

# Note su politica e sviluppo locale, imprenditorialità e fattori di localizzazione industriale

## 1. Premessa

I mutamenti intervenuti od annunciati nel corso degli ultimi decenni nella produzione industriale, con i loro riflessi sull'organizzazione territoriale, hanno posto in discussione il ruolo ed il peso degli stessi fattori di localizzazione industriale (Claval, 1991), con la conseguenza di evidenziare i limiti delle tradizionali politiche di sviluppo (Benko e Dunford, 1991).

In particolare, è sembrato di poter cogliere una accentuazione dei toni della contestazione proprio nei confronti dell'idoneità della politica regionale ad attenuare gli squilibri esistenti all'interno dei singoli paesi. E ciò discenderebbe dalla consapevolezza che l'intervento pubblico, o comunque pubblicamente guidato, non sia stato in grado di eliminare o perlomeno attenuare il ritardo di talune regioni. Al contrario, esso avrebbe finito, da un lato, per trascurare i processi di ristrutturazione e riconversione nelle tradizionali aree industriali (in specie europee e nordamericane) (Bassand et Al., 1986); dall'altro lato, avrebbe svolto la mera funzione di procrastinare nel tempo le condizioni di «malessere» e di crisi delle unità produttive operanti nelle regioni destinarie di intervento. È stata cioè messa in discussione la politica dei poli industriali, e con essa, quasi come corollario, la stessa politica di pianificazione regionale.

A tutto questo si è poi sommata la constatazione secondo cui le regioni che avrebbero «superato» con successo la crisi degli anni Settanta, erano quelle che con maggiore tempestività avevano avviato in precedenza un processo di industrializza-

zione «autonomo», o nelle quali erano presenti le condizioni per l'affermazione di *sistemi locali* di risorse e capacità imprenditoriali sedimentate, o ancora dove le condizioni di localizzazione delle imprese erano così favorevoli da adattarsi tempestivamente alle nuove condizioni di mercato (Keeble e Wever, 1986).

Questi fatti erano del resto quasi inevitabili. Le politiche volte a far fronte alla recessione messe in atto negli anni Ottanta in Europa e negli Stati Uniti, sono state improntate ad un ritorno a forme, seppur più blande che in passato, di liberismo economico, mentre la crisi economica, politica e sociale dei paesi di socialismo reale ha messo a nudo tutti i limiti del dirigismo e della pianificazione volontaristica e coercitiva (Lo Monaco, 1982).

Permangono però numerosi interrogativi nei confronti dell'attualità e dell'idoneità di forme di politica regionale (Bachtler, 1992) volte ad «assistere» la trasformazione delle strutture produttive delle aree maggiormente colpite dalla crisi economica ed il loro adeguamento alle mutate condizioni concorrenziali.

## 2. Politica industriale e sviluppo locale

Al termine «politica regionale» è andato via via sostituendosi quello di *politica locale* (Campbell, 1991), del quale, tuttavia, non sembra ancor bene definita la portata.

Se permangono numerosi dubbi persino in merito alla delimitazione territoriale del *locale* (Thibault, 1983), la definizione di una *politica locale*



non può, nel contempo, essere ridotta ad un mero fenomeno di scala (Spinelli, 1995). Se così fosse, essa andrebbe intesa restrittivamente nei termini di una politica riferita ad un territorio di estensione più ridotta rispetto a quello di pertinenza della politica regionale, risultando cioè da una disaggregazione più o meno definita e più o meno ampia degli spazi regionali. In queste condizioni, e scontando alcune precisazioni riguardo ai metodi di suddivisione, l'operazione non risulterebbe affatto complicata.

Il problema vero, come vedremo, è invece più profondo ed involge nel contempo problemi teorici e concettuali assai vasti, fra cui l'inscindibile legame fra il concetto di *politica locale* e quello di *sviluppo locale*, cui le strategie di politica economica dei diversi paesi fanno spesso riferimento (Bennett, 1990). In via preliminare è dunque legittimo procedere ad una definizione, sia pur non esaustiva, dei due termini.

Se a prima vista, e semplicisticamente, con il termine *locale* ci si riferisce ad un evento o azione economica promossa e sostenuta dalla popolazione appartenente ad un'entità regionale o subregionale (ovvero un processo di natura prevalentemente endogena), per *sviluppo locale* si intende un processo di crescita economica ancora di natura endogena, accompagnato tuttavia da fenomeni di trasformazione strutturale, non già contingenti od occasionali (Coffey e Polèse, 1986), bensì irreversibili nel lungo termine. Lo sviluppo locale avrebbe quindi per oggetto un processo di crescita economica indotto localmente, il quale si realizza in un contesto di mercato ispirato a principi di liberismo, e si fonderebbe naturalmente su fattori positivi localizzati (Houssel, 1993). Di conseguenza, lo sviluppo locale assumerebbe i contorni di una particolare forma di sviluppo regionale, riferito a spazi più limitati ed in cui le contingenze endogene rivestono un ruolo centrale. Con tali precisazioni dunque, più che al termine «sviluppo locale» sarebbe opportuno riferirsi a quello di *sviluppo basato localmente*, in quanto concettualmente più idoneo a comprendere la natura delle specifiche e irripetibili relazioni che si sviluppano fra soggetti, istituzioni e condizioni territoriali localizzate.

Ne consegue che una politica per lo sviluppo locale dovrà necessariamente basarsi sul principio secondo cui un determinato ambito territoriale potrà evolversi sviluppando vantaggi comparativi che trovano le proprie condizioni nella presenza di imprese di emanazione locale, espressione a loro volta di una capacità imprenditoriale localmente radicata. Anche per questo motivo, le strate-

gie di sviluppo locale non potranno essere assunte in sostituzione delle tradizionali politiche regionali o di più consolidate e complesse politiche di sviluppo multiregionale (come, ad esempio, le iniziative di politica regionale perseguite in sede comunitaria), ma piuttosto quali iniziative complementari a queste ultime, con le quali è necessario ricercare forme più o meno sistematiche di integrazione.

Inoltre, la scala locale dello sviluppo dovrebbe rivolgersi a soggetti ed istituzioni diverse rispetto a quelli oggetto di intervento da parte delle tradizionali politiche regionali: in particolare dovrebbe valorizzare le specializzazioni e l'organizzazione economico-sociale della popolazione locale (Giaoutzi et Al. 1988; Trigilia, 1985) — e non già le grandi imprese e le istituzioni di governo regionale — privilegiando la centralità del capitale umano e la sua capacità di organizzarsi socialmente e produttivamente. Per questa ragione, alcuni fattori diventerebbero condizioni essenziali dello sviluppo locale: fra questi, rientrano la valorizzazione delle specializzazioni e della capacità innovativa locale, la possibilità di accesso al capitale ed alle stesse innovazioni tecnologiche, particolari iniziative a sostegno dell'imprenditorialità locale (Malecki, 1991).

Quest'ultimo fattore è di per sé una risposta all'esperienza fallimentare del «volontarismo localzionale», che ha evidenziato la scarsa attuabilità dei programmi tesi alla creazione, da parte degli organismi pubblici, di effettive capacità imprenditoriali. Tenuto conto che queste ultime si affermano in contesti locali in base ad una sorta di «preselezione naturale» e producono la segmentazione del sistema, l'intervento politico dovrà prevedere misure eterogenee e nel contempo specifiche alle singole località. Queste saranno indirizzate a singoli attori, a volte ne involgeranno l'aggregazione (in consorzi, ad esempio), altre volte ancora prevederanno la combinazione di capitale privato e capitale pubblico. Sarà inoltre essenziale la salvaguardia ed il rafforzamento della cosiddetta «cultura industriale», al pari delle azioni volte a stimolare e facilitare la mobilità del capitale, particolarmente vitale in sistemi strutturalmente flessibili (Stöhr, 1990).

Territorialmente limitata ed incentrata sulle potenzialità delle risorse umane, una politica di sviluppo locale potrebbe sembrare apparentemente meno complessa di altre aventi per oggetto livelli spaziali superiori. In realtà, dovendosi uniformare a singole ed eterogenee situazioni locali, essa può risultare al contrario molto più difficilmente perseguibile rispetto alle tradizionali strate-

gie di valorizzazione delle risorse naturali e di creazione di taluni sistemi infrastrutturali.

### 3. Fattori di localizzazione industriale

Nel contesto ora descritto è altresì necessario procedere ad una ridefinizione dei fattori di localizzazione industriale (Rees, Hewings e Stafford, 1981).

Unitamente all'introduzione di termini quali deindustrializzazione e industria locale, in letteratura si è avviata una profonda rivisitazione del ruolo esercitato dai tradizionali fattori di localizzazione nel determinare i comportamenti delle imprese nello spazio. Non è questa la sede per passare in rassegna i cambiamenti sopravvenuti nei processi decisionali e di localizzazione. È sufficiente ricordare la centralità assunta dai «nuovi» fattori di localizzazione, complessi ed eterogenei, divenuti protagonisti negli studi sull'organizzazione d'impresa e sulle modalità con cui questa risponde alle sollecitazioni imposte dalle mutate condizioni produttive e dall'evoluzione della divisione internazionale del lavoro.

Tra i *nuovi* fattori di localizzazione (o *fattori di area*), alcuni sembrano rivestire un'importanza ed una problematicità rilevanti: a) la presenza di strutture universitarie di ricerca applicata; b) la presenza di parchi scientifici e tecnologici; c) le risorse in *venture capital*; d) l'accessibilità a talune infrastrutture di alto livello (come gli aeroporti internazionali); e) un ambiente paesaggisticamente gradevole ed i connessi fattori ricreativi; d) la presenza di centri di ricerca militare.

A questi devono poi aggiungersi altre condizioni, legate alla possibilità, da parte delle imprese, di perseguire strategie di flessibilità organizzativa (gestionale e produttiva) (Scott, 1992). Fra queste rientrano: a) le strutture di ricerca e sviluppo e di servizi tecnologici interni alle imprese; b) la partecipazione dei lavoratori alla creazione del prodotto ed all'adeguamento del processo produttivo; c) la cooperazione inter-impresa.

La necessità, da parte delle imprese, di disporre (o predisporre) di questi fattori e condizioni, è necessariamente connessa alla ridefinizione delle linee strategiche di intervento da parte degli organismi — pubblici e privati — preposti alla politica di sviluppo a livello regionale e locale.

### 4. Il fattore imprenditorialità

Le nuove logiche organizzative e l'affermazione di

sistemi d'impresa che trovano localmente le condizioni per il perseguimento del proprio vantaggio competitivo, assegna al fattore umano una nuova centralità nel processo decisionale.

In questo quadro un ruolo essenziale è ovviamente rappresentato dall'imprenditorialità. È infatti sull'assunzione della mancanza di valori imprenditoriali che furono varate le politiche di incentivazione (finanziarie, fiscali o di altra natura) e gli interventi infrastrutturali degli anni Sessanta, il cui obiettivo implicito era appunto la creazione delle pre-condizioni volte a favorirne lo sviluppo. Attualmente, ponendo l'accento sul carattere «endogeno» dell'iniziativa imprenditoriale — nella piccola impresa, nei sistemi locali, nei distretti industriali — il ruolo dell'imprenditore (*l'entrepreneur* della letteratura francofona e anglosassone) si riaffaccia esplicitamente quale fattore sistemico e organizzativo. Ciò costituisce senza dubbio una sorta di «ritorno alle origini», sancita peraltro dal nostro codice civile, il quale prevede e regola la figura dell'imprenditore (secondo l'articolo 2082 è imprenditore chi esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione e dello scambio di beni e servizi).

Nell'affermazione delle economie locali, l'impresa e l'imprenditore costituiscono il fondamentale fattore organizzativo, il veicolo di trasmissione della conoscenza, l'elemento dinamico dei processi di aggregazione e socializzazione. È per il suo tramite che, come già sottolineato in precedenza, si riafferma il vantaggio di quelle regioni in cui non solo è presente una potenziale propensione all'imprenditorialità, ma dove questa ha saputo sviluppare una capacità adattiva alle nuove condizioni tecnologiche e concorrenziali. In questo senso, alle politiche locali (sia nelle vecchie aree industriali, sia nelle regioni di nuova industrializzazione) è richiesto di sciogliere i vincoli che ne ostacolano lo sviluppo.

### 5. Conclusioni

Il termine «locale» non è riferito soltanto ad una disaggregazione dei territori di competenza della più ampia politica regionale, ma vuole piuttosto contrassegnare caratteri ed elementi specifici, sui quali si confrontano interpretazioni e letture disparate. Una politica di sviluppo locale, proprio in virtù della eterogeneità delle situazioni organizzative e gestionali dei sistemi produttivi, si fonda sul riconoscimento della validità delle iniziative spontanee, endogene, autopropulsive, autogenerative



(Yuill et Al., 1990). È ciò che si verifica, per esempio, nei paesi membri dell'Unione Europea, dove strategie di politica regionale articolate prevedono traiettorie particolari di intervento. La coerenza con la dimensione «locale» dello sviluppo è peraltro sancita dai documenti predisposti dai singoli paesi, in cui si sottolinea, rischiando addirittura di enfattizzarlo, il riferimento fondamentale del «locale». Riconoscendo alla politica regionale il compito non solo di ridurre gli squilibri, ma soprattutto quello di agevolare le traiettorie nazionali allo sviluppo, si sono definiti strumenti di intervento di «valenza locale»: essi assumono un significato che trascende la mera redistribuzione della ricchezza così come tradizionalmente veniva inteso (Murray, 1992). Questi provvedimenti riguardano, ad esempio: a) lo sviluppo del sistema finanziario dei distretti industriali, dei consorzi e dei centri di servizi, delle iniziative tecnologiche; b) l'affermazione della «cultura industriale», l'attenuazione della disoccupazione; c) la regolamentazione del lavoro, dell'azione delle multinazionali, dei servizi pubblici e del parastato, dei consumatori e delle varie associazioni.

## Bibliografia

- Bachtler, J. (1992), «Regional problems and policies in Central and Eastern Europe», *Regional Studies*, n. 26, 7, pp. 665-71.
- Bassand, M., Brugger, E.A., Bryden, J.M., Friedmann, J. e Stuckey, H. (1986), *Self-reliant Development in Europe. Theory, Problems, Actions*, London, Belhaven Press.
- Benko, G. e Dunford, M. (Eds) (1991), *Industrial Change and Regional Development*, London, Belhaven Press.
- Bennett, R.J. (Ed.) (1990), *Decentralization, Local Governments, and Markets. Towards a Post-welfare Agenda*, Oxford, Clarendon Press.
- Campbell, M. (Ed.) (1990), *Local Economic Policy*, London, Cassell Educ.
- Claval, P. (1991), «New industrial spaces: realities, theories and doctrines», in G. Benko e M. Dunford (Eds), *Industrial Change and Regional Development*, London, Belhaven Press, pp. 275-85.
- Coffey, W.J. e Polèse, M. (1985), «Local development: conceptual bases and policy implications», *Regional Studies*, n. 19, 2, pp. 85-93.
- Giaoutzi, M., Nijkamp, P. e Storey, J. (Eds) (1988), *Small and Medium-sized Enterprises and Regional Development*, New York, Routledge.
- Houssel, J.-P. (1993), «Districts industriels et milieux intermédiaires», *L'information géographique*, n. 57, 3, pp. 86-91.
- Keeble, D. e Wever, E. (Eds) (1986), *New Firms and Regional Development in Europe*, London, Croom Helm.
- Lo Monaco, M. (1982), «I sistemi economici», in M. Lo Monaco (a cura di), *Appunti di geografia economica*, Roma, Kappa, pp. 5-43.
- Malecki, E.J. (1991), *Technology and Economic Development. The Dynamics of Local, Regional and National Change*, London, Longman.
- Murray, R. (1992), «Europe and the new regionalism», in M. Dunford e G. Kafkalas (Eds), *Cities and Regions in the New Europe: The Global-local Interplay and Spatial Development Strategies*, London, Pinter, pp. 299-308.
- Rees, J., Hewings, G.D. e Stafford, H.A. (Eds) (1981), *Industrial Location and Regional Systems*, New York, Bergin Publ.
- Scott, A.J. (1992), «The Roepke lecture in Economic Geography. The collective order of flexible production agglomerations: lessons for local economic development policy and strategic choice», *Economic Geography*, n. 68, 3, pp. 219-34.
- Spinelli, G., «Regionalizzazione e sviluppo nell'Unione Europea», *Boll. Soc. Geogr. Ital.*, in corso di pubblicazione.
- Stöhr, W. (Ed.) (1990), *Global Challenge and Local Response: Initiatives for Economic Regeneration in Contemporary Europe*, London, Mansell.
- Thibault, A. (1983), «Local. Un thème de travail», *L'espace géographique*, n. 13, 1, pp. 108-14.
- Trigilia, C. (1985), «La regolazione localistica: economia e politica nelle aree di piccola impresa», *Stato e mercato*, n. 14, 2, pp. 181-228.
- Yuill, D. et Al. (Eds) (1990), *European Regional Incentives*, London, Bowker-Saur.