto al dato manifatturiero - l'importanza concessa a praticamente tutte le specifiche modalità di semplificazione amministrativa. Salgono, in particolare, le medie dei punteggi assegnati alle voci "adempimenti telematici" e "riduzione al minimo di adempimenti e controlli", determinando un ordine di priorità fra i diversi interventi simile a quello delle PMI manifatturiere mondializzate. L'introduzione della variabile localizzativa, in questo caso, evidenzia in ambito terziario il relativo minor interesse delle imprese del capoluogo a veder sviluppare il ruolo dei professionisti e il decentramento territoriale degli sportelli; la dimensione associativa, invece, vede scendere nelle imprese associate del campione terziario soprattutto il rilievo di "potenziamento del personale".

Tab. 7 - Per alleggerire il carico burocratico delle imprese e' importante (media dei punteggi):

<i>Campioni settoriali</i>	(A) totale manifattura	(B) totale comm.- serv.	(B)-(A)	associate comm- serv.	Milano comm.- serv.
Potenziare il personale della P.A.	3,7	<b>3,6</b>	-0,1	3,4	3,6
Maggior ruolo ai professionisti	4,9	<b>4,9</b>	0,0	4,9	4,7
Coordinamento P.A. (sportello unico)	8,0	<b>8,3</b>	0,3	8,4	8,3
Sportelli decentrati sul territorio	8,1	<b>8,2</b>	0,1	8,2	8,0
Ridurre al minimo adempimenti e controlli	6,9	<b>7,3</b>	0,4	7,4	7,4
Adempimenti ammin. per via telematica	8,3	<b>8,9</b>	0,6	8,8	9,0
Definire meglio le competenze degli Enti	8,4	<b>8,5</b>	0,1	8,5	8,4
<i>totale casi</i>	<i>350</i>	<i>150</i>	<i>---</i>	<i>106</i>	<i>91</i>

Fonte: Rilevazione CCIAA di Milano - Directa, aprile 1995

Più elevata che nella manifattura è anche la quota di imprese che dichiara di aver effettivamente notato **miglioramenti nella P.A. locale** (70%, contro il 66,8% delle PMI industriali, vedi tab.8), valutazione questa che appare anche più diffusa nelle imprese terziarie del capoluogo (70,7%) o in quelle, sempre terziarie, aderenti ad associazioni di categoria (72,6%).

Guardando ai singoli aspetti di tale miglioramento, il confronto fra i due dati aggregati evidenzia un analogo ordine di preferenza, con particolari rafforzamenti nel caso terziario per "comportamento addetti" (+6,5 punti percentuali rispetto all'aggregato manifatturiero, anche se questa voce subisce forti oscillazioni in rapporto alla variabile associativa), "trasparenza di norme e procedure" e "tempestività nell'espletamento delle pratiche" (voce che subisce invece la maggiore contrazione passando dalle imprese del capoluogo a quelle localizzate in altri comuni della provincia). Si flette, invece, sempre sulla base del confronto fra i dati aggregati dei due campioni settoriali, la percentuale di PMI del settore commercio e servizi che rileva miglioramenti nel livello di coordinamento fra le diverse Amministrazioni.

**Tab. 8 - Ha notato miglioramenti nella P.A. locale ? (percentuali di sì sul totale dei casi)**

<i>Campioni settoriali</i>	(A) totale manifattura	<b>(B) totale comm.-serv.</b>	(B)-(A)	associate comm-serv.	Milano comm.serv.
Comportamento degli addetti	46,2%	<b>52,7%</b>	6,5	56,6%	48,9%
Trasparenza di norme e procedure	24,7%	<b>29,3%</b>	4,6	29,2%	30,4%
Accessibilità degli atti	24,5%	<b>24,7%</b>	0,2	28,4%	20,6%
Tempestività nell'espletamento pratiche	20,3%	<b>23,3%</b>	3,0	22,6%	27,2%
Coordinamento tra le P.A.	15,1%	<b>12,7%</b>	-2,4	12,3%	12,0%
Attività di comunicazione	30,9%	<b>32,1%</b>	1,2	35,0%	27,2%
<b>SI, in almeno un aspetto</b>	<b>66,8%</b>	<b>70,0%</b>	3,2	<b>72,6%</b>	<b>70,7%</b>
<i>totale casi</i>	<i>350</i>	<i>150</i>	<i>---</i>	<i>106</i>	<i>91</i>

Fonte: Rilevazione CCIAA di Milano - Directa, aprile 1995

Le PMI che ritengono sufficientemente *tutelati e recepiti i propri interessi* (Tab.9) rappresentano, anche per il settore in esame, un'esigua quota del campione, pari all'8,7%. Si tratta di un valore poco più alto di quello registrato in ambito manifatturiero e che non muta sostanzialmente il senso ultimo delle risposte, che anche in questo caso evidenziano la presenza di una larga e diffusa insoddisfazione. Un rafforzamento di tale negativa percezione si ha dalla considerazione della dimensione dell'associazionismo, che - come in ambito manifatturiero e rispetto all'aggregato di settore - riduce nelle associate la quota di imprese che esprimono soddisfazione, o, in seconda istanza, di quella localizzativa, che nel gruppo di PMI cittadine abbassa la percentuale dei 'sì' al 5,4%.

**Tab. 9 - Gli interessi delle pmi sono sufficientemente recepiti e tutelati dalla P.A. e dal sistema politico-istituzionale? (valori percentuali sul totale dei casi)**

<i>Campioni settoriali</i>	(A) totale manifattura	<b>(B) totale comm.-serv.</b>	(B)-(A)	associate comm-serv.	Milano comm.serv.
SI	6,2%	<b>8,7%</b>	2,5	6,6%	5,4%
NO	93,8%	<b>91,3%</b>	-2,5	93,4%	94,6%
<i>totale casi</i>	<i>350</i>	<i>150</i>	<i>---</i>	<i>106</i>	<i>91</i>

Fonte: Rilevazione CCIAA di Milano - Directa, aprile 1995

Nella successiva Tab. 10 vengono posti a confronto, invece, gli esiti delle risposte offerte dai due campioni di PMI al quesito relativo all'*influenza sulle proprie attività di impresa di problemi*

quali la *corruzione*, la *criminalità economica* e la scarsa trasparenza delle norme che regolano i rapporti fra operatori economici (la *contrattualistica*, come si è detto più sinteticamente).

Anche in questo caso, nelle risposte offerte dalle imprese commerciali e di servizio, non è difficile riscontrare diffusi incrementi, in relazione a tutti e tre i fattori di influenza.

Particolarmente elevato è l'incremento della voce "corruzione", che viene reputata influente praticamente da un piccolo imprenditore su tre (36,7%); ma apprezzabili sono anche gli oltre 4 punti percentuali in più che si registrano per le altre due voci, fra cui "criminalità economica", esemplificata in sede di intervista con riferimenti a fenomeni quali l'usura e l'estorsione (manifestazioni criminali che notoriamente vedono particolarmente esposte le imprese del settore).

L'introduzione delle due dimensioni di scomposizione dell'aggregato settoriale, in questo caso, presenta motivi di interesse legati soprattutto alla variabile territoriale, dove emerge - per le imprese localizzate nel capoluogo - una complessiva attenuazione del rilievo concesso a tutte e tre le problematiche, con scarti negativi rispetto alla media del settore che vanno dai 3 punti percentuali per "criminalità economica" (21,8% per quelle di Milano città, contro il 29,4% per quelle della provincia) ai 6,5 punti per la trasparenza delle norme che regolano i rapporti fra operatori economici (influyente per il 42,4% delle imprese cittadine, contro il 58,7% di quelle di altri comuni della provincia). Quest'ultima problematica appare anche meno considerata dalle imprese non associate (41,1%) rispetto a quelle associate (52,0%).

**Tab. 10 - Nello svolgimento della sua attività di imprenditore milanese, ritiene influenti i seguenti problemi? (percentuali di sì sul totale dei casi)**

<i>Campioni settoriali</i>	(A) totale manifattura	<b>(B) totale comm.-serv.</b>	(B)-(A)	associate comm.-serv.	Milano comm.serv.
Corruzione	25,2%	<b>36,7%</b>	11,5	35,9%	32,6%
Criminalità economica	20,3%	<b>24,7%</b>	4,4	23,6%	21,8%
Scarsa trasparenza norme fra operatori economici	44,7%	<b>48,8%</b>	4,1	52,0%	42,4%
<i>totale casi</i>	350	<b>150</b>	---	106	91

Fonte: Rilevazione CCIAA di Milano - Directa, aprile 1995

Le *soluzioni* ai problemi appena menzionati, anche nel caso del settore commerciale e dei servizi, vedono prevalere formulazioni cooperative: la maggior collaborazione fra stato e associazioni, infatti, viene identificata come la più idonea da una quota di imprese oscillante fra il 70,7% nel caso della corruzione e il 64% in quello della criminalità economica, in ragione di giudizi anche in questo caso leggermente più elevati dell'analogo dato manifatturiero (Tab.11).

Questo rafforzamento della modalità cooperativa si realizza prevalentemente attraverso una flessione - rispetto al campione industriale - della modalità "più ruolo allo stato" nel caso della corruzione e della contrattualistica, e "più ruolo ad associazioni" nel caso della criminalità economica.

La minor rivendicazione di un maggior ruolo all'associazionismo su un tema in cui proprio le rappresentanze di questo settore hanno sviluppato un'intenso e proficuo lavoro di sensibilizzazione e assistenza alle imprese potrebbe sembrare quanto meno un fatto curioso. Ma - tenendo comunque sempre conto della valenza descrittiva e non causale di questa e di tutte le altre disaggregazioni effettuate - può essere corretto non stupirsi di questo orientamento, di cui pare lecito avanzare un'interpretazione basata sulle complessive variazioni di tutte e tre le modalità proposte: non è tanto, a questo punto, il *solo associazionismo* che può contribuire a risolvere tali problemi, quanto piuttosto il parallelo e coordinato sviluppo delle iniziative dell'associazionismo con quelle dello stato. Non a caso la richiesta assolutamente prevalente resta quella della collaborazione, cioè la sentita necessità che i due soggetti lavorino *insieme* nell'azione di prevenzione e contrasto ai suddetti fenomeni. Una conferma indiretta di quest'interpretazione si può avere anche dal dato relativo allo specifico comportamento delle imprese associate in tema di criminalità economica. In questo caso, infatti, la modalità "più ruolo ad associazioni" resta sostanzialmente invariata nella sua incidenza rispetto all'aggregato di settore, a tutto vantaggio però della modalità cooperativa (66,1% per associate, contro 59,0% delle non associate) e a tutto discapito della modalità "più ruolo allo stato" (26,3% per associate, contro 32% delle non associate).

**Tab. 11 - La soluzione più adeguata per tali problemi è (percentuali sul totale dei casi):**

<i>Campioni settoriali</i>	(A) totale manifattura	<b>(B) totale comm.-serv.</b>	(B)-(A)	associate comm.-serv.	Milano comm.serv.
<b>Corruzione:</b>					
- più ruolo apparati stato	20,4%	<b>14,6%</b>	-5,8	14,1%	17,4%
- più ruolo ad associazioni	15,0%	<b>14,7%</b>	-0,3	12,3%	13,1%
- più collaborazione fra entrambi	64,6%	<b>70,7%</b>	6,1	73,6%	69,6%
<b>Criminalità economica:</b>					
- più ruolo apparati stato	27,1%	<b>28,0%</b>	0,9	26,3%	29,3%
- più ruolo ad associazioni	12,4%	<b>8,0%</b>	-4,4	7,6%	5,4%
- più collaborazione fra entrambi	60,5%	<b>64,0%</b>	3,5	66,1%	65,2%
<b>Scarsa trasparenza norme op.econ.:</b>					
- più ruolo apparati stato	21,7%	<b>15,4%</b>	-6,3	15,1%	13,0%
- più ruolo ad associazioni	18,5%	<b>16,7%</b>	-1,8	16,0%	16,3%
- più collaborazione fra entrambi	59,8%	<b>68,0%</b>	8,2	68,9%	70,7%
<i>totale casi</i>	350	<b>150</b>	---	106	91

Fonte: Rilevazione CCIAA di Milano - Directa, aprile 1995

In piena sintonia con quanto osservato in relazione alle altre tematiche fin qui affrontate, anche l'immagine di Milano come *gateway* dell'Italia per l'Europa riceve da questa tipologia di imprese ulteriore conferma e forza. Lo scarto rispetto alla già elevata quota di PMI industriali che ha scelto questa definizione come simbolo della metropoli lombarda è apprezzabile (+4 punti percentuali), derivante quasi totalmente dalla parallela flessione che si registra in questo caso per la definizione di "area deindustrializzata in declino".

Si tratta di un'immagine che regge, anche in questo caso, all'intervenire delle due dimensioni citate per articolare l'insieme dei comportamenti del settore, ossia la variabile associativa (dove le imprese associate portano tale definizione ad un livello di diffusione pari al 51% dei casi, contro il 31,6% delle non associate, per le quali resta comunque la definizione più idonea) e quella localizzativa, che vede per contro - ferma restando l'identica classifica in entrambe le modalità - le imprese del capoluogo meno propense di quella provincia a scegliere due definizioni in qualche modo opposte fra loro: quella della metropoli pienamente europea e quella dell'area deindustrializzata in declino.

**Tab. 12 - L'espressione che meglio definisce Milano è: (percentuali sul totale)**

<i>Campioni settoriali</i>	(A) totale manifattura	<b>(B) totale comm.-serv.</b>	(B)-(A)	associate comm.-serv.	Milano comm.serv.
Porta d'accesso dell'Italia in Europa	41,2%	<b>45,3%</b>	4,1	51,0%	45,7%
Area deindustrializzata in declino	28,5%	<b>25,4%</b>	-3,1	23,6%	23,9%
Metropoli avanzata, in linea con le altre metropoli europee	16,9%	<b>16,7%</b>	-0,2	14,1%	15,2%
Tangentopoli	7,7%	<b>7,3%</b>	-0,4	5,6%	8,7%
Capitale economica del Mediterraneo	5,7%	<b>5,3%</b>	-0,4	5,6%	6,5%
<i>totale casi</i>	350	<b>150</b>	---	106	91

Fonte: Rilevazione CCIAA di Milano - Directa, aprile 1995

## UNA VISIONE DI SINTESI: IN CAMMINO VERSO UNA NUOVA STATUALITA' PER LE IMPRESE

In questo capitolo cercheremo di ricomporre in un quadro globale i numerosi spunti emersi dal sondaggio ed esposti puntualmente nell'analisi dei risultati condotta nel capitolo precedente.

Va premesso fin d'ora che, per dare un significativo contributo alla lettura dei dati, limitati a pochi item ma ricchi di implicazioni, abbiamo condotto questa sintesi collegando sistematicamente i dati stessi con le indicazioni già raccolte in indagini analoghe svolte a livello lombardo e nazionale e con quanto emerso nel più ampio dibattito sulla riforma del sistema politico ed amministrativo.

Si sono inoltre calati tali riscontri teorici nel panorama concreto della situazione politico-istituzionale del milanese, facendo spesso riferimento ad esperienze paradigmatiche di rinnovamento istituzionale, a partire da quelle più vicine alla sensibilità delle imprese e della Camera di Commercio, che attestano la congruenza fra le impressioni ricavate dall'indagine e le linee evolutive su cui in effetti si sta muovendo la Pubblica Amministrazione nell'area milanese.

Naturalmente si tratta sempre e comunque di conclusioni parziali, sia per la mancanza di un panorama informativo completo su questa fenomenologia, anche a livello locale, sia per le limitate ambizioni del questionario da cui traiamo spunto. Siamo tuttavia convinti che anche questi pochi cenni siano di stimolo ad una più approfondita riflessione da parte delle istituzioni, degli studiosi e degli operatori economici.

### 2.1. LA DOMANDA DI STATUALITÀ DELLE PMI

La prima constatazione che ci sentiamo di fare alla luce dei risultati qui presentati è che le piccole e medie imprese milanesi di tutti i settori ribadiscono il rifiuto di assetti politico-economici ispirati ad un 'liberismo selvaggio'<sup>48</sup>. E' significativo in tal senso che le imprese abbiano innanzitutto mostrato un atteggiamento quanto meno 'tiepido' verso l'ipotesi di una riduzione all'osso degli adempimenti amministrativi (Tab. 1 capitolo precedente).

Difatti, se è vero che tali adempimenti sono sentiti come gravosi - lo attestano sia l'elevata media di valori attribuiti a gran parte delle possibili soluzioni volte ad alleggerire il carico burocratico, sia le più esplicite indicazioni raccolte in analoghi sondaggi tra le PMI<sup>49</sup> - l'impresa evidenzia una

---

<sup>48</sup> Un rifiuto riscontrato recentemente anche nella già citata ricerca svolta dal CIS di Valmadrera su un campione di 102 imprese lombarde.

<sup>49</sup> Sempre nell'indagine curata dal CIS, le imprese segnalavano come più sentiti nel rapporto con il sistema politico-istituzionale i seguenti nodi.: burocrazia (segnalato dal 75% dei rispondenti), tempi di attesa (69%), scarsità di informazioni (56%), scarsa accessibilità (52%), competenza del personale (45%), modalità di erogazione (40%).

diffusa insoddisfazione verso le modalità dell'adempimento amministrativo, ma non contesta l'importanza dell'adempimento stesso.

A ciò si aggiunga che le imprese del campione hanno reputato necessario, per converso, un forte ruolo dell'attore pubblico nell'affrontare le patologie del mercato (par. 1.5) e che contemporaneamente hanno unanimemente giudicato insufficiente il grado di tutela dei loro interessi esercitato dall'apparato politico-amministrativo. Quindi, non solo le imprese non negano il ruolo dell'attore pubblico, ma ne riaffermano qui coralmemente la crucialità, lamentandone semmai la lontananza, se non la latitanza, rispetto alle loro peculiari esigenze.

La sottolineatura di questa trascuratezza dell'apparato pubblico verso le PMI sottende una precisa domanda di statualità, la cui consistenza non stupisce poichè in Italia solo recentemente ci si è resi conto che anche le imprese necessitano di uno specifico apparato amministrativo e di conseguenza ci si è accinti a costruirlo, spesso partendo dai rami bassi - basti ricordare la legge di riordinamento delle Camere di Commercio del dicembre 1993 - e talvolta con un certo affanno, come attestano le vicende legate alle reiterate proposte di riforma dell'ICE e, da ultimo, della SACE.

Per precisare meglio i contorni di questa domanda di statualità avanzata dalle piccole e medie imprese è opportuno raccogliere le indicazioni che traspaiono dalle risposte alle altre domande dell'indagine per poi contestualizzare questi dati all'interno del panorama più ampio del dibattito e degli studi condotti sul tema.

Cercheremo di esaminare distintamente ciascuna di queste indicazioni nei paragrafi che seguono, ma ci sembra di poter affermare che, ad un sommo livello di sintesi, la domanda di statualità delle piccole e medie imprese si indirizzi sostanzialmente verso due macro-obiettivi di riforma:

1. un *significativo riorientamento del ruolo dell'attore pubblico*, da funzioni di gestione e di intervento diretti nelle attività economiche a funzioni di sviluppo del contesto ambientale in cui l'impresa è chiamata a competere e, soprattutto, di garanzia del rispetto delle regole del mercato;
2. una *ridefinizione dell'assetto organizzativo strutturale* del sistema politico-amministrativo, talmente radicale, guardando alle valutazioni puntualmente espresse nelle diverse domande di questa indagine, da configurare il superamento dello schema burocratico-weberiano a favore di un modello nuovo che:
  - a. basa i propri meccanismi di funzionamento su logiche di rete e di polistituzionalità e ricerca recuperi di efficienza attraverso l'utilizzo di avanzati supporti tecnologici (informatica, telematica);
  - b. offre un'elevata trasparenza ed accessibilità, ricercando la prossimità degli utenti e coinvolgendoli nel proprio lavoro attraverso una comunicazione a due vie;
  - c. privilegia modalità d'interazione con tutti le espressioni della società civile e in particolare con quelle della comunità degli affari (associazioni, sindacati etc.), favorendo l'attivazione di sinergie e la condivisione delle risorse pubbliche e private nella conduzione di iniziative di reciproco interesse.

## 2.2. UN NUOVO RUOLO PER LE ISTITUZIONI: L'ESEMPIO DELLA TUTELA DEL MERCATO

Come accennato poc'anzi, le piccole e medie imprese chiedono all'attore pubblico di riorientarsi sempre più verso nuovi ruoli: erogatore di servizi reali anziché di sussidi; promotore di interventi infrastrutturali; mediatore fra le esigenze sociali e quelle del mercato; garante del rispetto delle regole di funzionamento del mercato etc.

La nostra indagine, che non richiedeva di esprimere i propri desiderata rispetto alle possibili funzioni delle istituzioni verso le imprese, ha però fatto incidentalmente emergere l'importanza di quest'ultima funzione. Infatti, laddove richieste (par 1.5) di indicare se, per affrontare tre patologie che affliggono il mercato - corruzione, criminalità economica, scarsa trasparenza della contrattualistica - occorresse rafforzare il ruolo dello Stato, delle associazioni o di entrambi, solo una modesta quota di imprese, oscillante fra l'8 e il 18% a seconda dei quesiti e dei settori, ha escluso un più incisivo ruolo delle istituzioni dichiarando di riporre le proprie speranze nel mero potenziamento dei compiti delle associazioni.

L'indicazione appare di grande interesse anche perché stimola le istituzioni e il legislatore in primis, a proseguire sulla strada della delegificazione e della promozione di forme di autoregolazione del mercato, come già avviene oggi grazie alla rivalutazione degli usi e delle consuetudini, all'introduzione di codici di comportamento categoriali o di vere e proprie strutture di autoregolazione investite di poteri sanzionatori, qual è, ad esempio, il Giurì della pubblicità.

La realtà milanese svolge in proposito una funzione di laboratorio, e non a caso vi si stanno realizzando alcune delle esperienze più interessanti e innovative, usufruendo di una legislazione che si mostra sempre più attenta a fornire opportunità in tale direzione.

Un esempio di questo lavoro viene, per restare ad esempi familiari al mondo camerale, dal recepimento delle potenzialità espresse dalla legge 29 dicembre 1993 n. 580 che ha affidato alle Camere di Commercio nuovi e impegnativi compiti in materia di tutela del mercato: rilevazione delle clausole inique, stesura e pubblicazione di contratti-tipo, promozione di strumenti di conciliazione tra imprese e fra esse e i consumatori. Ma non prive di rilievo sono anche le iniziative nate spontaneamente dalla creatività dell'attore pubblico e delle associazioni, qual è quella che ha visto nascere nell'anno in corso un Osservatorio sull'usura e la criminalità economica, in seno alla Camera di Commercio di Milano.

Tutti strumenti destinati a rivoluzionare il rapporto fra statualità, imprese e cittadini - va rilevata l'importanza della specifica menzione dei consumatori. Così è avvenuto del resto negli ultimi

anni per gli usi e le consuetudini che, in alcuni campi d'attività economica particolarmente dinamici, come quello dei contratti atipici, hanno virtualmente supplito all'assenza della normativa.

Va anche ricordato che, sempre a Milano, è stata costituita quasi dieci anni fa una Camera Arbitrale nazionale e internazionale divenuta poi esempio da imitare per molte realtà locali italiane. Non è casuale, in proposito, che il legislatore, conscio della necessità di sgravare l'apparato giudiziario ordinario di una mole di controversie la cui soluzione viene oggi penalizzata dal cattivo funzionamento della macchina amministrativa, abbia voluto dare impulso all'arbitrato varando un apposito provvedimento normativo (legge n. 25/94) che ne incentiva l'utilizzo.

Il valore sperimentale della realtà istituzionale milanese, spesso capace di precorrere la volontà riformatrice del legislatore, è anche attestata dalla collaborazione instauratasi in questi anni fra Camera di Commercio e Tribunale relativamente alle attività di registrazione e certificazione d'impresa. Infatti, lo stato di abbandono in cui il sistema della pubblicità d'impresa versava fino al 1993, aveva spinto le due amministrazioni a lavorare congiuntamente per svolgere in modo più efficiente ed integrato i propri compiti. Un lavoro in seguito parzialmente ratificato dal legislatore (legge 17 marzo 1993, art. 1 c. 5bis) con la previsione di realizzare per il tramite delle Camere di Commercio il deposito unificato degli atti relativi all'iscrizione nel registro delle imprese, con effetto anche per l'iscrizione nel registro delle Ditte, nonché degli atti da pubblicare nel Busarl. Ma la mutata consapevolezza del legislatore verso queste esigenze è attestata soprattutto dalla creazione del Registro delle Imprese che, dopo cinquant'anni dalla sua previsione, ha visto finalmente la luce - grazie all'emanazione nell'autunno scorso del regolamento attuativo della legge 580. Uno strumento fondamentale di trasparenza del mercato che, ribadendo la necessità di funzioni amministrative (l'anagrafe delle imprese) a sostegno di quelle di garanzia, incorpora nelle sue modalità attuative una forte carica innovativa prevedendo un ampio ricorso a tecnologie informatiche. Ma questa annotazione apre il campo a una seconda e distinta esigenza di riorientamento della P.A. che esamineremo nel paragrafo a seguire.

### **2.3. DOMANDA ED ESPERIENZE PARADIGMATICHE DI NUOVA STATUALITÀ: RETE E POLISTITUZIONALITÀ**

Come già accennato, le risultanze dell'indagine supportano in modo dettagliato la domanda di un sistema politico-amministrativo diverso sia nell'impianto organizzativo sia nei meccanismi di funzionamento. Il dato più palese in tal senso emerge dall'elevato favore con cui le piccole e medie imprese del campione hanno valutato, a discapito delle altre soluzioni, le ipotesi più innovative di alleggerimento del carico burocratico.

In particolare, dalle risposte fornite si evince una chiara indicazione di preferenza verso le ipotesi di lavoro che facevano esplicito riferimento alla valorizzazione del decentramento territoriale,

alla polistituzionalità e alla connessione a rete fra le P.A. Tutte indicazioni sulle quali Milano ha percorso i tempi, lavorando con largo anticipo in questi anni alla loro introduzione.

In tal senso basti ricordare che su questo tipo di soluzioni era già stata lanciata, su impulso della Prefettura di Milano, una intensa e ambiziosa mobilitazione di energie progettuali ed operative nel 1989, sancita anche formalmente dalla collaborazione fra le diverse istituzioni periferiche dello Stato, riunite nel Comitato Metropolitano, e le associazioni di rappresentanza degli interessi, raccolte nel Comitato Efficienza Milano.

Ma molti altri sarebbero gli esempi da portare della capacità innovativa con cui questo modello è stato perseguito a Milano: dagli sportelli decentrati sul territorio agli uffici polifunzionali. In tal senso ci sia permesso di ricordarne almeno uno che intende essere una risposta molto significativa alla domanda di snellimento del carico burocratico-certificativo per le imprese.

Il riferimento è a Sportello 2000, progetto molto complesso e articolato, promosso nel 1994 dalla Camera di Commercio di Milano, oggi in corso di realizzazione a livello nazionale insieme a Cerved. Il progetto mira a realizzare compiutamente la polistituzionalità e la trasparenza amministrativa attraverso soluzioni tecniche che consentono il caricamento una tantum e l'invio telematico da parte del dichiarante delle certificazioni amministrative necessarie a più Enti (CCIAA, INPS, INAIL, etc.), valendosi di una rete informatica fra le istituzioni pubbliche direttamente accessibile dagli utenti.

Del resto la storia più recente della Pubblica Amministrazione italiana attesta che è proprio dalla capacità di rinnovamento delle singole unità amministrative, più che dalla volontà del legislatore o degli organi centrali del sistema politico-istituzionale, che vengono i contributi di rinnovamento più concreti, anche se la loro diffusione risulta poi graduale e a macchia di leopardo.

Sotto il profilo quantitativo, Milano mostra una progettualità non inferiore alla media, nonostante la situazione di oggettiva emergenza di molte amministrazioni pubbliche. Basti ricordare a tal proposito che in occasione di un concorso nazionale promosso nel 1994 dal Dipartimento per la Funzione Pubblica per stimolare la micro-progettualità, "Cento progetti al servizio per il cittadino", il capoluogo lombardo ha espresso 25 dei 350 progetti giudicati eccellenti, metà dei quali riguardavano servizi e attività rivolte ad un pubblico di imprese<sup>50</sup>.

Un lavoro non privo di visibilità e di riconoscimenti, comunque, se è vero che dall'indagine qui presentata trapela una sensibile percezione da parte delle imprese del miglioramento della P.A. milanese. Giudizio che si può accogliere come segnale di aperto incoraggiamento e che comunque contribuisce a sfatare molti luoghi comuni sulla presunta inerzia "granitica" dell'apparato pubblico troppo spesso riecheggiati dai media.

---

<sup>50</sup> L'iniziativa, mirata a stimolare la diffusione dell'orientamento alla qualità e al servizio nella P.A., era stata segnalata a 19 mila responsabili di strutture pubbliche nel marzo 1994. Nelle tre settimane a disposizione sono pervenuti da 1.100 strutture pubbliche, oltre 1800 progetti, dei quali 230 da strutture lombarde, 211 da quelle emiliano-romagnole, 194 dalle laziali e 194 dalle venete. Va anche sottolineato che, a livello nazionale, solo 151 progetti sono stati presentati da P.A. particolarmente vicine alle imprese (INPS, CCIAA, INAIL, SCAU).

## 2.4. DOMANDA ED ESPERIENZE PARADIGMATICHE DI NUOVA STATUALITÀ: TRASPARENZA E COMUNICAZIONE

Il positivo riscontro espresso dalle imprese milanesi verso il miglioramento nel comportamento degli addetti delle pubbliche amministrazioni <sup>51</sup> ribadisce l'importanza del lavoro svolto in questi anni a Milano per qualificare il personale e per migliorare l'accessibilità del servizio allo sportello. La competenza e l'orientamento all'utente del personale sono infatti sempre segnalati dagli imprenditori tra i loro principali 'desiderata' e talvolta sono oggetto di giudizi non così lusinghieri come quelli qui raccolti<sup>52</sup>.

Un atteggiamento favorevole quindi a interventi qualitativi, più che quantitativi, come sembra far intuire la scarsa fiducia mostrata dagli imprenditori verso l'utilità di rafforzare gli organici della P.A. (vedi par. 1.1.). Ciò nonostante va ricordato che l'apparato amministrativo soffre, a Milano più che altrove, di una cronica carenza di organico, accentuatasi particolarmente negli ultimi anni a causa dei reiterati blocchi del turn over <sup>53</sup>. Gli interventi qualitativi non possono quindi prescindere da un potenziamento dell'organico, anche se ciò andrà fatto scegliendo sempre più figure professionali molto qualificate, seppur nei limiti consentiti dal rigido meccanismo di assunzione in vigore <sup>54</sup>.

L'indagine conferma anche la forte attenzione delle imprese verso l'accessibilità, la trasparenza e la comunicazione delle strutture pubbliche, temi sui quali si cominciano a intravedere i risultati di un intenso lavoro condotto sia per dare attuazione a provvedimenti normativi, prima fra tutti la legge 241/1990, sia avviando spontaneamente iniziative in proposito.

---

<sup>51</sup> *Il 46,2% delle imprese manifatturiere e il 52,7% di quelle terziarie dichiarano di aver notato miglioramenti su questo versante negli ultimi due anni.*

<sup>52</sup> *Ad esempio, dalla già citata indagine condotta nel 1994 da Istat e Unioncamere su un campione di oltre 2000 unità locali sul territorio nazionale, emergeva un giudizio di scarsa soddisfazione per la competenza del personale dei principali uffici pubblici, addirittura inferiore a quello riportato nella rilevazione dell'anno precedente.*

<sup>53</sup> *Benchè si tratti di situazioni note e nonostante manchino dati aggregati recenti, pare significativo riportare qualche dato esemplificativo di tale carenza: secondo un recente studio dell'Osservatorio Regionale per il Pubblico Impiego (Il personale del Comune di Milano dal 1987 al marzo 1994, Milano, novembre 1994) in sette anni si è registrato un calo nell'organico di oltre 2mila dipendenti su 25.581, a cui si somma la crescita della quota di personale precario (dal 10,7% del 1987 al 15% del 1994). Un trend confermato, anzi accentuato, nelle altre pubbliche amministrazioni, se è vero che in una rilevazione del pubblico impiego in Lombardia al 31/12/1992 fatta recentemente dall'OTML si è rilevata una carenza di oltre 100mila addetti nei diversi comparti pubblici rispetto alla quota occupazionale coerente con la distribuzione demografica lombarda.*

<sup>54</sup> *Per dovere di completezza, è opportuno ricordare che la manifesta sensibilità verso le leve di miglioramento qualitativo della struttura pubblica, non riguarda comunque soltanto gli interventi relativi al personale, ma incide in senso più ampio su altri strumenti tra cui spicca la leva della tariffazione. L'ampia disponibilità verso un utilizzo della tariffazione di orientamento privatistico, mostrata in varie occasioni da molti piccoli imprenditori, lascia intravedere ampi margini di operatività alle pubbliche amministrazioni che vorranno impostare, una politica di erogazione dei servizi più attenta alla qualità utilizzando anche questo strumento, come già sta avvenendo in molti casi.*

Aldilà dei numerosi microinterventi volti a migliorare la comunicazione con l'utenza, sia all'interno delle sedi, sia con appositi strumenti di informazione (materiali didascalici, risponditori telefonici automatici, campagne pubblicitarie, manuali elettronici atti a facilitare la compilazione della modulistica), vanno rilevati alcuni fenomeni più strutturati che hanno caratterizzato l'impegno del sistema pubblico milanese nell'ultimo anno e mezzo.

Il primo insiste nella crescente diffusione degli Uffici per le Relazioni con il Pubblico, introdotti dal decreto legislativo n. 29/93 ed in via di attuazione in molte istituzioni, anche se ancora a macchia di leopardo. Più difficoltosa, per oggettive difficoltà tecniche, è risultata l'introduzione di meccanismi che consentano una sistematica trasparenza degli atti amministrativi. Nonostante molte amministrazioni milanesi abbiano avviato iniziative in tal senso, va infatti rilevato che la loro introduzione richiede una preliminare revisione dell'intero complesso di processi e procedure che ne sono interessati e un contestuale investimento in tecnologie informatiche che abbisogna dell'adeguamento, culturale ancor prima che prasseologico, del personale addetto.

Un secondo fenomeno da segnalare è quello della crescente presenza delle istituzioni milanesi, per ora a fini informativi, sulle reti di telecomunicazione più avanzate. In tal senso non si può non ricordare che sia la Camera di Commercio sia la Provincia di Milano sono già presenti sulla Rete Civica Milanese e quindi su Internet con proprie BBS <sup>55</sup>, mentre il Comune di Milano e la Regione Lombardia hanno già annunciato di volervi entrare entro la fine del 1995.

Naturalmente l'uso di supporti comunicazionali così avanzati non ha effetto per ora sul largo pubblico, e per questo viene talvolta visto con diffidenza: inoltre va inoltre specificato, almeno per ora, che si tratta per lo più di strumenti unidirezionali ma destinati a consentire poi una comunicazione a due vie. Tuttavia non va sottovalutata la reattività alla domanda di rinnovamento che anche la valorizzazione delle reti telematiche a fini di comunicazione istituzionale esprime.

Accessibilità, comunicazione, trasparenza: richieste di un coinvolgimento osmotico tra pubbliche amministrazioni ed utenti che, nella situazione di emergenza in cui l'apparato pubblico si trova oggi, non possono essere affrontate che a partire dalla semplificazione delle procedure e dalla riorganizzazione della macchina burocratica, ma i cui orizzonti sono molto più ampi.

Difatti, come puntualmente emerso anche nel nostro sondaggio <sup>56</sup>, le imprese chiedono una statualità che sappia interagire sinergicamente con i soggetti che sono espressione della società civile nell'ideazione e nella conduzione delle iniziative di interesse pubblico. La sottolineatura è importante perchè si colloca nel solco di una più ampia volontà partecipativa, volta a disegnare una nuova

---

<sup>55</sup> Si tratta di "bacheche informative informatiche" di libero accesso, che raccolgono un complesso informativo, i cui contenuti sono estensibili a piacere, navigabile in ipertesto.

<sup>56</sup> Si ricorda in proposito che oltre il 60% delle imprese del campione indicava in una maggior collaborazione fra apparati dello Stato e associazioni la soluzione più adeguata per affrontare le patologie del mercato (par. 1.5)

statualità, pluralista, non arrogante, capace di valorizzare le autonomie, di coinvolgere le imprese, le loro associazioni e le altre espressioni della società civile.

Una linea di lavoro che la Camera di Commercio, dal canto suo, ha assunto in questi anni fra i propri obiettivi strategici. Non a caso infatti, si è cercato ovunque possibile il coinvolgimento delle associazioni nell'ideazione e nella realizzazione dei progetti di valenza innanzitutto promozionale ma anche amministrativa. Senza addentrarci nell'elencazione delle numerose iniziative che hanno visto per protagonisti, insieme alla Camera di Commercio, le associazioni di rappresentanza degli interessi e i sindacati, vorremmo ricordare a tale proposito alcuni esempi delle modalità che hanno caratterizzato negli ultimi due anni l'azione amministrativa della Camera di Commercio, perchè tale ambito meglio si raccorda con un altro punto del questionario che andiamo ora ad illustrare.

Il riferimento è alla scarsa attenzione con cui le imprese del campione hanno guardato alla possibilità di accrescere l'intermediazione dei professionisti per diminuire gli oneri burocratici a loro carico (cap. 1.1). Se, come si è detto, si incontrano qui delle barriere di costo non indifferenti per un piccolo imprenditore, è anche vero che il ricorso al professionista, in genere il commercialista di fiducia, consente all'impresa un ragguardevole risparmio di tempo e soprattutto una maggior competenza e qualità nei rapporti con reciproco vantaggio per l'istituzione e per l'imprenditore.

Ci sembra perciò possibile dare una lettura più attenta anche del giudizio espresso sul ricorso all'intermediazione dei professionisti, facendo riferimento all'esigenza di collegare in modo nuovo l'azione di queste tre figure (impresa - professionista - istituzione) in un sistema sinergico. Compito dell'istituzione è infatti quello di coinvolgere più direttamente il professionista nell'ideazione dei propri meccanismi di rapporto con l'utente e di supportarlo con meccanismi che consentano una maggiore efficienza nello svolgimento del proprio compito.

Proprio allo scopo di favorire l'affermazione di un ruolo più maturo e incisivo del professionista, infatti, sono stati pensati strumenti come Sportello 2000 che mirano, grazie al massiccio e sofisticato uso di tecnologie telematiche, a far risparmiare tempo e fatica all'intermediario, inducendo peraltro un abbassamento del costo del servizio. Ovviamente, lo stato ancora sperimentale di tali meccanismi non consente di far intravedere all'imprenditore un ruolo del commercialista o di altri professionisti in senso diverso da quello tradizionale, e questo riteniamo sia anche alla base del risultato raccolto nell'indagine.

Tuttavia, il patrimonio di esperienze e di conoscenze degli intermediari va opportunamente valorizzato, come attesta la bontà dei risultati finora conseguiti nella gestione congiunta sia delle iscrizioni al Registro delle Ditte sia del deposito unificato degli atti. A questo proposito la Camera di Commercio ha fortemente consolidato i propri rapporti con gli Ordini, coinvolgendoli a monte del processo di adempimento, cioè nella fase di reimpostazione dell'intero processo del sistema di pubblicità per le imprese. E' stato così costituito da un lato l'Osservatorio sulla Registrazione e Certificazione d'impresa, luogo di dibattito e di proposta istituzionale su queste tematiche che vede presenti sia gli Ordini sia le istituzioni coinvolte, così come si è formalizzato il funzionamento della

Consulta dei professionisti, luogo di raccordo organico tra il mondo degli intermediari professionali e l'istituzione camerale.

## 2.5. IL "CAMERAL-REGIONALISMO": OPPORTUNITÀ DI CAMBIAMENTO E ORIZZONTI DI LAVORO

Dopo queste esemplificazioni, forse anche troppo puntuali, vorremmo però cogliere un altro aspetto del messaggio fiducioso e costruttivo verso le istituzioni, anche se tutt'altro che ignaro dei problemi, che emerge dalla nostra indagine: quello leggibile dalle risposte al quesito sull'immagine complessiva dell'area milanese.

Qui infatti, le imprese del campione, sia le manifatturiere sia le terziarie, hanno rimarcato il loro orientamento all'Europa e alle economie più sviluppate, manifestando peraltro una forte coscienza del ruolo di nodo servente che Milano esercita rispetto alle altre aree del paese (circa il 60% delle risposte si concentra infatti sulle due immagini simbolo riferite al contesto europeo). Non va però dimenticato che oltre un quarto delle imprese ha sottolineato le problematiche sottese al declino del tessuto industriale della metropoli, palesando una certa apprensione per il destino e per la gestione della città e specialmente dei suoi problemi economici. E' forse meno significativo che, magari anche per un eccesso di orgoglio, si sia voluta rimuovere l'immagine di Milano come Tangentopoli, benchè contemporaneamente le stesse imprese abbiano dichiarato che la corruzione è tuttora un problema di grande rilievo <sup>57</sup>.

Tali rilievi aprono una questione più ampia: quella del governo della città e della gestione dei suoi problemi da parte dell'apparato politico-istituzionale.

Le imprese lamentano spesso la difficoltà ad individuare un interlocutore nel sistema istituzionale, un disagio che spesso prescinde dalla complessità insita in un sistema che, correttamente, si fonda sulla ricchezza del pluralismo istituzionale e quindi ne sconta anche le criticità. E' fuor di dubbio, tuttavia, che un tessuto politico-amministrativo di impianto ottocentesco non sia più idoneo ad affrontare efficacemente e in tempi ragionevoli le problematiche di una società assai complessa qual è la nostra.

Diventa allora più chiaro che la soluzione del problema non risieda tanto nell'assegnazione di una primazia a questa o a quell'istituzione <sup>58</sup>, nè nell'imposizione per decreto di risposte destinate a restare disattese: in tal senso è esemplare il sostanziale fallimento a cui è stata destinata la previsione dell'Area Metropolitana, che pure era stata salutata come panacea di gran parte dei mali da cui sono afflitte le aree a più elevata densità amministrativa.

---

<sup>57</sup> Si ricorda che la corruzione viene sentita come problema influente sull'attività della propria impresa dal 25% delle imprese manifatturiere interpellatee dal 36% di quelle terziarie.

<sup>58</sup> Si veda in proposito l'articolo su Milano e i suoi problemi istituzionali pubblicato da Piero Bassetti su "Il Sole 24 Ore" il 28 febbraio 1995 a cui ha fatto seguito un dibattito tuttora in corso.

I più autorevoli contributi al dibattito sulla riforma dell'apparato istituzionale, supportati dall'esperienza concreta maturata in questi anni, suggeriscono invece che la risposta alla complessità viene dalla rete e dall'investimento in meccanismi connettivi atti a fare sistema fra le istituzioni. Un processo che è già iniziato con una spinta dal basso, ma che per tradursi in circolo virtuoso ha bisogno di un lavoro lungo e paziente e della diffusione di una nuova cultura della statualità.

A tal proposito la Camera di Commercio di Milano, istituzione di riferimento per le imprese, ha sperimentato da tempo il metodo dell'integratore di sistemi, accollandosi il compito di mettere intorno ad un tavolo tutti gli attori coinvolti in un processo decisionale e di costruire così il consenso intorno ad un obiettivo che finisce per essere gradualmente percepito come comune. Ne è esemplificazione l'impegno riversato dal sistema camerale e dalle altre istituzioni aderenti al Comitato Malpensa 2000 per il completamento del sistema aeroportuale lombardo, così come l'esperienza paradigmatica dell'Osservatorio fiscale, sorto nel 1988 per affrontare il miglioramento del rapporto fra fisco, imprese e cittadini, riunendo intorno a un tavolo di confronto e di proposta tutte le istituzioni, le associazioni imprenditoriali e i sindacati. Nello stesso spirito si colloca l'idea di un Urban Center, già illustrata in altra parte del rapporto, ma molti altri e soprattutto non solo camerali potrebbero essere gli esempi di questo stile di lavoro.

Se tali iniziative sono state condotte finora in una situazione di sostanziale stallo strutturale nel sistema amministrativo, nonostante le reiterate proposte di riforma puntualmente decadute o disattese, crediamo che oggi, momento in cui l'intero Paese è percorso dall'esigenza di trovare un nuovo assetto politico-istituzionale, alle imprese e alle istituzioni si presenti una grande opportunità per la costruzione di un diverso assetto della statualità: quella offerta dal processo di riarticolazione del sistema istituzionale in senso regionalista.

Uno dei punti salienti del processo di costruzione di una nuova statualità moderna, pluristituzionale, vicina ai bisogni della società civile e dei corpi in cui essa si esprime insiste sull'individuazione di opportuni modelli di distinzione e interazione sistemica fra istituzioni compiutamente politiche, deputate a indirizzare, regolare e controllare, e istituzioni specializzate nell'interfacciare operativamente la statualità con le popolazioni dei cittadini e delle imprese. A questo proposito riteniamo che un avanzato disegno regionalista non possa limitarsi alla definizione, comunque fondamentale, dei livelli istituzionali di articolazione territoriale delle competenze, ma debba sfruttare tutte le opportunità di decentramento, anche in senso funzionale.

In tale duplice direzione si pone il contributo che può essere offerto alle imprese da un disegno regionalista di riforma delle istituzioni lombarde che sappia affrontare il nodo della distinzione dei ruoli fra istituzioni politiche e amministrative e sviluppare nel contempo il percorso di valorizzazione delle autonomie funzionali e dei corpi sociali, già indicato dal costituente nell'art. 99 laddove si sancisce la costituzione del CNEL.

Guardando a questo orizzonte di lavoro, non ci si può esimere dal constatare che lunga è la strada da percorrere. Difatti, la legislazione e la conseguente attività amministrativa della Regione Lombardia in ordine ai settori economici (agricoltura, industria, artigianato e soprattutto commercio) è ancora caratterizzata e determinata dalle scelte politiche e istituzionali compiute negli anni Settanta, subito dopo l'istituzione delle Regioni ordinarie (in particolare i decreti del 1972, soprattutto il d.p.r. 616, immediatamente successiva al quale è, per esempio, la legge regionale del 1980).

A tal proposito, non si può non ricordare che le Camere di Commercio hanno assunto il ruolo di istituzioni per le imprese, in Lombardia più che altrove, nel corso degli anni Ottanta e dei primi anni Novanta attraverso il cosiddetto processo di autoriforma, pur nella sostanziale indifferenza delle istituzioni territoriali, ma che oggi tali capacità sono state riconosciute e accresciute dalla legge di riordinamento n. 580/1993.

Per questo riteniamo che da oggi si possa lavorare con la nuova Regione e con le altre istituzioni, per la ricostruzione di un sistema istituzionale milanese e lombardo più vicino alle imprese, trasparente, capace di valorizzare le autonomie funzionali e di distinguere e mettere a sistema Enti compiutamente politici, quali devono diventare le Regioni, ed Enti specializzati nell'interfacciare operativamente la statualità con le popolazioni dei cittadini e delle imprese, quali sono i Comuni e le Province per l'una, e le Camere di Commercio per l'altra.

Guardando ad un futuro le cui porte si stanno finalmente dischiudendo, noi vediamo infatti il disegno di una democrazia compiuta, attenta alla complessità di una società pluralista, in cui dovrà trovar spazio ed espressione anche il vitale potenziale politico espresso dalle imprese, soggetti che lamentano oggi, come abbiamo visto, la lontananza delle istituzioni dalle sue esigenze.

Ricostruire le istituzioni e dare cittadinanza alle imprese: un grande obiettivo politico-istituzionale che noi chiamiamo "cameral-regionalismo", di cui Milano, adempiendo al suo ruolo di laboratorio al servizio della nazione, speriamo possa essere levatrice.