

### 3.2 La legge 317/91 e i distretti industriali.

Furono questi i temi che influenzarono il dibattito politico alla fine degli anni ottanta e che portarono al varo della legge n. 317 del 5 ottobre 1991, “Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese” che aveva la finalità “[...] di promuover lo sviluppo, l'innovazione e la competitività delle piccole imprese, costituite anche in forma cooperativa, con particolare riguardo: a) alla diffusione e allo sviluppo delle nuove tecnologie; b) allo sviluppo e all'attività di consorzi e di società consortili e delle cooperative di garanzia collettiva fidi, costituite da piccole imprese industriali, artigiane, commerciali e di servizi; c) alla diffusione di nuove strutture e strumenti finanziari per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese; d) alla creazione, allo sviluppo e all'ammodernamento delle piccole imprese localizzate nelle aree colpite da crisi di settori industriali nell'ambito di specifiche azioni di risanamento e sviluppo decise in sede comunitaria, e) agli investimenti delle piccole imprese innovative<sup>1</sup>” e che definiva: “a) piccola impresa industriale quella avente non più di 200 dipendenti e 20 miliardi di lire di capitale investito, al netto di ammortamenti e rivalutazioni monetarie; b) piccola impresa commerciale e piccola impresa di servizi, anche del terziario avanzato, quella avente non più di 75 dipendenti e 7,5 miliardi di lire di capitale investito, al netto di ammortamenti e rivalutazioni monetarie”<sup>2</sup>.

Come si vede la legge puntava al sostegno della piccola impresa favorendo l'innovazione tecnologica, promuovendo l'associazionismo soprattutto in campo finanziario e introducendo nuovi strumenti per soccorrere le imprese nei settori di crisi; riconoscendo nel rapporto tra presenza imprenditoriale nel territorio, popolazione residente e specializzazione produttiva un elemento decisivo per favorirne crescita e sviluppo: “Il dibattito che occupò buona parte degli anni ottanta, sfociò in una legge, la 317 del 1991, che concretamente introduceva tutta una serie di incentivi all'innovazione tecnologica ma che, soprattutto, menzionava esplicitamente – nell'articolo 36 – la dimensione territoriale e distrettuale, assumendola anzi come criterio nella concessione degli incentivi e delle facilitazioni; i commenti a tale provvedimento non mancano di enfatizzare il passaggio da una politica di incentivazione «disordinata» a una maggiormente adeguata e organica, anche sostanzialmente *ex post*. La legge 317/91 non tralasciava di definire anche i parametri dimensionali delle imprese che potevano usufruire dei benefici previsti, proponendo un doppio criterio imperniato sul numero degli addetti (piccole imprese erano quelle che non oltrepassavano i 200 dipendenti) e sul capitale investito (meno di 20 miliardi di lire)”<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>Legge 5 ottobre 1991, n. 317, “*Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese*”, Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale del 9 ottobre 1991.

<sup>2</sup>*Ibidem*

<sup>3</sup>A. Colli, *I volti di Proteo*, ..cit. p. 73.

Il varo della legge, presentata dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato A. Battaglia il 25 gennaio 1990, a distanza di quattro anni dall'inizio dell'iter legislativo, fu salutato da un vasto consenso sia in ambito politico, sia da parte del mondo economico; probabilmente perché si trattava della prima legge organica a favore delle piccole imprese, come affermava lo stesso Paolo Leon durante il convegno di Firenze citato: “In altre parole, pur nella limitatezza delle risorse disponibili, la legge 317/91 introduce un importante principio di programmazione industriale territoriale e riconosce la specificità dei distretti” Del resto anche la Cna per voce del suo responsabile economico Gianni Sgobba esprimeva soddisfazione e apprezzamento: “L'innovatività della legge 317 sta [...] oltre che nel rilievo attribuito al dinamismo dell'area della piccola impresa e nella conseguente esigenza di accelerarne la modernizzazione ai fini della competitività nazionale, anche nella considerazione realistica, pur se tardiva e non completamente esplicitata, della funzionalità delle politiche locali: implicito riconoscimento di come le ragioni dello sviluppo siano a confermare l'esaurimento dei tradizionali strumenti di politica industriale dall'«alto»”<sup>4</sup>

Nel suo intervento Sgobba prima riproponeva l'exkursus legislativo che dalla legge 675/77 alla legge Sabatini n. 696 dell'87, passando per il ricorso agli ammortizzatori sociali (cassa integrazione e preammortamenti), aveva preceduto l'introduzione della legge 317: “Per meglio comprendere le origini e le ragioni storiche che hanno determinato la legge 317 è opportuno richiamare, se pur in estrema sintesi, i principali strumenti di politica industriale che l'hanno preceduta, collocandoli nell'ambito dell'evoluzione dei processi di ristrutturazione tecnologica organizzativa del nostro sistema industriale. Compiendo una scrematura degli strumenti che potremmo considerare minori - per quantità di risorse fruite e/o per risultati - appare con evidenza come, a partire dagli inizi degli anni ottanta e per un lungo periodo, la ristrutturazione industriale in Italia sia stata sostenuta da un intervento pubblico fondato su alcuni fondamentali ammortizzatori sociali, tra i quali, in particolare, la cassa integrazione e i prepensionamenti. Proprio l'inizio del decennio segna una sorta di spartiacque nei modelli organizzativi della produzione, con l'entrata in crisi del modello tayloristico-fordista e l'avvio di un grande processo di ristrutturazione, basato sulla differenziazione e sulla flessibilità; in altri termini, si definiscono nel loro processo storico modelli organizzativi più adeguati a far competere le imprese su mercati che propongono una domanda sempre meno standardizzata e più personalizzata. Questo cambiamento di orizzonti per la grande impresa si tradusse innanzi tutto in un fortissimo ridimensionamento della forza lavoro occupata a cui lo Stato italiano rispose - al contrario degli altri paesi occidentali impegnati a investire in nuovi progetti di industrializzazione - con misure di sostegno verso le imprese in crisi, sussidiando, con decine di migliaia di miliardi, la mobilità dei lavoratori verso una disoccupazione più o meno

---

<sup>4</sup>G. Sgobba, *Nuove opportunità per lo sviluppo delle piccole imprese*, “Il Ponte”, Aprile 1992, p. 30.

mascherata. Bisognerà attendere la fine degli anni settanta perché sia promulgata la legge 675/77; questa è una legge che, rispondendo a una filosofia di politica industriale tesa alla settorializzazione dell'intervento statale, finì per assumere spesso un carattere sostanzialmente erogatorio verso i grandi impianti industriali in crisi. La legge 675 nelle aspettative avrebbe dovuto segnare la fase del definitivo superamento di una politica scoordinata e raffazzonata, all'inseguimento delle situazioni di crisi, volta a proteggere imprese obsolete, ma al contrario ha rappresentato l'inizio e la fine della programmazione dello sviluppo industriale, basata sui settori e tesa al coinvolgimento delle forze sociali e delle regioni. D'altra parte, già in quegli anni diveniva evidente anche agli osservatori meno avveduti che l'innovazione di prodotto e di processo assumeva sempre più rilevanza dirompente per gli obiettivi di competitività.<sup>55</sup>

La legge n. 46 del 1982 segnò infatti, in qualche modo, il passaggio alle politiche cosiddette *fattoriali*, mediante l'adozione dell'obiettivo dell'innovazione, imperniato su tre diversi strumenti, quali il fondo per la ricerca applicata, il relativo fondo sull'innovazione tecnologica e i programmi nazionali di ricerca. Nella sostanza anche questa legge, lungi dal dare indirizzi, era volta ad assecondare e sostenere, mediante l'erogazione di incentivi, la fase d'innovazione tecnologica delle medie e grandi imprese pubbliche e private. La complessità delle procedure e i criteri di selettività e discrezionalità adottati erano tali da ostacolare l'accesso alle piccole imprese. Un anno dopo giunse la legge 696 - dall'87 diviene la 399 - che è volta a sostenere la ristrutturazione dei processi produttivi delle piccole-medie imprese mediante l'agevolazione all'acquisto di nuove tecnologie. Nello stesso anno, altro ossigeno alle imprese giunse con il rifinanziamento della legge Sabatini. La 696 determinò una grande attesa tra gli operatori, ma questa si esaurì quando, verso la seconda metà degli anni ottanta, gli strumenti della politica industriale si incepparono per mancanza di fondi.

Sgobba attribuisce all'evoluzione legislativa precedente la legge 317 molti limiti dovuti anche ad aspetti culturali propri del quadro politico di allora, tra cui una sostanziale concezione centralistica dovuta alla consueta attenzione rivolta più alla grande impresa che al ricco e articolato tessuto dell'impresa minore e la tendenza a privilegiare forme erogatorie di sostegno alla domanda che ponevano in secondo piano strumenti di supporto per attrezzare e potenziare l'offerta: "La disamina del quadro legislativo antecedente la 317 ci ha convinto che la politica industriale italiana, tra gli anni settanta e ottanta, soffre di vistosi limiti. Limiti impliciti nei caratteri culturali dominanti che, per certi versi, sono ispirati anche dai corposi interessi in campo; interessi che, pur se in qualche modo mediati, non sono estranei alla nuova legge per le piccole imprese. Il primo limite è nella *concezione centralistica* su cui si è imperniata in tutti questi anni la politica industriale italiana. Questa concezione, se per qualche verso si è giustificata nei massicci interventi di cui ha

---

<sup>55</sup>*Ibidem.*

goduto la grande impresa, ha però mostrato tutti i suoi limiti quando si è trattato di intervenire sulle piccole imprese; questa realtà, territorialmente polverizzata e caratterizzata da proprie peculiarità organizzative, comporta enormi e spesso insormontabili problemi a una gestione burocratico-amministrativa accentrata nel ministero dell'industria, quale unico soggetto preposto alla gestione degli interventi. Per di più, i lunghi periodi di blocco nelle erogazioni, causati dalla limitatezza di risorse, e la sfasatura dei tempi tra la realizzazione dell'investimento e l'erogazione dei contributi (alle volte anche due, tre anni) hanno fatto sì che spesso l'incentivo si trasformasse in un inefficace *sussidio*. Il secondo limite di questi strumenti di politica industriale è consistito nel carattere esclusivamente erogatorio che hanno assunto. In buona sostanza, la soluzione «facile» adottata è consistita nel *sostegno della domanda*, e a nulla sono valse le analisi di chi riteneva che, in particolare per le piccole imprese, sarebbero state molto più efficaci politiche di sostegno dell'offerta, di organizzazione e allestimento di contesti ambientali capaci di ridurre le disfunzioni, sia esterne sia interne alla piccola impresa. Da tutto ciò però si evince che la centralizzazione della gestione e la soluzione erogatoria sono le facce di una medaglia posta al petto di chi è ancorato a un intervento statale che, anziché essere efficace sul piano economico, produce spesso i maggiori risultati sul piano del consenso politico. Queste politiche comportano anche una seconda conseguenza negativa per le piccole imprese, le quali, poiché politicamente deboli e comunque bisognose di interventi, restano culturalmente subordinate alla grande impresa, a causa del carattere sostanzialmente *compensativo ed elargitorio* che hanno assunto le politiche degli incentivi. Si rileva infine come, nelle contraddizioni del sistema, si sia facilmente innescato un *processo degenerativo del costume sociale*, che ha finito per fare del sussidio centralizzato un canale di alimento delle intermediazioni parassitarie, di discriminazione e di quant'altro gli operatori possono testimoniare con la loro esperienza. In conclusione, si può sostenere che in Italia la politica industriale si è caratterizzata per un numero modesto di strumenti, per lo più di carattere erogatorio-discrezionale, volti a perseguire una gamma numerosa di obiettivi. Al contrario, negli altri paesi europei il modello si è definito sulla combinazione di strumenti diversificati per obiettivi, per aree geoeconomiche, per tipologie di imprese; certamente non vi mancano interventi erogatori, automatici e discrezionali, ma questi si accompagnano all'uso della leva delle commesse pubbliche, alla diffusione territoriale di agenzie per il trasferimento tecnologico, a una grande attenzione alla formazione della risorsa umana e così via<sup>6</sup>.

Insomma per Sgobba la politica italiana era fortemente concentrata a sostenere i poteri forti e per questo strategicamente miope e incapace di elaborare un modello funzionale per le peculiarità che hanno caratterizzato lo sviluppo industriale nel nostro paese:”La politica industriale in Italia può

---

<sup>6</sup>*Ibidem*.

essere pertanto considerata miope, scarsamente strategica e piegata per un verso ad assecondare gli interessi economici forti e per un altro a sussidiare con logiche compensative quelli «minori». In questo senso, l'accordo sindacale della Olivetti, pur contenendo i germi di una politica industriale non esclusivamente imperniata sugli ammortizzatori sociali, rappresenta ancora un approccio di tipo tradizionale ai problemi dell'impresa. Infatti, utilizzando il titolo felice del recente libro di Butera, non si accetta, per ragioni evidentemente politiche, il fatto che il «Castello» - la grande impresa - è sempre più « Rete » insieme di soggetti che interscambiano e che pertanto le crisi aziendali o di settore sono sempre più crisi di sistemi produttivi, i quali, di conseguenza, imporrebbero interventi tipicamente territoriali e comunque altrettanto sistemici.<sup>7</sup>

Successivamente, sempre Sgobba si sofferma ad analizzare gli strumenti che la legge introduceva; articolando i contenuti della 317 in quattro assi portanti e soffermandosi su alcuni aspetti ritenuti più significativi: 1) l'asse istituzionale; 2) l'asse degli incentivi diretti alle singole imprese; 3) l'asse dei nuovi strumenti finanziari; 4) le politiche regionali e distrettuali, e l'associazionismo economico (consorzi e società consortili miste di servizio alle imprese).

*Asse istituzionali:* "Come è noto la legge 317 stabilisce i limiti dimensionali della piccola impresa e inoltre precisa alcuni principi statutari inderogabili per quei consorzi che vogliono fruire dei benefici della legge"<sup>8</sup>.

Su questo punto Sgobba si limita a proporre una valutazione dei due parametri adottati per fissare la dimensione massima di una piccola impresa in Italia (200 addetti e 20 miliardi di capitale investito), che ritiene eccessivi proprio per le caratteristiche peculiari del sistema industriale italiano; sistema che: "si caratterizza per una dimensione media di impresa decisamente inferiore a quella degli altri paesi industrialmente avanzati e con un addensamento di imprese nelle fasce dimensionali basse". Inoltre "l'intenso processo di evoluzione della tecnologia ha consentito un forte risparmio di lavoro in relazione al capitale investito"<sup>9</sup>.

*Asse degli incentivi diretti alle singole imprese.* Sgobba ricorda che questo asse è volto a sostenere l'innovazione di processo delle imprese mediante incentivi fiscali e a fondo perso per l'acquisto di tecnologie automatizzate e di sistemi a controllo numerico. Si tratta di uno strumento che rappresenta una novità rispetto alle precedenti leggi sull'innovazione tecnologica (la 399 in particolare) e per questo riconosce agli estensori della legge il fatto di aver maturato la convinzione "[...] che sia ormai giunta la fase in cui l'innovazione nelle piccole imprese debba assumere un forte contenuto elettronico-informativo e pertanto si orientano le imprese a investire in questa

---

<sup>7</sup>*Ibidem*, p. 34.

<sup>8</sup>*Ibidem*.

<sup>9</sup>*Ibidem*.

direzione”<sup>10</sup>.

Un altro aspetto di rilievo, contenuto nella legge, consisteva nell’agevolare l’acquisto di servizi avanzati destinati all’aumento della produttività, al trasferimento tecnologico, alla ricerca di mercati, allo sviluppo di sistemi di qualità. Anche se si interveniva solo sotto il profilo del sostegno della domanda (e non anche sotto quello dell’organizzazione dell’offerta) tuttavia la legislazione compì un passo avanti importante in direzione del riconoscimento delle componenti *software* e immateriali di un’impresa, principalmente nella piccolissima dimensione, come propedeutiche a qualunque innovazione tecnologica di processo o di prodotto. Del resto, i limiti più vistosi di una piccola impresa consistevano e consistono proprio nella modesta articolazione interna delle funzioni direzionali e specialistiche, a cui si accompagna una carente propensione a investire nell’acquisto di servizi rivolti alla ricerca, al *marketing*, ecc. Per questo, con l’incentivo all’acquisto di servizi reali si intendeva stimolare l’impresa a compiere un primo passo in direzione dell’assunzione di una disponibilità all’innovazione in senso lato. A fronte dei citati pregi che la legge propose, sono da evidenziare alcuni vistosi limiti sul piano *dell’innovazione di prodotto*, obiettivo già presente per la grande impresa nella legge n. 46, ma del tutto trascurato per la piccola. A questo proposito è ancora Sgobba che ricorda come: “il ruolo della piccola impresa in Italia è determinante, in particolar modo, anche se non esclusivamente, nei settori tradizionali (tessile-abbigliamento, calzaturiero, arredamento, ecc.), i quali sono fondamentali ai fini della capacità esportativa del paese; ma questi soffrono sempre più l’agguerrita competizione di altri paesi, e di conseguenza, oltre alle indispensabili poderose iniezioni d’innovazione di processo, diviene sempre più determinante la ricerca sul prodotto. Lo strumento fondamentale dell’agevolazione a sostegno degli investimenti delle imprese previsto dalla 317 consiste nell’incentivo fiscale; è consentito inoltre in alternativa l’accesso ai contributi in conto capitale. L’altra novità consiste nell’adozione di soluzioni suscettibili di assicurare una gestione delle agevolazioni automatica e trasparente, che pertanto presuppone istruttorie non farraginose e tempi certi nell’acquisizione dei benefici, ma che comporta un impianto progettuale necessariamente articolato. Non è poi secondario il fatto che con questa soluzione si inducano le imprese a comportamenti fiscali adeguati e, comunque, la legge resta nei fatti inaccessibile alle imprese a rischio. Pur tuttavia, esiste un dubbio che si ritiene di dover esprimere, d’altra parte già presente nel dibattito economico: cioè, se sia corretta, in termini di valutazione dell’efficacia del beneficio pubblico, per questa tipologia di investimenti, la scelta di soluzioni automatiche e non discrezionali. La nostra opinione è che nella fattispecie sia stata compiuta una scelta corretta, e ciò per due ordini di motivi: il primo lo potremmo genericamente definire «politico»; in altri termini, si è convinti che un provvedimento, che si presume possa

---

<sup>10</sup>*Ibidem.*

interessare migliaia di imprese, nel caso di soluzione discrezionale (si intenda analisi costi-benefici di ogni singolo progetto) si sarebbe facilmente prestato alle tipiche interferenze politiche e burocratiche - a cui il paese, la società politica e quella civile sono purtroppo avvezzi - e che ne avrebbero snaturato lo spirito. In secondo luogo, riteniamo che la soluzione automatica si presti comunque meglio a gestire incentivi finalizzati e ad agevolare investimenti mirati, come nel caso della 317, ma non a sostenere progetti globali di neo-imprese di sviluppo, ristrutturazione, riconversione di imprese già esistenti, interventi che d'altra parte noi auspichiamo. Per questi ultimi casi, infatti, non si può prescindere da una valutazione economica e finanziaria di merito, al fine di dare certezze non solo della redditività sociale della spesa pubblica, ma anche per indirizzare la qualità della crescita del sistema produttivo”<sup>11</sup>.

*Innovazione finanziaria.* Il terzo asse di interventi riguarda il capitale di rischio e i servizi finanziari autogestiti dalle imprese mediante l'associazionismo economico. Anche su questo versante Sgobba registra importanti novità, nonostante che permangano, sostiene, alcune problematiche, tra cui il fatto che il potenziamento della gamma degli strumenti d'intermediazione finanziaria (si pensi alle società finanziarie all'innovazione), dovrebbe essere, secondo Sgobba, più marcatamente rivolto alle esigenze delle piccole imprese: “Così la normazione dei prestiti partecipativi, che in parte modificano la natura dei creditori, accollando loro quota parte dell'alea dell'impresa; l'ampliamento e il rafforzamento della gamma delle funzioni dei consorzi fidi, tra cui l'assistenza e la consulenza finanziaria, la possibilità di costituire fondi interconsortili, l'aumento della capacità operativa dell'Artigiancassa”<sup>12</sup>. La novità più interessante Sgobba comunque la attribuisce ai *prestiti partecipativi* nonostante non sia ancora risolto l'obiettivo di stimolare la nascita di un mercato del capitale di rischio per le piccole imprese: “[...] È nota infatti la tendenza del capitale finanziario in Italia a privilegiare gli investimenti nelle medie-grandi imprese, con la motivazione che queste presenterebbero un minor grado di rischiosità. Lo strumento ancora atteso, al fine di consentire lo smobilizzo delle partecipazioni alle piccole imprese onde realizzare liquidità, è quello dei *fondi comuni chiusi*, ma il legislatore non ha ancora ritenuto di doverne varare il provvedimento attuativo. In attesa dei fondi chiusi, i prestiti partecipativi sono destinati a rappresentare una soluzione intermedia, protesa a influenzare positivamente il rapporto tra banche e piccole imprese e a ridurre, seppur parzialmente, l'incidenza del costo del denaro. Bisogna aggiungere che preoccupazioni sono state evidenziate da alcuni ricercatori circa i limiti di funzionamento che gli strumenti previsti dal legislatore potrebbero evidenziare. In particolare essi ritengono del tutto irrisorie le agevolazioni fiscali tese a sostenere gli investimenti realizzabili dalle

---

<sup>11</sup>*Ibidem.*

<sup>12</sup>*Ibidem*, p. 41.

finanziarie, a fronte dei numerosi vincoli che la legge impone, e per quanto concerne i prestiti partecipativi si evidenziano gli ostacoli che si frappongono alla precisa determinazione del reddito d'impresa; quest'ultimo aspetto è decisivo per le imprese artigiane e individuali, per le quali la legislazione tributaria contempla la commistione tra redditi personali e redditi d'impresa"<sup>13</sup>.

*Le politiche regionali e distrettuali e l'associazionismo economico.* Il quarto asse di interventi della 317, come è stato individuato da Sgobba nel suo intervento, è quello la cui gestione ricade tra le competenze delle regioni; in esso sono ricomprese l'istituzionalizzazione dei distretti industriali e le relative politiche, nonché gli interventi in materia di *associazionismo economico* nei campi dell'organizzazione dei servizi reali alle piccole imprese e della gestione dei fondi di garanzia collettiva. Sgobba spiega come la Cna (nella quale riveste il ruolo di responsabile economico) riponga un notevole interesse in questa parte della legge, in quanto ritenuta una parte strategica importante in funzione del rafforzamento degli ambiti d'intervento regionale in politica industriale: "[...] È vero però che questa prospettiva non è del tutto scontata, poiché la legge concede spazi ad ambiguità che rischiano, così come sta avvenendo, che in sede di stesura dei regolamenti attuativi siano riesumate soluzioni volte ad attribuire alle regioni funzioni meramente burocratiche, con l'appropriazione da parte dell'amministrazione centrale di quelle di indirizzo e selezione degli interventi. Questa ipotesi sarebbe fortemente contrastata dalla Cna, non solo perché contraria allo spirito della legge, ma anche perché sarebbe incoerente con la cultura economica della Cna. anche probabile però che, come abbiamo sostenuto avanti, posizioni di oltranzismo regionalista, che prescindessero dall'enucleazione dei numerosi ambiti di una moderna politica industriale, non faciliterebbero la comprensione del problema, e nei casi estremi rischierebbero addirittura di portare a una lettura miope di questa parte della legge, finendo con il sottovalutarne la dimensione regionalista, al punto di avvalorare l'opinione di chi sostiene che si tratterebbe di una mera e formale gestione di risorse per conto del ministero dell'Industria. In altri termini, queste tesi rischiano di condurre a perdere di vista gli spazi d'iniziativa e d'intervento che la legge, pur se non in modo chiaro e univoco, offre alle regioni e agli enti locali, spingendole così ad assumere un atteggiamento passivo nella sua gestione; in tal modo si configurerebbe, per esempio, il comportamento di quelle regioni che si dovessero limitare semplicemente a registrare e a porre in elenco le domande di finanziamento sui progetti consortili che dovessero pervenire dal loro territorio, per poi trasmetterli acriticamente al ministero competente"<sup>14</sup>.

Per la Cna, dunque, l'istituzionalizzazione del *distretto industriale* rappresentava, in buona sostanza, l'affermazione e la consacrazione che nel sistema legislativo italiano era maturata la

---

<sup>13</sup>*Ibidem*, p. 42.

<sup>14</sup>*Ibidem* pp. 42-43.

convinzione che tra gli elementi di forza della piccola impresa fosse da evidenziare il *rilievo alla dimensione territoriale*. E che la contestuale valorizzazione dell'associazionismo economico tra le piccole imprese, quale strumento di organizzazione di una diffusa rete di servizi avanzati, avrebbe assecondato maggiormente quel particolare approccio teso a esaltare, tra i fattori della competitività delle imprese, quelli inerenti l'organizzazione interna, favorendo la capacità delle stesse imprese di interagire con l'ambiente esterno e in esso con le altre imprese, non solo quelle situate nello stesso territorio: "[...] Quindi, è proprio dalla lettura simultanea dei due insiemi di interventi predisposti dall'articolato legislativo che è desumibile un'interessante gravidanza e un rafforzamento, nella politica industriale, delle politiche locali di sviluppo"<sup>15</sup>.

In sostanza la Cna riteneva che la legge 317 potesse aprire un percorso che, se seguito correttamente, avrebbe portato alla sostanziale affermazione dell'ambito locale quale luogo d'intervento della politica industriale, e proprio nella dimensione locale avrebbe potuto essere varato quel complesso di azioni tese allo sviluppo "endogeno". Questa convinzione era dovuta anche al fatto che, secondo la Cna, le regioni prima, e successivamente le province e i comuni, nel corso degli anni ottanta, a fronte dell'inerzia dello Stato centrale, erano riuscite a forzare i loro ambiti di competenza, realizzando, in modo per lo più indiretto, azioni tese allo sviluppo dei sistemi produttivi locali. Questa analisi probabilmente derivava dalla particolare rappresentatività che la Cna godeva in alcune regioni governate dalla sinistra come l'Emilia Romagna e la Toscana.

Questo aspetto perseguito con il decentramento istituzionale: "[...] ha, tra l'altro, stimolato la comparsa di numerosi attori nuovi della politica industriale, tra i quali si annoverano le stesse imprese per il tramite dei loro consorzi o delle loro organizzazioni di categoria, le finanziarie regionali, i centri servizi, le agenzie per l'innovazione, i Sic, i Cisi, la stessa Enea e i Cnr, che sono stati sospinti verso una maggiore attenzione, se pur ancora modesta, al territorio". "E oggi - prosegue Sgobba - anche cogliendo l'occasione della 317, è necessario che si compia una sistemazione critica delle esperienze realizzate, al fine di progettare interventi che contengano il segno della strutturalità e della certezza di efficacia"<sup>16</sup>.

Secondo Sgobba il vantaggio dell'introduzione della legge 317 poteva venire dal fatto che si tendeva a spostare l'attenzione dalla necessità di puntare alla crescita dimensionale interna della singola impresa come se questa fosse la soluzione dei problemi, al sostegno invece di quegli aspetti che possono consentire l'affermazione di altri fattori di forza da ricercare appunto all'interno del contesto territoriale-ambientale, mediante la costruzione di relazioni non gerarchizzate, inter-aziendali che rompano l'isolamento delle piccole imprese: "[...] Nella nostra impostazione non si

---

<sup>15</sup>*Ibidem*, p. 44.

<sup>16</sup>*Ibidem*.

disconoscono i limiti oggettivi di una piccola impresa, che per dimensioni di scala in effetti non è in grado di sostenere i forti costi fissi nelle funzioni strategico-gestionali che rappresentano le componenti vincenti di una competitività sempre più senza confini. Al contrario, proprio perché si individuano tali debolezze, l'obiettivo da porsi nella dimensione territoriale non può essere più solo quello di realizzare interventi volti alla singola impresa, ma alla comunità di impresa che insiste su quel determinato territorio. Noi condividiamo la tesi che «Il successo delle politiche di sviluppo non può essere misurato in termini di progresso individuale, deve essere bensì valutata la crescita del distretto nella sua globalità». Ma le realtà distrettuali in Italia non rappresentano un unico omogeneo e ciò si sta evidenziando chiaramente in una fase come quella attuale, attraversata da forti tensioni economiche, tali da porre in difficoltà diverse aree territoriali con caratteristiche distrettuali e pre-distrettuali. Riteniamo che ciò rappresenti il *segnale dell'insufficiente tenuta* di uno dei caratteri tipici dei distretti e cioè la *cooperazione informale*. Cooperazione tra le imprese, «complesso sociale» e flessibilità sono stati i caratteri che a partire dagli anni settanta hanno consentito l'affermazione del sistema delle piccole imprese in Italia; ma tra le tre componenti, se la flessibilità è addirittura divenuta percorso riorganizzativo della grande impresa, la cooperazione informale mostra i suoi limiti in un'epoca nella quale le informazioni, le innovazioni, i mutamenti della domanda e degli stessi confini dei mercati, sono tutto *know how* che si brucia in un arco temporale ristrettissimo e che, per di più, ha bisogno di investimenti di accesso sempre più corposi. Ma anche la logistica, il *just in time*, i sistemi processuali di controllo di qualità, aspetti sino a oggi trascurati, sia nelle imprese più piccole che negli stessi sistemi territoriali, hanno assunto *una rilevanza determinante* tra i fattori della competitività; così come pure la capacità di una piccola impresa di scegliere le traiettorie tecnologiche più efficaci comporta l'organizzazione di sistemi informativi diffusi ed efficienti<sup>17</sup>.

Sgobba in definitiva, nell'espone la linea sindacale della Cna, attribuisce una grande importanza al tema della cooperazione tra imprese (rivisitando per altro il tema dell'associazionismo economico), più che alla necessità di favorirne la crescita dimensionale: “[...] Per far fronte a questo insieme di aspetti diviene indispensabile che la disponibilità alla cooperazione delle imprese sia colta e sfruttata al fine di realizzare occasioni e strumenti di formalizzazione e coordinamento delle relazioni interaziendali. Solo attraverso questi passaggi è possibile, nel mondo odierno, arricchire il contesto ambientale di quelle soluzioni organizzative utili alla crescita delle piccole imprese. Si tratterebbe in altri termini di assumere la tesi economica secondo la quale lo sviluppo di un dato sistema di imprese può imperversare attorno a relazioni gerarchiche, «scontando» però l'esistenza di una impresa leader, a sua volta inserita in una rete più ampia, e forzarla in un *modello*

---

<sup>17</sup>*Ibidem*, p. 45.

*degerarchizzato*, in cui l'impresa guida può essere individuata nella *concentrazione di «capacità»* in strutture predisposte e gestite dai diversi soggetti locali, diversamente definite «agenzie strategiche»; e la formalizzazione delle relazioni è realizzata mediante forme diversamente configurate di *associazionismo economico*. Le imprese devono quindi unire le proprie risorse e con il sostegno pubblico costruire quegli strumenti volti a definire nuove strategie organizzative, attivare servizi specialistici, garantire l'efficacia delle relazioni tra le imprese - scambi commerciali, forniture, controllo qualità, magazzini e scorte - e tra queste e i fornitori. Pertanto, flessibilità e integrazione possono far conseguire a un sistema di imprese risultati che una singola impresa difficilmente potrà raggiungere, a causa della sua fisiologica debolezza sul piano delle dotazioni delle funzioni strategiche di supporto alla competitività. Sarebbe un grave errore se in questo impianto di riflessione si trascurasse di porre nel giusto rilievo le relazioni tra i diversi sistemi produttivi-territoriali. Il « complesso sociale » locale è stato, e sicuramente continuerà a essere, la componente essenziale dello sviluppo delle piccole imprese, ma sempre più per queste divengono fondamentali le relazioni tra le diverse aree territoriali di sviluppo, non solo nazionali, ma anche a livello internazionale. La globalizzazione dei mercati, anche a fronte dell'emersione di nuove capacità o disponibilità a produrre in contesti geografici fino a ieri impensabili - in particolare l'ex blocco sovietico - pone problemi di tipo nuovo anche alle piccole imprese, sia in campo finanziario che tecnologico, in quello del dove produrre, per chi e in quali condizioni di concorrenza.<sup>18</sup>

Ma nonostante l'entusiasmo scaturito dall'approvazione della legge 317/91 attenti osservatori videro subito alcuni limiti destinati ad acuirsi nel tempo: l'eccessiva complessità dell'iter burocratico necessario a motivare gli investimenti per ottenere le agevolazioni previste dagli artt. 5, 6, 7, 8, 9, poteva favorire le imprese più strutturate al di là della bontà dell'investimento; la definizione di piccola impresa individuava un'area estremamente estesa a fronte delle scarse risorse disponibili; anche gli strumenti individuati per concedere le agevolazioni sembravano rivolti alle imprese la cui capacità progettuale era più alta, determinando una selezione naturale che non sembrava destinata a privilegiare la qualità dell'intervento ma la capacità tecnica in fase di presentazione del progetto. A queste si possono aggiungere i rischi derivanti dalla diversa prontezza legislativa, anche in termini di pianificazione urbanistica, da parte delle amministrazioni regionali, cosa che avrebbe determinato il venir meno di appropriate condizioni per favorire lo sviluppo o per riequilibrare le opportunità di accesso alle agevolazioni; con la conseguenza di penalizzare quelle imprese in cui maggiore era la fragilità patrimoniale<sup>19</sup>.

Come abbiamo visto la legge n. 317 del 5 ottobre 1991 con l'art. 36, sanciva

---

<sup>18</sup>*Ibidem*, pp. 45-46.

<sup>19</sup>*Sistemi locali e politiche di sviluppo, piccole e grandi imprese nel Valdarno superiore*, Milano, 1992.

l'istituzionalizzazione dei distretti industriali: “Si definiscono distretti industriali le aree territoriali locali caratterizzate da elevata concentrazione di piccole imprese, con particolare riferimento al rapporto tra la presenza delle imprese e la popolazione residente nonché alla specializzazione produttiva dell'insieme delle imprese”<sup>20</sup> e assegnava a gruppi di imprese in essi presenti particolari opportunità finanziarie: “Per le aree individuate ai sensi del comma 2 [tramite l'intervento legislativo regionale] è consentito il finanziamento, da parte delle regioni, di progetti innovativi concernenti più imprese, in base ad un contratto di programmazione stipulato tra i consorzi e le regioni medesime, le quali definiscono altresì le priorità degli interventi”<sup>21</sup> È proprio nella determinazione di questo circolo virtuoso tra imprese, territorio, specializzazione e finanziamenti che è forse riscontrabile l'elemento più innovativo della legge: “[...] In altre parole, pur nella limitatezza delle risorse disponibili, la legge 317/91 introduce un importante principio di programmazione industriale territoriale e riconosce la specificità dei distretti”<sup>22</sup>.

In effetti i distretti industriali in Italia rappresentavano da tempo una risorsa e una specificità: “I «distretti industriali» sono quelle porzioni di territorio, economicamente e socialmente omogenee, caratterizzate da una piccola imprenditorialità diffusa - da cui il termine «capitalismo molecolare» coniato dal sociologo Aldo Bonomi e da una forte specializzazione produttiva - . In Italia si sono diffusi a partire dagli anni Settanta (ma l'origine di alcuni è molto più antica) e interessano particolarmente i rami dell'industria «leggera»: tessile-abbigliamento (compreso il calzaturiero), mobilio e arredamento, alimentare, stoviglie e posate da cucina, ceramica ecc. Presenti soprattutto nell'Italia settentrionale e centrale, ma con qualche diramazione nel Mezzogiorno, ne sono stati individuati un centinaio [...]. Come funziona un distretto? Innanzitutto si deve sottolineare che esso costituisce una strettissima integrazione tra famiglia, impresa, società e territorio. La famiglia è la base della forza-lavoro e la fonte - con amici, parenti e al massimo qualche banca locale - dei finanziamenti. L'ambiente sociale favorisce forme di collaborazione tra le piccole imprese, tanto che si è parlato di «cooperazione competitiva» (cioè le imprese, pur in concorrenza tra loro, di fatto cooperano a sostenere e organizzare la produzione) e di «impresa-rete», un sistema produttivo «frantumato» e nello stesso tempo saldamente interconnesso. La concentrazione territoriale favorisce lo scambio di informazioni e l'individuazione di interessi e strategie comuni. Un'altra caratteristica è il marcato orientamento all'esportazione, tanto più accentuato quando le imprese si dedicano a soddisfare la domanda di «nicchie» di mercato, ossia segmenti di mercato relativamente ristretti e specializzati, ma che consentono, se si agisce con tempestività e alto livello

---

<sup>20</sup>Legge 5 ottobre 1991, cit.

<sup>21</sup>*Ibidem.*

<sup>22</sup>P. Leon, *Le piccole imprese in Italia fra ciclo recessivo...*, cit., p. 66.

qualitativo, di conquistare agevolmente una *leadership* sul piano internazionale”.<sup>23</sup>

Non mancano però le critiche a un modello che tanto entusiasmo ha raccolto da più parti nel corso del tempo: “Nonostante la sua eccezionale flessibilità e i successi conseguiti, questo modello non è una via infallibile alla prosperità perpetua. A parte certi aspetti - quali l’estensione del «lavoro nero», precario o a domicilio, nonché l’indifferenza per le questioni ambientali, tutti elementi che a lungo termine incidono negativamente sulla coesione sociale e la qualità della vita - va notato che per esempio l’ampio volume di esportazioni si è retto a lungo sul basso valore della lira e che, cessato questo, molti distretti si sono trovati in affanno. Inoltre, proprio le piccole dimensioni delle imprese sono all’origine della «sottocapitalizzazione», l’insufficienza dei capitali necessari allo sviluppo, e conseguentemente dell’arretratezza tecnologica, che non può essere sempre compensata dal basso costo del lavoro «flessibile» o familiare: in tempi di «globalizzazione» sono tante le regioni del mondo dove gli operai, per usare un’espressione usata già mezzo secolo fa da un imprenditore italiano, vivono con un «pugno di riso» al giorno”.<sup>24</sup>

Si potrebbe obiettare che proprio il rapporto di vicinato in una “comunità di imprese” spesso<sup>25</sup> ha funzionato da moltiplicatore della responsabilità sociali nei confronti dell’applicazione delle norme sulla salvaguardia ambientale e sulla regolarizzazione della forza lavoro.

È emersa inoltre una tendenza che mostra quanto la debolezza di un tale sistema abbia reso necessaria un’evoluzione imprenditoriale più matura: “È singolare poi che all’interno del regno delle piccole imprese si sia manifestata negli ultimi anni una tendenza contraria: l’emergere, ad esempio nel comparto degli occhiali e dell’abbigliamento sportivo, di medie o addirittura grandi aziende, che assorbono le piccole o le utilizzano come fornitori o subfornitori. Sono imprese che non hanno nulla della fabbrica semiartigianale e che in taluni casi fanno quotare le loro azioni alla Borsa di New York”<sup>26</sup>. In questo caso però sembra manifestarsi quanto auspicato da Sgobba nella sua analisi della 317/91: “*Si tratterebbe in altri termini di assumere la tesi economica secondo la quale lo sviluppo di un dato sistema di imprese può imperniarsi attorno a relazioni gerarchiche, «scontando» però l’esistenza di una impresa leader, a sua volta inserita in una rete più ampia, e forzarla in un*

<sup>23</sup>R Romano, M. Soresina, *Homo faber*, cit. pp. 257-258.

<sup>24</sup>*Ibidem*.

<sup>25</sup> Si è riscontrato per esempio per le imprese localizzate negli insediamenti industriali, realizzati nell’ambito delle aree destinate a Pip (Piani di insediamenti produttivi), un maggiore grado di rispetto delle norme di sicurezza sul lavoro e di regolarizzazione dei rapporti di lavoro secondo l’esperienza dell’autore della tesi maturata presso organizzazioni di categoria della piccola impresa. Come ha avuto modo di dichiarare anche pubblicamente: “È raro che le aziende che entrano a far parte del mondo associativo accumulino ritardi nell’adeguare le proprie strutture alle norme in vigore”. (A. Tosti, *L’impegno della piccola impresa per garantire la sicurezza*, intervento al convegno “Lavori in corso - progettare la prevenzione”, Lodi 24 settembre 2002).

<sup>26</sup>R Romano, M. Soresina, *Homo faber*, cit. p. 258.

*modello degerarchizzato, in cui l'impresa guida può essere individuata nella concentrazione di « capacità » in strutture predisposte e gestite dai diversi soggetti locali, diversamente definite «agenzie strategiche»*”.

Ma a questo ci si può domandare: “Fanno ancora parte del «distretto» o è il «distretto» che fa parte della loro organizzazione? Indice della volubilità degli entusiasmi degli osservatori economici e della loro visione di corto periodo è il fatto che nel 1997 sia stata presentata all'Università Bocconi di Milano una tesi di laurea dal titolo «*Medio è bello*». In realtà va ribadito ancora una volta il carattere proteiforme del capitalismo, che a seconda dei momenti storici e delle regioni può privilegiare l'uno o l'altro dei modelli di organizzazione d'impresa. Ciò che è veramente «flessibile» è il sistema economico stesso”<sup>27</sup>.

Specificità riconosciuta per esempio anche da alcuni osservatori stranieri, come M. Porter che analizzando il «vantaggio concorrenziale» proponeva in un suo intervento sul caso italiano ampi spunti di riflessione cercando di spiegare il vantaggio competitivo di una nazione nelle condizioni peculiari che si vanno a realizzare<sup>28</sup>.

Al concetto di distretto industriale si rifanno diverse scuole di pensiero generando una rilevante letteratura internazionale<sup>29</sup>. Alberto Bramanti e Andrea Ordanini hanno approfondito la tematica dei distretti industriali in un recente volume intitolato “ICT e distretti industriali” che intende mettere a fuoco il rapporto stretto che esiste tra imprese e territorio, utile a rilanciare la competitività dell'impresa in condizioni di estrema turbolenza, quale è l'attuale fase caratterizzata dai recenti processi di globalizzazione: “Nel corso degli anni, l'insufficiente crescita della produttività, le prospettive di allargamento dell'Europa e l'accelerazione della globalizzazione dell'economia hanno generato un aumento del livello di competizione tra le imprese e i Paesi. Questo nuovo livello di competitività ha raggiunto un'importanza così elevata da diventare una delle sfide più impegnative per tutti i paesi industrializzati. L'Italia in particolare, sembra faticare a stare

---

<sup>27</sup>*Ibidem*.

<sup>28</sup>M. Porter, *I miei consigli per l'Italia*, “Espansione”, giugno 1991, p 13.

<sup>29</sup>“I distretti industriali sono stati uno dei fenomeni italiani analizzato da studiosi non italiani. Una rilevante letteratura internazionale ha preso il via all'inizio degli anni Ottanta e non ha più abbandonato tale campo di analisi scoprendo e riscoprendo distretti un po' ovunque, in Paesi di vecchia e più recente industrializzazione e persino nei PVS: dai geografi quantitativi (Storper, Scott, 1989; Lundvall, 1992), ai sociologi dello sviluppo (Saxenian, '994; Lazerson, 1995), dagli economisti (Piore, Sabel, 1984), agli studiosi di strategia (Porter, 1985; 1989), per citare solo alcuni degli autori più rappresentativi. Oltre a ciò, ovviamente, l'evoluzione teorica dei distretti industriali ha beneficiato di un'effervescente attività di contributi da parte di studiosi italiani, fra cui certamente sono da ricordare quelli di Becattini, Brusco e Varaldo negli anni Ottanta, e di Rullani e della Banca d'Italia negli anni Novanta”. (A. Ordanini, *I distretti industriali in una prospettiva evolutiva*, in A. Bramanti, A. Ordanini, *Ict e distretti industriali, una governance per la competitività di imprese e territori*, Parma 2004, pp. 65- 66).

al passo dei concorrenti e questo ha dato luogo a un deficit complessivo di competitività che è, al tempo stesso, deficit di tecnologia, di innovazione, di internazionalizzazione e di managerialità che investe l'impresa, le reti e il sistema paese<sup>30</sup>. Una delle sfide, spiega E. Catania presidente della Fondazione IBM Italia nella prefazione del libro, “riguarda la non più rimandabile realizzazione concreta di una efficace politica industriale per le Pmi, che rappresentano da sempre il cuore del sistema industriale italiano, favorendo la concentrazione di risorse finanziarie e competenze distintive”<sup>31</sup>.

Del resto già nel secondo dopoguerra possiamo osservare in Italia la formazione dei primi sistemi locali di produzione che si vanno affermando al di fuori delle aree principali, ove si concentrava maggiormente lo sviluppo capitalistico (triangolo industriale, grandi impianti dell'industria pubblica e privata). Essenzialmente si trattava di riconversioni di attività artigianali ed agricole che davano vita a esperienze omogenee di produzioni “leggere” attraverso bassi investimenti e un livello crescente di know-how. Raggruppamenti imprenditoriali caratterizzati da forte specializzazione che si svilupparono in aree geografiche anche molto diverse tra loro Nord-est, Italia centrale (Emilia Romagna, Marche). In poco più di un decennio, a partire dagli anni '60, essi si affermarono, sostenute, da una parte, da un clima politico favorevole (il Pci in Emilia Romagna, la Dc nel Nord-est) che spesso si trasformava in cooperazione istituzionale e favorite, dall'altra, da condizioni di bassa conflittualità sociale. In seguito a questa prima fase (fase difensiva o autopropulsiva), negli anni '70-'80 l'intervento delle istituzioni e i rapporti commerciali e relazionali con l'esterno hanno dato vita a un nuovo dinamismo tecnologico (fase propositiva); l'evoluzione tecnica e gli investimenti finalizzati all'innovazione hanno favorito l'attestarsi di vere e proprie aree di leadership dovute anche alla condivisione involontaria di informazioni e conoscenze. È questa la fase in cui si consolida la specializzazione flessibile di cui parla Sabel<sup>32</sup>.

Così negli anni novanta i distretti industriali si sono preparati alle sfide provenienti dall'aprirsi dei mercati e dai repentini mutamenti tecnologici (fase di adattamento) con l'emergere di imprese guida e attrezzandosi a rispondere ad una domanda sempre più influenzata dalla competizione internazionale: “Nel primo caso, l'emergere di imprese leader o imprese guida sebbene prima possa configurarsi come un'evoluzione non difensiva, in realtà è una risposta di natura gerarchica a mutamenti tecnologici e ambientali: un'impresa locale diventa progressivamente più efficiente delle altre, e/o non trova più conveniente organizzare la propria catena del valore a livello locale (si pensi solo alle esperienze di Benetton o di De Longi). In questo caso l'azienda

---

<sup>30</sup>E Catania, *prefazione*, in A. Bramanti, A. Ordanini, *Ict e distretti industriali... cit.*, p. IX.

<sup>31</sup>*Ibidem.* p. X.

<sup>32</sup>A Ordanini, *I distretti industriali in una prospettiva evolutiva*, in *Ict e distretti industriali....., cit.*, pp. 71-72.

sorpassa la scala necessaria per l'organizzazione distrettuale e rialloca le proprie relazioni chiave a livello internazionale, ove può ottenere vantaggi di costo e di qualità. Nel secondo caso, nel distretto si registra una sorta di «ristrutturazione» da maturità: i mercati di riferimento dei prodotti tradizionali di specializzazione dei distretti si saturano e, al contempo, cresce la competizione di costo da parte di nuovi produttori dei Paesi in via di sviluppo. La dimensione assoluta del distretto si contrae, molte fasi della catena del valore a minor valore aggiunto sono decentrate e le attività strategiche del distretto diventano sempre più autoreferenti sul territorio”<sup>33</sup>.

Il libro individua alcune scuole di pensiero, sviluppatesi tra gli anni ottanta e novanta, che analizzano il rapporto tra spazio e competizione economica. Tra queste importanti sono: la scuola italiana dei distretti, come accennato sopra, e l'economia industriale *a la Vaccà*<sup>34</sup>, la scuola europea dei *milieux innovateurs*, la scuola californiana della NIG (New industrial geography), la scuola francese della “dinamica di prossimità” e la scuola di Porter del “vantaggio competitivo”<sup>35</sup>.

La scuola europea dei *milieux innovateurs* (GREMI) nasce a metà degli anni ottanta, guarda all'influenza che lo spazio ha nei processi innovativi e localizzativi e punta l'attenzione sulla dimensione dinamica del problema: lo studio si avvale di dodici *équipes* che lavorano, nell'arco di un quindicennio, su alcuni casi localizzati in Francia, Svizzera, Italia, Belgio e Spagna. Il lavoro è articolato in quattro fasi; nella prima fase, in cui viene analizzato il rapporto tra l'impresa e il suo ambiente, il *milieu* viene definito come qualcosa che riunisce il sistema di produzione “in un tutto

---

<sup>33</sup>*Ibidem*, pp. 72-73.

<sup>34</sup> Ci si riferisce qui a quella parte dell'economia industriale italiana raccolta da Vaccà attorno alla rivista “Economia e politica industriale”. (A. Bramanti, *Dallo spazio al territorio: ridefinire la competitività in mondo globale*, in *I distretti industriali in una prospettiva evolutiva*, in *Ict e distretti industriali.....*, cit., p. 22.

<sup>35</sup>“Negli anni ottanta e novanta numerosi ricercatori hanno analizzato il nuovo ruolo dello spazio nella competizione globale all'interno di un'accresciuta consapevolezza che l'approccio economico copre solo alcuni aspetti del fenomeno, essendo assolutamente centrali anche i legami e i vincoli di natura sociale, culturale ed istituzionale. Vengono qui brevemente introdotte e discusse otto differenti scuole o approcci che hanno numerosi elementi in comune:

- la scuola italiana dei distretti industriali di Becattini;
  - la scuola europea dei *milieux innovateurs* (GREMI), *Groupe de recherche européen sur les milieux innovateurs*;
  - la scuola di economia industriale raccolta da Sergio Vaccà attorno alla rivista italiana di *Economia e politica industriale*;
  - la scuola californiana della nuova geografia industriale;
  - la scuola francese della dinamica di prossimità;
  - la scuola francese della regolazione;
  - la scuola nordica della *learning regions* e dell'apprendimento collettivo;
- la scuola di Porter del vantaggio competitivo”. (*Ibidem*, pp. 18-19).

coerente”<sup>36</sup>, un processo dinamico di apprendimento; l'ambiente diviene variabile strategica in cui si formano e si scambiano non solo prezzi e quantità ma anche informazioni, codici, linguaggi, routine, visioni del mondo e strategie. Nella seconda fase si vede come il processo produttivo possa rinforzare o disgregare e ristrutturare il tessuto territoriale: si evidenzia come lo sviluppo spaziale sia da attribuire a due processi fondamentali: la *logica funzionale* e la *logica territoriale*. Nella terza fase vengono esaminati i *milieux innovateurs* come realtà multidimensionali che associano un collettivo di attori con la dinamica produttiva, integrando la dimensione territoriale con i paradigmi tecno-industriali. La catena del valore è data dai modi di produzione dell'innovazione alimentati dai circuiti internazionali della scienza e delle conoscenze. È in questa fase che il GREMI mette in discussione una visione di sviluppo locale di tipo endogeno o “dal basso”. Nella quarta fase GREMI si interroga su quali siano le leggi che governano l'innovazione per comprendere il corretto bilanciamento tra “sinergie interne” ed “energie esterne”: “Ciò che acutamente la scuola del GREMI sottolinea è la forte attenzione ai processi innovativi e non ai soli fattori di efficienza locale. Il nodo dell'intero ragionamento risiede dunque nel come il *milieu* è in grado di rafforzare il processo innovativo”<sup>37</sup>.

La scuola di Vaccà tende a spiegare l'evolversi dell'economia industriale come “trionfo della diversità” e nega, cioè, la possibilità di individuare un modello di riferimento universale: globale non è sinonimo di universalità e omogeneità, piuttosto di interdipendenza di parti in un tutto, cosicché i contesti locali vengono promossi al ruolo di “meso-grandezze”. Da qui la “rete” come un livello efficace ed efficiente per organizzare le relazioni tra unità produttive, che porta nuova linfa a livello di capacità innovativa della singola impresa che partecipa alla rete. In cosa si traduce la rilevanza della dimensione territoriale? È la produzione del sapere e della conoscenza che favorisce lo sviluppo. In tale contesto infatti interagiscono due dimensioni cognitive: la *conoscenza esplicita o codificata* e la *conoscenza tacita o contestuale*. A livello di sistemi locali le due dimensioni sono contestualmente presenti. “Se si leggono gli SPT come luoghi di integrazione tra sapere contestuale e codificato, come ambiti di produzione di risorse specifiche, di elaborazione e diffusione di innovazione e di innervamento e di cambiamento, è immediato cogliere la necessità di apertura e di innovamento attraverso reti di vario livello con i differenti ambiti di produzione del sapere e della conoscenza codificata. Al tempo stesso, l'SPT (*Sistema produttivo territoriale*) richiede di modificarsi continuamente mantenendo però riconoscibili alcuni elementi che ne conservano l'autoidentificazione: e la difficile sfida del conservare un'identità collettiva senza immobilizzare

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 22.

strutture e comportamenti”<sup>38</sup>.

La New Industrial Geography (NIG) californiana individua con Scott la flessibilità come elemento che si fonda sulla divisione del lavoro nella produzione e lavora sulle relazioni tra divisione del lavoro, costi di transazione e agglomerazione. Divisione sociale del lavoro, economie esterne e disintegrazione sociale del processo produttivo, sono queste le direttrici su cui si generano le *economie di agglomerazione* che promuovono la crescita e lo sviluppo del sistema produttivo territoriale. Secondo questo approccio sono le imprese che possono influenzare il territorio trasformandolo secondo le proprie esigenze in contrasto con la classica teoria localizzativa Weberiana: “Utilizzando il titolo di un capitolo del volume forse più famoso della scuola si può dire che sono i settori industriali a produrre e trasformare le regioni (il territorio) e non viceversa”<sup>39</sup>.

Negli anni novanta gli *economisti della prossimità*, riprendono molti degli elementi della scuola italiana dei distretti e della scuola europea dei *milieux innovateurs* ma le loro teorie si sviluppano intorno a quattro tematiche: la prossimità organizzata che si fonda sulla similitudine e l'appartenenza; la prossimità geografica che incontrandosi con la prima dà spessore al territorio; le forze di coordinamento che sorgono dall'incontro produttivo tra impresa e territorio, l'ultima (la quarta) deriva dal confronto teorico con le altre scuole. Secondo questa scuola assumono una rilevanza sostanziale le istituzioni che rappresentano lo spazio comune della rappresentazione dei modelli, delle regole e dell'azione: “Il governo territoriale costituisce così – secondo la scuola francese della prossimità – un processo di coincidenza e di ibridazione di prossimità istituzionali”<sup>40</sup>.

La scuola nordica delle *learning regions* si fonda su tre insiemi di concetti nella convinzione che innovazione ed evoluzione tecnologica siano all'origine dei processi di crescita regionale: il primo principio è relativo all'insieme di competenze necessarie a innescare processi di apprendimento collettivo e quindi di avanzamento tecnologico. Ciò che serve all'impresa è esteso all'intero sistema territoriale originando un sistema di *collective learning*. In sostanza i processi di apprendimento collettivo generano innovazione. Il secondo concetto nasce dall'idea che le organizzazioni siano il frutto della capacità di assorbimento delle risorse e delle conoscenze esistenti che vengono utilizzate per esplorare nuove possibilità. Il terzo concetto poggia sull'identificazione della *governance* da cui dipendono i circuiti di apprendimento individuali e collettivi: “La *learning region* è così una combinazione specifica e strutturata di istituzioni strategicamente orientate al supporto tecnologico, all'apprendimento e allo sviluppo economico”<sup>41</sup>.

Per venire al “vantaggio competitivo” di Porter, a cui si è accennato, si può così riassumere

---

<sup>38</sup>*Ibidem*, p. 24-25.

<sup>39</sup>*Ibidem*, p. 26.

<sup>40</sup>*Ibidem*, p. 30.

<sup>41</sup>*Ibidem*, p. 34.

il suo pensiero: “L’approccio di Michael Porter allo sviluppo territoriale è, per così dire, di origine indiretta. Da un lato, infatti, la primitiva unità di indagine è l’impresa; dall’altro, l’agenda di ricerca mette a fuoco il problema competitivo - e la sua sostenibilità nel tempo – e introduce il territorio solo in un secondo momento, quando si chiarisce progressivamente che il territorio stesso alimenta in modo unico e non sostituibile il vantaggio competitivo, oggetto primo dell’analisi portiana”<sup>42</sup>. Con *The competitive advantage of nations* del 1989 Porter sostiene la tesi che il vantaggio competitivo di un’industria dipende dalle condizioni di quattro variabili: l’offerta, la domanda, le interdipendenze industriali e la struttura del mercato. Per Porter riveste estrema importanza la concentrazione geografica delle imprese, ma ancora di più il ruolo dello spazio nel determinare le condizioni favorevoli al miglioramento incrementale delle innovazioni. Solo più tardi, con *On competition* del 1998, affronta direttamente la dimensione territoriale esaminando il ruolo competitivo della dimensione locale e dei distretti industriali. Il territorio assume nell’analisi di Porter un ruolo essenziale per il vantaggio competitivo (alcuni fattori chiave, per esempio, sono incorporati nella manodopera qualificata e nelle routine organizzative: due realtà collegate al territorio e difficilmente trasferibili) in quanto influisce sulla crescita della competitività.<sup>43</sup>

Vista l’evoluzione del pensiero economico sui temi suddetti, si comprende l’attenzione che il mondo politico e istituzionale ha dedicato al sostegno e lo sviluppo dei distretti italiani all’inizio degli anni novanta.

---

<sup>42</sup>*Ibidem*, p. 36.

<sup>43</sup>*Ibidem*.