

## ***Politiche industriali per i distretti***

*Andrea Balestri*

### ***Un caso di sviluppo dal basso e senza aiuti pubblici***

Una delle domande che spesso ci sentiamo rivolgere dalle numerose delegazioni di amministratori e agenti economici locali nei loro frequenti *study tour* dedicati ai distretti italiani riguarda la tastiera degli strumenti di politica industriale predisposta a livello nazionale e regionale a favore del loro sviluppo.

E' bene sgombrare subito il campo da ogni equivoco: i distretti industriali italiani sono nati senza programmi di aiuto o di accompagnamento; si sono sviluppati in tempi diversi e diversi sono stati i sentieri di crescita e i settori produttivi nei quali si sono specializzati.

In Italia non ci sono entità giuridiche o amministrative che si occupano istituzionalmente dei distretti industriali; solo in alcune Regioni sono state create agenzie locali di sviluppo ma questo è avvenuto quando i distretti erano già affermati e la loro attività spesso è limitata a progetti collettivi nel campo della promozione, della formazione e della diffusionsi di informazioni economiche e tecnologiche di settore.

I programmi di politica industriale adottati in Italia e negli altri Paesi hanno puntato prevalentemente sui settori *high tech*, sulla chimica e l'industria automobilistica, sulle grandi aziende, sulla creazione di nuove imprese e di nuovi posti di lavoro nelle aree svantaggiate.

Nella maggior parte dei casi, i distretti industriali non presentano questi requisiti: sono specializzati in settori tradizionali (*il sistema moda, i prodotti per la casa..*); sono composti da un reti di piccole e medie imprese; presentano tassi di disoccupazione contenuti e non sono localizzati in Regioni con problemi di sviluppo o di deindustrializzazione.

I distretti industriali, inoltre, sono stati spesso descritti come sistemi vincenti che non richiedevano risorse o interventi specifici. Gli stessi protagonisti dei vari sistemi produttivi locali non si sono preoccupati di coalizzarsi per rivendicare direttamente interventi a loro favore: *il Club dei distretti industriali* è stato creato alla fine del 1995.

Non deve sorprendere, dunque, se nelle agende politiche del Governo italiano i distretti industriali occupano posizioni esattamente opposte a quelle che si vedono riservate nei documenti e nei dibattiti pubblici. Anche i programmi dell'Unione Europea che dedicano molto spazio alle piccole e medie imprese non colgono la dimensione spaziale dello sviluppo e delle relazioni che insistono tra gruppi di imprese localizzate in una stessa area. L'esperienza dei distretti industriali evidenzia invece che la flessibilità e la capacità di innovazione delle piccole imprese è strettamente legata alla dimensione territoriale e alla loro interazione.

### ***Politiche economiche e distretti industriali***

Le politiche industriali non hanno sostenuto direttamente lo sviluppo dei distretti ma questo non vale necessariamente per le singole imprese dei distretti che, in

alcuni casi (e come tutte le altre imprese), hanno potuto utilizzare gli strumenti di politica industriale di carattere generale predisposti dai Governi italiani.

In particolare alcuni strumenti si sono dimostrati abbastanza efficaci. Tra questi, ricordiamo la legge che nel 1965 ha introdotto incentivi per gli investimenti in macchine utensili (*l. n. 1389/1965 nota come "Sabatini"*). Oltre a offrire un contributo in conto interesse sui mutui contratti dalle piccole imprese per gli investimenti in macchinari, questa legge fornisce garanzie a favore del costruttore dei macchinari ("riservato dominio" fino alla estinzione del debito). La "Sabatini" è stata utilizzata da molte imprese, dentro e fuori dei distretti, che altrimenti non avrebbero potuto rinnovare i propri impianti.

Altri strumenti pubblici che hanno sostenuto la diffusione delle applicazioni tecnologiche incorporate negli impianti di nuova generazione sono gli incentivi, in conto capitale e in conto interesse, a favore degli investimenti delle aziende artigiane (*fondi Artigiancassa*).

In entrambi i casi (leggi Sabatini e Artigiancassa) l'entità assoluta dei contributi pubblici non raggiunge il 10% del valore degli investimenti e comunque resta molto meno vantaggiosa rispetto agli incentivi previsti per gli investimenti nelle aree svantaggiate.

Le imprese dei distretti, ancora, hanno fatto ampio uso di altri due tipi di incentivi previsti per i "consorzi promozionali" (*legge n. 83 del 1989*) e i "consorzi fidi" (vari programmi tra cui la *legge 371/91*). I consorzi tra imprese dello stesso settore o di un distretto sono, di fatto, un fenomeno molto diffuso in Italia e non solo nei distretti industriali.

Nel campo delle attività promozionali (partecipazioni a fiere, missioni commerciali collettive, campagne promozionali sulla stampa specializzata..) operano più di 300 consorzi locali o settoriali; in questo caso il contributo pubblico per l'attività svolta è proporzionale alle spese sostenute e al numero di imprese consorziate e comunque non supera i 300 milioni annui per consorzio.

Più articolata la rete dei consorzi fidi ai quali complessivamente aderiscono 800.000 imprese distribuite tra 640 consorzi. Questi offrono due tipi di servizi. Il primo consiste nel fornire agli istituti di credito garanzie aggiuntive (fondo collettivo) aumentando così il volume dei finanziamenti ai quali possono accedere; l'altro nel negoziare linee di credito a tassi più vantaggiosi rispetto a quelli, spesso penalizzanti, riservati alle piccole imprese.

### ***La legge del 1991***

Al di là di questi aiuti di carattere generale, i distretti sono stati fuori dai giuochi delle politiche industriali italiane e *in particolare quelli per la formazione, la ricerca e l'innovazione tecnologica*.

In effetti un tentativo esplicito di sostenere i distretti industriali è stato compiuto nel 1991 con una legge (*n. 317/91, art. 36*) che ha trasferito alle Regioni i programmi per lo sviluppo dei distretti.

La stessa legge, tuttavia, fissa alcuni criteri statistici molto macchinosi per l'identificazione dei distretti eleggibili per gli interventi. In pratica, le Regioni possono riconoscere ufficialmente come distretti solo i sistemi locali del lavoro (o bacini di impiego) che presentano indici di specializzazione settoriale e di densità di

micro imprese sensibilmente superiori ai valori medi nazionali. Queste rigide delimitazioni hanno creato molti problemi perché il fenomeno dei distretti è molto articolato e non si presta ad essere ingabbiato in pochi parametri statistici.

Per il momento le Regioni che hanno provveduto ufficialmente al riconoscimento dei distretti industriali sono 9 (Abruzzo, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana e Sardegna) e solo 3 hanno varato programmi di intervento. Le risorse mobilitate, peraltro, sono state modeste: la Regione Lombardia ha stanziato 12 milioni di Euro di contributi, la Toscana 1, il Piemonte 6.

Al di là della eseguita delle risorse investite, le leggi regionali prevedono ufficialmente l'istituzione di "comitati di distretto". Come è espresso nei programmi della Regione Piemonte, *"la loro funzione è quella di costituire una sede locale di confronto fra le parti interessate sui temi di politica industriale locale"*. Il ventaglio degli obiettivi contemplati nei programmi che le Regioni si accingono a varare (siamo ancora in una fase di rodaggio) è ampio; il contributo pubblico in ogni caso non può superare 40% del valore degli investimenti e i beneficiari non possono essere direttamente le singole imprese ma i consorzi o il sistema distrettuale nel suo complesso.

L'aspetto più rilevante consiste nel riconoscimento ufficiale di un modo diverso di fare politica a favore dei distretti ma questo vale solo per il futuro.

### ***Le politiche a livello locale***

Il vuoto di interventi da parte del governo centrale a favore dei distretti è stato in parte compensato dall'azione degli Enti e dalle organizzazioni economiche locali che hanno assecondato lo sviluppo dei distretti con i pochi strumenti a disposizione: le Regioni hanno finanziato l'attività dei "centri servizi" (piccole società specializzate nella dinamizzazione dei sistemi produttivi dei distretti); i Comuni hanno attrezzato le aree industriali o costruito gli impianti per la depurazione delle acque; le organizzazioni sindacali hanno regolato in modo non conflittuale le relazioni industriali; le associazioni degli imprenditori e le camere di commercio hanno curato la formazione professionale e lo sviluppo di servizi collettivi (fiere, trasporti, ecc.). Questi sono alcuni esempi di una casistica abbastanza varia di interventi minori promossi nei distretti italiani utilizzando i fondi stanziati dalle leggi comunitarie, nazionali e regionali.

Nel complesso il sostegno pubblico, anche se non trascurabile, non ha mai svolto ruoli primari nello sviluppo dei distretti