

## Sviluppo locale e ruolo delle Agenzie: una riflessione sul caso italiano

di *Gioacchino Garofoli*

### 1. *Lo sviluppo locale: le origini della riflessione analitica*

L'attenzione al tema dello sviluppo locale in Italia è divenuta particolarmente accentuata – e non più esclusivamente riservata agli addetti ai lavori – a partire dalla seconda metà degli anni settanta e all'inizio degli anni '80 con l'emergere del cosiddetto sviluppo periferico che si accompagnava all'elevata presenza di piccola impresa e a modelli di industrializzazione e di sviluppo diversi rispetto a quelli del passato. Di conseguenza aveva inizio l'attenzione di alcuni pionieri tra gli scienziati sociali al processo di industrializzazione diffusa e a modelli alternativi di industrializzazione (Becattini, 1975; Bagnasco, 1977; Garofoli, 1978 e 1981; Fuà e Zacchia, 1983) (cfr., per una cronistoria del dibattito e delle ricerche su questi argomenti, Garofoli, 1992b)..

L'attenzione degli economisti fu attratta in particolare dalla necessità di spiegare l'apparente paradosso della combinazione piccola impresa ed efficienza economica perché essa “turbava” l'ipotesi teorica delle economie di scala. Era, dunque, necessario spiegare la possibile combinazione di piccola impresa e capacità innovativa; si doveva, in altri termini, dimostrare in quali condizioni anche la piccola dimensione di impresa riuscisse a svincolarsi dai problemi di soglia dimensionale nell'accesso a risorse strategiche per il raggiungimento dell'efficienza economica e della competitività. Di qui l'attenzione a modelli di organizzazione della produzione differenti da quello basato sulla grande impresa “fordista” e a forme organizzative che introducevano variabili sociali e territoriali accanto a quelle strettamente economiche: il territorio diveniva, in altri termini, il luogo di produzione di conoscenze specifiche (conoscenze contestuali) e di meccanismi di interazione sociale (reti di relazioni interpersonali, valori, fiducia, reciprocità). In particolare, l'attenzione veniva portata all'interazione economia – società – territorio e a forme di organizzazione produttiva basate sulle tre sfere di analisi: quella strettamente economica delle relazioni tra imprese, quella strettamente sociale connessa alle condizioni determinate dalla struttura e dalla coesione sociale, quella dell'organizzazione del territorio e della “*governance*” istituzionale. In questa operazione il contributo delle altre discipline delle scienze sociali è stato dunque determinante.

Il modello organizzativo della produzione che più ha contribuito, attraverso lo sviluppo di una analisi particolarmente approfondita, è stato quello del distretto industriale (Becattini, 1979, 1987, 1989, 1998; Brusco, 1989; Garofoli, 1981, 1983, 1991, 1999a). In particolare, gli studi sui distretti industriali hanno evidenziato tre categorie analitiche fondamentali per il successivo dibattito sullo sviluppo locale: il ruolo delle economie esterne, l'efficienza collettiva e l'innovazione sociale.

Le *economie esterne* rappresentano il cardine del modello organizzativo distrettuale e sono determinate dall'accumulazione di conoscenze e competenze specifiche – storicamente determinatasi - e che consentono un accesso privilegiato (e spesso a costo zero) a risorse specifiche (sotto forma di un vero e proprio “bene pubblico”) che garantiscono un vantaggio competitivo alle imprese distrettuali rispetto alle imprese isolate; sono dunque economie esterne all'impresa ma interne all'area (Garofoli, 1983).

L'*efficienza collettiva* rappresenta una seconda caratteristica fondamentale del distretto industriale: l'efficienza relativa di ciascuna impresa dipende dalla efficienza dei suoi partner (nella logica di divisione del lavoro e della complementarietà tra le imprese). Il miglioramento della produttività della singola impresa aumenta – attraverso la catena delle interdipendenze e attraverso i meccanismi di “*fall out*” tecnologico - l'efficienza economica delle imprese collegate e l'aumento dell'efficienza del sistema nel suo aggregato migliora la posizione competitiva di ciascuna impresa – almeno rispetto alle imprese esterne -. Si attiva, dunque, un circolo virtuoso che va dalla singola impresa alle altre e al sistema aggregato e dal sistema aggregato alla singola impresa che determina

dunque, attraverso un circolo virtuoso, un caso particolarmente interessante di efficienza collettiva dinamica (Garofoli, 1983; Schmitz, 1995).

L'*innovazione sociale* rappresenta il terzo carattere determinante. L'innovazione e l'incremento di produttività del lavoro non è incorporato nelle macchine; non rappresenta esclusivamente un parametro ingegneristico; essa è invece il coronamento di un processo complesso che implica apprendimento, metabolizzazione delle conoscenze, implementazione delle competenze, introduzione di aggiustamenti continui nelle tecniche produttive e organizzative che fanno uso di competenze sempre più complesse e variegate. C'è dunque sia un'integrazione tra innovazione tecnologica e conoscenze e competenze professionali, attraverso un processo di "socializzazione" e di diffusione delle "best practices", sia un processo di adeguamento tecnologico-organizzativo e di introduzione di innovazioni specifiche, con continui piccoli miglioramenti, con modalità coerenti al grado di conoscenze maturate nel sistema locale. Innovazione sociale implica l'opportunità di ottenere miglioramenti di efficienza e di produttività del lavoro a prescindere da aumenti del capitale fisico utilizzato; basti pensare alla grande opportunità di miglioramento dell'efficienza economica con il solo aumento della divisione sociale del lavoro tra imprese specializzate per fasi e lavorazioni, nell'ambito dei distretti industriali, che non implica necessariamente l'utilizzo di una quantità superiore di capitale fisico rispetto ad una struttura organizzativa verticalmente integrata.

## 2. *Dal distretto industriale allo sviluppo locale*

Il dibattito sullo sviluppo locale si arricchisce negli anni successivi sulla base di due approfondimenti analitici (cfr. ancora, per una rassegna della letteratura, Garofoli 1992b): il primo portava l'attenzione alla differenziazione dei modelli locali di sviluppo e l'altro cercava di individuare alcuni elementi comuni ai diversi modelli locali da far confluire in una "famiglia" più generale e che ponesse le basi per un approccio di tipo (anche) normativo.

Può essere utile iniziare presentando i caratteri prevalenti dello sviluppo endogeno, cioè di un processo di sviluppo governabile dagli attori locali e basato su fattori di competitività fortemente radicati nel territorio. Un modello di sviluppo endogeno garantisce, infatti, autonomia al processo di trasformazione del sistema economico locale, sottolineando la centralità dei processi decisionali degli attori sociali locali e la loro capacità di controllare ed internalizzare conoscenze ed informazioni esterne, assumendo generalmente caratteri di sviluppo autosostenentesi. Il processo di trasformazione si basa, dunque, su alcune specificità locali e sulla capacità di governo di alcune variabili fondamentali.

Un modello di sviluppo endogeno è, infatti, basato sulla produzione di "*social capability*" a livello della comunità di imprese e di istituzioni che operano nell'ambito locale, attraverso la progressiva costruzione delle seguenti caratteristiche e capacità (Garofoli, 1991 e 1992a):

- a. utilizzazione delle risorse locali (lavoro, capitale storicamente accumulato a livello locale, imprenditorialità, conoscenze specifiche sui processi di produzione, professionalità specifiche, risorse materiali);
- b. capacità di controllo a livello locale del processo di accumulazione;
- c. controllo della capacità di innovazione;
- d. esistenza di (e capacità di sviluppare le) interdipendenze produttive, sia di tipo intrasettoriale che intersettoriale, a livello locale.

Sviluppo endogeno non è tuttavia sinonimo di "chiusura all'esterno", come talvolta agli inizi del dibattito qualche commentatore rischiava di intendere; esso implica infatti il progressivo rapportarsi con l'esterno (con i mercati esterni e con la produzione di conoscenze e tecnologia che sono

prevalentemente prodotte all'esterno del sistema locale). Sviluppo endogeno, infatti, significa (Garofoli, 1991 e 1992a):

- a. capacità di trasformazione del sistema economico-sociale;
- b. capacità di reazione alle sfide esterne;
- c. capacità di introdurre forme specifiche di regolazione sociale a livello locale che favoriscano i punti già elencati.

Sviluppo endogeno è, in altre parole, capacità di innovazione (e produzione di "intelligenza collettiva") a livello locale.

Si può, dunque, sintetizzare sottolineando il ruolo dei fattori ambientali, territoriali ed istituzionali nel processo di internalizzazione di conoscenze e di sviluppo della capacità di relazionare il locale e il globale nei modelli di sviluppo endogeno, con un ruolo attivo del territorio e degli attori sociali locali.

L'altra riflessione analitica poneva l'attenzione sulla differenziazione dei modelli locali di sviluppo, studiando sia le variabili determinanti per la discriminazione dei modelli locali sia la costruzione di una tipologia (cfr. Garofoli, 1991; Storper e Harrison, 1991; Leborgne e Lipietz, 1992).

Ciò che qui interessa ricordare è la crucialità nell'approccio alla differenziazione dello sviluppo locale sui seguenti temi: valorizzazione delle risorse locali, "sviluppo dal basso", ruolo degli attori locali, strategie di sviluppo locale.

La molteplicità dei sentieri di sviluppo favorisce un approccio pragmatico e, in un certo senso, più "ottimistico" alle questioni dello sviluppo specie nelle aree deboli. L'attenzione viene infatti posta sulle condizioni alla base dello sviluppo locale e quindi alle opportunità da cogliere e alle risorse da valorizzare. L'attenzione è dunque da portare sulla potenzialità di sviluppo (e sulle opportunità da cogliere attraverso la costruzione di progetti specifici) da parte di un sistema territoriale e di una comunità locale. Certamente un approccio di questo tipo evidenzia in tutta la sua rilevanza la questione della responsabilità degli attori locali nel perseguimento di un processo di sviluppo e toglie quindi ambiguità (e deresponsabilizzazione) nei casi di relativo insuccesso. I progetti di sviluppo locale non possono, infatti, evitare di affrontare le questioni nella loro diretta rilevanza, rispondendo a bisogni specifici della "comunità di imprese e di persone" che insistono sul territorio, togliendo "alibi" ad insuccessi da addebitare a fattori esogeni o a impedimenti di carattere strutturale.

Lo sviluppo locale si pone in un crocevia determinante di diverse variabili e di diversi processi decisionali che combinano tra loro, in una sintesi dialettica, apparenti elementi dicotomici. Si può infatti notare come, spesso, nel dibattito socio - politico recente siano stati contrapposti termini quali:

- Locale vs. globale
- Cooperazione vs. competizione
- Stato vs. mercato
- Identità vs. apertura

Può essere utile ricordare, almeno brevemente, come queste antinomie siano del tutto apparenti nei casi di successo di sviluppo locale (come, ad esempio, nei distretti industriali) perché si è determinata una sintesi dialettica tra questi presunti opposti. I distretti industriali, in particolare, hanno evidenziato come l'opposizione locale - globale è del tutto inesistente; le imprese dei distretti sono abituate ad utilizzare le risorse specifiche del territorio e i vantaggi competitivi dinamici resi

disponibili dalle economie esterne distrettuali con la capacità di muoversi sul mercato internazionale e anche ad effettuare operazioni complesse di internazionalizzazione.

Analogamente il bilanciamento tra competizione (che spinge alla continua ricerca dell'efficienza economica) e cooperazione tra imprese (tra imprese complementari lungo la filiera di produzione ma anche tra imprese posizionate sulla stessa fascia di mercato qualora abbiano problemi comuni – e in gran parte determinati strutturalmente dalla piccola dimensione, cfr. l'accessibilità al credito, l'introduzione di nuove figure e competenze professionali, di servizi specifici, di trasferimento di tecnologia, la penetrazione di mercati lontani e difficili -) è una caratteristica strutturale del distretto industriale.

La capacità di introdurre progetti di trasformazione del sistema locale e di rispondere alle sfide esterne dimostra ancora come lo sviluppo locale determini sintesi dialettica tra stato (specie stato locale) e forme di regolazione (eventualmente anche esclusivamente come introduzione di regole da parte di istituzioni collettive private – cfr. consorzi tra imprese -), da un lato, e meccanismi di mercato, dall'altro.

Infine la questione della sintesi necessaria tra identità ed apertura. Non è possibile avere una visione chiara delle prospettive future di una comunità locale senza aver fortemente evidenziato le specificità locali e quindi l'identità del sistema locale. Senza identità non vi è alcuna possibilità di costruire piani di sviluppo come risposta a problemi comuni alle imprese. Senza identità della comunità locale non c'è dunque percezione dei problemi e delle opportunità di soluzione; sarebbe inutile decretare dall'esterno (cfr. alcune leggi regionali sui distretti industriali) l'appartenenza ad un particolare modello di sviluppo per godere di eventuali “provvidenze legislative e finanziarie” se non è diffusa la percezione dell'identità locale e dei problemi (e quindi degli obiettivi) condivisi dalla comunità locale. Certamente l'identità sarebbe insufficiente senza l'apertura e l'attenzione al mondo esterno (ai cambiamenti in atto nei mercati, nelle tecnologie, nel posizionamento delle imprese e delle aree concorrenti), altrimenti si cadrebbe esclusivamente nel “campanilismo” e nel “provincialismo”.

Siamo ora in grado di introdurre il concetto di sistema produttivo locale o almeno, in un primo momento, di identificare le condizioni territoriali per lo sviluppo, vale a dire identificare quali sono i fattori cruciali che consentono che un processo di sviluppo sia radicato sul territorio anziché essere il risultato esclusivo di processi decisionali esterni che utilizzano il territorio come un “vaso da riempire” e in cui, quindi, la comunità locale gioca un ruolo esclusivamente passivo nei riguardi dei processi economici fondamentali. Il riquadro presentato riassume sinteticamente queste condizioni necessarie per uno sviluppo “territorializzato”:

---

## **CONDIZIONI TERRITORIALI PER LO SVILUPPO ECONOMICO**

**A) ESISTENZA DI “RISORSE SPECIFICHE” NON TRASFERIBILI  
AD ALTRI TERRITORI**

**B) ESISTENZA DI CAPACITA' PROGETTUALE**

**(e, quindi, CAPACITA' DI RISPONDERE ALLE SFIDE ESTERNE)**

## C) ESISTENZA DI UNA “LOGICA DI SISTEMA”

---

Dunque è possibile estendere l'uso del concetto di sistema produttivo localizzato ad ogni modello organizzativo della produzione basato sulla presenza di economie esterne e di risorse specifiche (Colletis-Pecqueur, 1995) e di conoscenze tacite (Becattini-Rullani, 1993) non trasferibili e sull'introduzione di specifiche forme di regolazione che identificano e salvaguardano l'originalità del percorso di sviluppo, si può essere in grado di considerare tutti i processi di sviluppo locale in cui il territorio gioca un ruolo attivo e in cui il sistema produttivo locale gode di una forte identità e di specifiche caratteristiche che si ritiene opportuno, nell'interesse della collettività locale, difendere e riprodurre. Allora è possibile considerare sistemi organizzativi che possono essere basati sia sulla grande impresa (talvolta anche grande impresa esterna purché interessata alla creazione e sviluppo di interrelazioni con l'ambiente locale) (cfr. Garofoli, Gilly, Vazquez Barquero, 1997) sia su modelli organizzativi che non determinano una elevata divisione sociale del lavoro tra le imprese locali (come, invece, avviene nel modello del distretto industriale e dell'area-sistema), potendo includere processi di industrializzazione basati su meccanismi di riproduzione sociale (piuttosto che tecnico-economici), con la riproduzione di nuova imprenditoria attraverso meccanismi imitativi e di "spin-off" (Garofoli, 1999b).

Ciò ci avvicina, allora, notevolmente all'analisi delle condizioni e dei vincoli dello sviluppo legati alla scarsa presenza del fattore organizzativo-imprenditoriale (cfr. i contributi teorici di Hirschman – a partire dal lavoro seminale (Hirschman 1958) - e le riflessioni della scuola di Ancona); non sembra più un caso, allora, che i processi di sviluppo avvengano lungo percorsi e traiettorie che utilizzano l'addensamento e la socializzazione delle conoscenze, attraverso progressivi meccanismi di connessione a monte e a valle.

Il concetto di "sistema produttivo locale" è quindi qui proposto nella definizione più estensiva di modello organizzativo della produzione a forte base territoriale, con forti interrelazioni tra il sistema produttivo e il sistema socio-istituzionale locale, con le connesse implicazioni in termini di economie esterne, conseguenti sia al fitto interscambio di merci e informazioni nell'ambito del sistema produttivo che della continua produzione e riproduzione di conoscenze specifiche, di professionalità e di forme di regolazione locale che caratterizzano il territorio e che non sono facilmente esportabili altrove (Garofoli, 1999b). In altri termini il concetto di "sistema produttivo locale" qui utilizzato combina le caratteristiche di un modello produttivo, di un modello spaziale e di un modello sociale: le tre dimensioni (economica, territoriale e sociale) non sono scindibili per lo stretto intrecciarsi delle variabili e per la loro mutua interdipendenza. Questo concetto ci sarà di particolare aiuto sia nel discutere la questione delle politiche di sviluppo locale (nel prossimo paragrafo) che il ruolo e le opportunità di intervento per le Agenzie di Sviluppo Locale (nei paragrafi 4-6).

### 3. *Le politiche di sviluppo locale*

Lo sviluppo locale, l'industrializzazione diffusa, i distretti industriali sono stati spesso interpretati come *processi spontanei* di sviluppo che si avviano grazie alla combinazione di diversi fattori favorevoli e in presenza di catalizzatori esterni, cioè di condizioni esterne consentanee allo sviluppo.

Ma il processo di sviluppo, specie in presenza di una molteplicità di piccole imprese e di attori particolarmente numerosi, pone un problema di coordinamento e un problema di governo del

processo di trasformazione che implicano “*governance*” e regolazione del sistema socio – economico locale. In quanto processo sociale occorre riprodurre le condizioni sociali e l’accumulazione di conoscenze e competenze e la produzione di economie esterne che sono alla base dei processi di sviluppo endogeno e dei processi di industrializzazione fortemente radicati al territorio e che, nel loro insieme, rappresentano l’ “*altro*” dall’impresa (cioè le condizioni di contesto sia istituzionale che strutturale, basato cioè sulle relazioni tra le imprese) e che sono alla base dell’efficienza della piccola impresa.

Questa considerazione consente di evidenziare la rilevanza di un aspetto che spesso viene dimenticato nel dibattito sullo sviluppo locale. Se è vero che lo sviluppo territorializzato è frutto di “economie esterne” storicamente sedimentate sul territorio (come conseguenza di processi di accumulazione di conoscenze e competenze specifiche) occorre porsi il problema, a livello del sistema aggregato locale, di investire per la produzione di riproduzione di “economie esterne”, per garantire dinamicamente l’esistenza di vantaggi comparativi dinamici. E questo obiettivo (evidentemente di carattere generale) deve essere ben chiaro ogniqualvolta si discuta di opportunità o progetti di sviluppo locale. Tutto ciò può essere sintetizzato nel riquadro inserito qui di seguito dal quale emerge chiaramente quale debba essere il “*focus*” delle politiche di sostegno dei sistemi di piccola impresa o comunque in aree fortemente basate sulla presenza di piccole imprese.

---

## **LE POLITICHE DI SOSTEGNO DEI SISTEMI DI PICCOLA IMPRESA**

Sono interventi che producono e riproducono

### **LE “ECONOMIE ESTERNE”**

vale a dire

**LE CONOSCENZE E LE RISORSE SPECIFICHE su cui si basano**

### **I VANTAGGI COMPETITIVI DEL SISTEMA LOCALE**

---

In altri termini, la numerosità di imprese su uno stesso territorio aumenta la probabilità di avere più imprese con problemi comuni. La difficoltà a risolvere i problemi tipici della piccola impresa (accesso al credito, accesso alle informazioni strategiche, accesso al mercato, ..) – che sono poi

comuni non solo ai sistemi di piccola impresa ma anche a tutte le aree insufficientemente industrializzate e con problemi di sviluppo -, ripropongono la questione dell'esistenza di problemi comuni a più imprese e che il mercato non è capace di soddisfare. L'associazionismo imprenditoriale spesso ha origine da problemi di questa natura; ma non molto dissimili sono i motivi alla base della formazione di consorzi di imprese. Queste ed altre misure di intervento che danno luogo alla costituzione di "istituzioni economiche intermedie" (centri servizi, centri tecnologici, agenzie di sviluppo locale, ..) rappresentano risposte coerenti ad una domanda diffusa di intervento di soluzione a problemi (che per motivi legati all'accessibilità o ai prezzi) che rendono improponibile una soluzione efficiente attraverso il mercato. Sono dunque forme di coesione sociale e di regolazione sociale (spesso addirittura confinante esclusivamente all'operare di soggetti collettivi privati) che vengono introdotte a supplire l'incapacità del mercato. Le varie forme di regolazione sociale rappresentano, dunque, risposte strategiche ai cosiddetti "fallimenti del mercato".

Le istituzioni intermedie rappresentano, dunque, una interfaccia strategica tra impresa e mercato, consentendo in molti casi di giungere ad una vera e propria "costruzione sociale del mercato" (Bagnasco, 1988), attraverso meccanismi di formazione di competenze e l'organizzazione di relazioni e di network con conoscenze e competenze professionali esterne, consentendo quindi l'intrecciarsi di domanda e offerta su basi coerenti e con capacità di realizzazione.

Quando tutto ciò diviene evidente, si può comprendere facilmente come il territorio possa diventare *target* fondamentale della politica di intervento e, quindi, della politica economica, come è evidenziato nel prossimo riquadro di sintesi.

---

## **SISTEMI LOCALI COME "UNITA' DI INTERVENTO"**

**della politica industriale e della politica di sviluppo**

### **LA CAPACITA' COMPETITIVA E LE TRAIETTORIE INNOVATIVE DEI SISTEMI LOCALI**

**sono basate sulle**

**INTERAZIONI TRA ATTORI ECONOMICI E SOCIALI.**

**sulle RETI DI RELAZIONI**

---

#### 4. *L'Agenzia di sviluppo locale come strumento specifico di "governance" del sistema produttivo diffuso*

Discuteremo, ora, la questione della presenza e del ruolo delle Agenzie di Sviluppo Locale. Innanzitutto occorrerà dare una spiegazione della forte diffusione di questa istituzione in alcuni paesi europei contrapposta, invece, alla scarsa diffusione che essa ha avuto nel nostro paese.

I paesi con maggior tradizione nei riguardi delle Agenzie di sviluppo locale sono la Gran Bretagna e la Spagna. Nel caso britannico il caso più famoso è probabilmente quello della WDA (Welsh Development Agency), anche se la WDA lavora a scala regionale. Il caso della WDA è rilevante soprattutto per il suo ruolo di interfaccia tra economia e società locale, da un lato, e le imprese straniere che sono interessate a localizzazioni produttive nel Galles, dall'altro. La WDA non solo tiene contatti, con uffici periferici (ridotti all'osso, per la verità, spesso con il solo responsabile e senza neppure l'ausilio di una Segreteria) distribuiti nei vari paesi, con le imprese all'estero, ma predispone tutte le condizioni materiali (anche perché gestisce un ampio patrimonio di terreni – spesso dopo processi di risanamento e di ristrutturazione e di infrastrutturazione - per insediamenti produttivi) e risolve le questioni burocratiche per il loro insediamento. Soprattutto, l'Agenzia di Sviluppo Regionale tiene contatti con potenziali imprese di subfornitura disposte ad entrare in rapporti commerciali con l'impresa insediante; ciò significa anche predisporre progetti formativi e progetti di miglioramento della qualità della produzione e di certificazione qualità per facilitare l'assunzione delle competenze necessarie per l'avvio di rapporti di fornitura con le imprese straniere una volta localizzate in Galles. Il lavoro di interfaccia con gli organismi formativi e con le Agenzie che gestiscono il mercato del lavoro diviene, pertanto, particolarmente importante.

In Spagna le Agenzie di Sviluppo Locale sono molto numerose, specie nelle aree depresse (regioni obiettivo 1), dove tuttavia spesso assumono un ruolo di "socializzazione" e di sostegno all'occupazione intellettuale, con un ruolo talvolta più simile a quello svolto in alcune attività degli LSU (lavori socialmente utili) nelle regioni arretrate italiane.

Nel passato non esistevano, nel nostro paese, un numero rilevante di agenzie di sviluppo locale ma questo non aveva impedito di avviare numerosi casi di sviluppo endogeno e di sviluppo "dal basso", anche perché spesso vi sono state organizzazioni informali che hanno svolto un ruolo di "pivot" dell'economia locale o di "imprenditore sociale" (cfr., ad esempio, il ruolo del Sindaco e dei suoi collaboratori a Raiano negli anni '70) (Garofoli, 1991), sostituendosi di fatto al ruolo dell'agenzia di sviluppo locale. Spesso si è fatto riferimento all'apparente paradosso della presenza diffusa di agenzie di sviluppo nel Regno Unito che non mostra, invece, numerosi casi rilevanti di mobilitazione di risorse per lo sviluppo locale, in opposizione alla sostanziale assenza di agenzie di sviluppo locale nel nostro paese, in cui si è fatta scuola di sviluppo locale, proprio sulla base dei numerosi casi di successo di sviluppo locale.

Le prime iniziative in tema di agenzie di sviluppo sono state avviate in Italia con l'introduzione dei corsi di formazione per operatori di sviluppo locale a seguito di una iniziativa comunitaria. L'esperienza non brillante che si è avuta con questi corsi nel nostro paese ha poi fortemente "frenato" l'introduzione di istituzioni che svolgessero iniziative da Agenzia di sviluppo. Ciò nonostante, si sono avute alcune iniziative di un certo rilievo anche nel nostro paese e non solo nelle regioni arretrate. Ad esempio, facendo riferimento al caso lombardo (cfr. i casi dell' AIS – Agenzia di Innovazione e Sviluppo - di Sermide nell'oltrepo mantovano e il caso dell'Agenzia Lumetel a Lumezzane), sono sorte attorno alla metà degli anni ottanta alcune iniziative di sostegno allo sviluppo locale che hanno introdotto un'istituzione intermedia che ha assunto prevalentemente la

forma di Agenzia di sviluppo locale, differenziandosi, in qualche modo, rispetto ai Centri di Servizio o ai Centri per il trasferimento tecnologico.

Solo recentemente vi è stata una consistente creazione di Agenzie di sviluppo locale attraverso le esperienze attuative del Leader II e dei Patti Territoriali. Tra esse alcune (cfr. l’Agenzia Sud Simeto nel Calatino) hanno già prodotto risultati rilevanti e cominciano a rappresentare esperienze di riferimento per altre iniziative simili che si stanno avviando.

Può essere utile, a questo punto, riflettere brevemente sulle differenze strutturali e sulle diverse funzioni svolte dalle agenzie di sviluppo rispetto ai Centri di servizio. L’Agenzia di sviluppo locale ha una “*mission*” di carattere più generale rispetto ai Centri di servizi. L’Agenzia è prevalentemente orientata all’analisi delle opportunità di introduzione di progetti di sviluppo, al sostegno della formazione di nuove imprese all’animazione e alla mobilitazione delle risorse locali e delle capacità imprenditoriali; mentre i centri di servizi si pongono il problema di offrire, direttamente o indirettamente, servizi diretti alle imprese esistenti.

Il ruolo dell’Agenzia di sviluppo è un ruolo complesso ed articolato, che copre diverse funzioni che vanno dalla ricerca, alla formazione, all’accompagnamento di iniziative imprenditoriali (sia di singole imprese che di collettività di imprese), alla fornitura di servizi. L’attività di un’Agenzia di sviluppo è prevalentemente un’attività di raccordo e di costruzione di una rete di rapporti tra diverse imprese, diverse istituzioni e diverse competenze (anche di organizzazioni localizzate in altre aree). E’ un’attività di promozione dello sviluppo, in qualche modo un’attività che consenta di avviare capacità progettuale a livello del sistema economico locale. Dunque le attività di un’Agenzia di sviluppo si muovono in un terreno che coinvolge in un “*unicum*” attività di ricerca – formazione – accompagnamento – servizi.

Le iniziative che vengono promosse da un’agenzia rappresentano, dunque, interventi di tipo orizzontale, che riguardano prevalentemente attività di animazione e di accompagnamento. Si può forse sintetizzare dicendo che l’Agenzia gestisce interventi più leggeri (rispetto ai Centri di servizio) e di tipo orizzontale e, in qualche modo le attività svolte rappresentano iniziative precedenti all’organizzazione di strutture specifiche di supporto quali sono, invece, i Centri Servizi e i Centri Tecnologici che rispondono ad esigenze specifiche e in genere con un orientamento “*problem solving*”.

##### 5. *L’Agenzia di sviluppo e la pianificazione strategica*

L’Agenzia di sviluppo locale, usando alcune metafore dalla vita concreta, può individuare il suo ruolo di animazione e accompagnamento alle iniziative economiche locali come “nodo” di trasmissione dei fabbisogni di interventi economici a livello sovraziendale, come “commutatore” per la messa in relazione delle competenze professionali, come interfaccia tra domanda potenziale di servizi (e di competenze in genere) e l’offerta di servizi (e competenze), come antenna del cambiamento, come “finestra” sul mondo esterno.

Numerosi sono i casi di successo di Agenzie di sviluppo che si richiamano a queste funzioni. Basti pensare alla “*veille technologique*” presso il SIDEMVA a Cluses in Francia, al ruolo dell’Agenzia Lumetel a Lumezzane nel distretto bresciano della minuteria meccanica.

L’obiettivo fondamentale di un’agenzia di sviluppo locale è quello di percepire i fabbisogni diffusi tra gli operatori economici della comunità locale e aiutare ad individuare soluzioni perseguibili (cioè alla portata delle risorse umane e finanziarie del sistema locale), mobilitando le risorse disponibili a livello locale e le conoscenze e competenze esistenti all’esterno e che sono “veicolabili” in progetti di sviluppo locale. Così facendo, l’Agenzia raggiunge un obiettivo

implicito che è la crescita della sua capacità di interpretazione dei problemi locali e della sua capacità progettuale, attraverso l'implementazione delle proprie risorse umane.

Due sono, dunque, le questioni metodologiche da affrontare e da metabolizzare nella capacità di lavoro dell'agenzia di sviluppo locale: la prima riguarda la capacità di entrare in relazione di fiducia con gli operatori locali per favorire l'esplicitazione dei fabbisogni impliciti che il mercato e i meccanismi operativi delle imprese non consentono di soddisfare; la seconda riguarda l'individuazione delle risorse disponibili a livello locale e non pienamente utilizzate. Ogni processo efficace di intervento di un'agenzia di sviluppo locale, come ogni operatore locale potrà riscontrare, di fatto risponde a queste due esigenze metodologiche.

Provo ad elencare le diverse funzioni e le diverse fasi in cui può organizzarsi un'agenzia di sviluppo locale che volesse perseguire un obiettivo di progressivo apprendimento per la "governance" del sistema economico locale:

- individuazione delle risorse latenti, non utilizzate e non pienamente utilizzate, dal sistema economico locale;
- procedura di ascolto degli operatori locali; avvio, in altri termini, di una campagna di interviste – incontri con i vari operatori locali per comprendere i meccanismi di funzionamento dell'economia locale e individuare la rete di relazioni che esiste tra i vari operatori oltre che tra gli operatori e le istituzioni e associazioni locali; in questa fase gli operatori dell'agenzia devono stabilire un rapporto di fiducia reciproca con gli operatori economici e sociali locali;
- "scouting" dei fabbisogni impliciti delle imprese (e delle altre organizzazioni, compresa l'amministrazione pubblica) locali;
- individuazione delle competenze disponibili all'esterno dell'area e che potrebbero essere messe in relazione con la domanda potenziale locale;
- costruzione di un ruolo di interscambio (con una funzione di "integratore"/ mediatore) tra conoscenze e competenze tacite (radicate sul territorio e trasmissibili attraverso reti di relazioni e lavoro in comune) con le conoscenze e le competenze codificate;
- costruzione di una rete di raccordo tra operatori con problemi simili per favorire l'emergere di obiettivi condivisi da parte di più operatori;
- svolgere un ruolo di "catalizzatore" della capacità strategica del sistema locale, nel favorire l'emergere di soluzioni a problemi comuni in un vero e proprio progetto di pianificazione strategica.

Una volta avviato questo meccanismo di apprendimento per la "governance" del sistema locale, si può ben capire che l'Agenzia è sulla buona strada per aiutare gli operatori locali ad individuare obiettivi strategici per il rafforzamento delle potenzialità di sviluppo dell'economia locale e per l'individuazione di un corretto posizionamento strategico del sistema locale nel contesto nazionale e internazionale. Si potrebbe, in tal caso, tentare di avviare un vero e proprio "piano strategico di sviluppo" per la costruzione di un'alleanza strategica tra attori locali (imprese, organizzazioni pubbliche e private, società civile) per il lancio di un programma coordinato di investimenti da parte di diverse organizzazioni per il raggiungimento dell'obiettivo prioritario individuato a livello locale nel processo di concertazione sociale.

Può essere utile accennare, anche se in modo molto sintetico, ad alcune procedure di base che occorre seguire nell'avvio di un processo di costruzione di un progetto strategico di sviluppo locale. Utilizzerò, a tale scopo, due schemi di sintesi. Il primo fa riferimento alle condizioni essenziali per la progettualità dello sviluppo locale e il secondo fa riferimento alle varie fasi in cui dovrebbe essere organizzata la costruzione di un piano siffatto.

Per quanto riguarda la costruzione di una capacità progettuale locale, il seguente schema riassume le principali condizioni di base:

---

## **PROGETTUALITA' DELLO SVILUPPO LOCALE**

1. METTERE IN RETE LE COMPETENZE COMPLEMENTARI
  2. INTERNALIZZARE CONOSCENZE ESTERNE
  3. FORMAZIONE DELLE COMPETENZE DI SISTEMA
  4. SVILUPPARE LA CAPACITA' PROGETTUALE DEL SISTEMA LOCALE
- 

Per quanto riguarda, invece, le diverse fasi metodologiche attraverso le quali deve passare la costruzione di un piano strategico, sembra importante ricordarle nel seguente schema, avendo cura di perseguirle nell'ordine indicato per evitare di partire, come invece troppo spesso avviene, dal fondo, perché ci si è “innamorati” dello strumento alla moda.

---

## **PROGETTUALITA' DELLO SVILUPPO LOCALE: LE FASI METODOLOGICHE**

A)DIAGNOSI DEL SISTEMA PRODUTTIVO LOCALE

## B) GLI SCENARI EVOLUTIVI

## C) INDIVIDUAZIONE DEGLI OBIETTIVI

## D) LA COSTRUZIONE DEL PIANO DI SVILUPPO

## E) LA SELEZIONE DEGLI STRUMENTI DI INTERVENTO

---

### 6. Osservazioni conclusive: livelli di governo e coordinamento

In conclusione, sembra possibile riassumere ricordando come l'obiettivo fondamentale di un progetto di sviluppo locale e, quindi, di un'Agenzia di sviluppo locale debba essere quella di mettere in rete le competenze complementari, attraverso la mobilitazione di risorse e conoscenze, attraverso la costruzione di reti di rapporti tra imprese e tra istituzioni ed organizzazioni locali. L'Agenzia deve essere, al contempo, una finestra sul mondo esterno per comprendere i processi in atto nel sistema economico esterno, nella relazione locale – globale; in questo senso deve operare per consentire di portare sul locale le conoscenze e le competenze esterne, deve, cioè, facilitare il processo di internalizzazione e metabolizzazione di conoscenze e risorse esterne. Quindi sviluppo dei rapporti di complementarità, che favoriscano la soluzione dei problemi (in un approccio “*problem solving*”), integrazione di competenze e costruzione di reti di relazioni rappresentano le “chiavi” di volta di un processo di sviluppo locale di tipo “*bottom up*”.

Seguendo questo ragionamento, l'attenzione all'esterno, da parte dell'Agenzia, deve consentire di osservare e comprendere i processi avviati e gli interventi realizzati in altre aree, per apprendere a risolvere i propri problemi. Ciò non è altro che favorire la cosiddetta moltiplicazione delle “*best practices*” che deve avvenire sia attraverso una spinta dal basso che attraverso un'azione di coordinamento dei livelli di governo superiore.

Quanto appena affermato mi consente di toccare brevemente un altro degli aspetti cruciali nelle politiche di sviluppo locale che consiste nel raccordo tra i vari livelli di governo. Si è spesso manifestata, negli scorsi anni, da un lato, una sorta di competitività tra i vari livelli di governo per gestire (ed acquisire i meriti dell'eventuale successo dei) progetti di sviluppo locale. Durante gli anni dell'avvio della programmazione negoziata e specie dei patti territoriali si è spesso assistito, dall'altro, a dichiarazioni di principio e di sostegno formale da parte di molti livelli di governo e di molte organizzazioni per evitare di trovarsi “spiazzati” rispetto all'avvio di nuove modalità di assegnazione di fondi strutturali; ma si è assistito spesso anche a posizioni di relativo “ostracismo” da parte del livello regionale che temeva di essere stretto nella tenaglia dei rapporti tra governo locale e governo nazionale. Non vi è nulla di più rischioso di atteggiamenti di questo tipo perché non consentono di acquisire la piena consapevolezza delle opportunità e delle responsabilità che il lancio di progetti di sviluppo locale gestiti dal basso può determinare.

I progetti di sviluppo locale devono trovare al proprio interno le risorse e la credibilità per avviare interventi che effettivamente siano fattibili e che mobilitino investimenti privati in una logica di

riduzione dei rischi dell'incertezza che si avrebbe in assenza di investimenti privati non coordinati. Dunque non ci si deve illudere di puntare prioritariamente sull'acquisizione di risorse (specie finanziarie) esterne che dovrebbero giustificare di per sé il progetto. Il progetto deve rispondere ad esigenze specifiche e deve rappresentare una soluzione a problemi effettivamente identificati. La logica da seguire non deve, dunque, essere quella della competizione tra diverse aree per ottenere finanziamenti dai livelli superiori di governo. La logica è piuttosto quella della cooperazione interregionale, tra diverse aree, per comprendere i meccanismi introdotti in altri ambienti e comprendere che è possibile trovare soluzioni a partire dalla capacità di costruzione di progetti di sviluppo locale. Confronto delle esperienze e diffusione delle conoscenze sono, dunque, elementi cruciali per far crescere la consapevolezza sulle opportunità dello sviluppo "dal basso" e sulla crescita delle competenze di sistema, di gestione o "governance" delle trasformazioni del sistema socio – economico locale. In questo senso sono particolarmente utili le esperienze di coordinamento tra diverse località recentemente avviate dall'Inea (rete tra i progetti Leader) e dal Foromez, oltre che da Sviluppo Italia (rete tra patti territoriali e Laboratorio di Sviluppo locale).

Analogamente deve organizzarsi il raccordo tra i livelli di governo, in cui il livello superiore deve mettere a disposizione le conoscenze e le competenze esistenti per rafforzare la capacità progettuale (di lettura e di soluzione dei problemi), facilitando l'introduzione di "competenze di sistema": sono dunque le risorse umane e progettuali piuttosto che le risorse finanziarie che debbono essere messe a disposizione delle comunità locali. In questo senso diviene evidente il ruolo di coordinamento, di indirizzo e di stimolo che può giocare il governo regionale, "spogliandosi" invece del potere "dispensatorio" di risorse finanziarie e favorendo, invece, la capacità di mettere in rete conoscenze e competenze, facendo da "ponte" nei riguardi di competenze e professionalità esistenti in altri territori, sia in Italia e che all'estero. Una linea di questo tipo farebbe emergere in tutta la sua evidenza le opportunità che possono essere giocate nei meccanismi di moltiplicazione delle "best practices".

## Riferimenti bibliografici

Bagnasco A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo economico italiano*, Il Mulino, Bologna

Bagnasco A. (1988), *La costruzione sociale del mercato*, Il Mulino, Bologna

Becattini G. (a cura di) (1975), *Lo sviluppo economico della Toscana*, IRPET, Guaraldi, Firenze

Becattini G. (1979), "Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale", *Rivista di Economia e Politica Industriale*, V, n. 1, genn.-apr.

Becattini G. (a cura di) (1987), *Mercato e forze sociali: il distretto industriale*, Il Mulino, Bologna

Becattini G. (a cura di) (1989), *Modelli locali di sviluppo*, Il Mulino, Bologna

Becattini G. (1998), *Distretti industriali e made in Italy*, Bollati Boringhieri, Torino

Becattini G., Rullani E. (1993), "Sistema locale e mercato globale", *Economia e Politica Industriale*, n. 80, pp. 25-48

- Brusco S. (1989), *Piccole imprese e distretti industriali*, Rosenberg & Sellier, Torino
- Colletis G., Pecqueur B. (1995), Dinamica territorial y factores de la competencia espacial, in Garofoli G., Vázquez Barquero A. (eds.), *Desarrollo Economico Local en Europa*, Economistas Libros, Madrid
- Colnaghi A., Garofoli G. (1988), Sviluppo economico locale: rassegna della letteratura inglese, *Quaderni Sardi di Economia*, Anno XVIII, nn. 1-2, pp.51-68
- Fuà G. (1983), L'industrializzazione nel Nord Est e nel Centro, in Fuà G., Zacchia C. (a cura di), *Industrializzazione senza fratture*, Il Mulino, Bologna
- Garofoli G. (a cura di) (1978), *Ristrutturazione industriale e territorio*, Franco Angeli, Milano
- Garofoli G. (1981), "Lo sviluppo delle aree periferiche nell'economia italiana degli anni settanta", *L'Industria*, II, n. 3, luglio-sett.
- Garofoli G. (1983), *Industrializzazione diffusa in Lombardia*, I.Re.R., Franco Angeli, Milano (II edizione, Iuculano Editore, Pavia, 1995)
- Garofoli G. (1991), *Modelli locali di sviluppo*, Franco Angeli, Milano
- Garofoli G. (ed.) (1992a), *Endogenous Development and Southern Europe*, Avebury, Aldershot (UK)
- Garofoli G. (1992b), "I sistemi produttivi locali: una rassegna della letteratura italiana", in Garofoli G., *Economia del territorio*, Etas, Milano
- Garofoli G. (1999a), Sistemi locali di impresa e *performance* dell'impresa minore in Italia, in Traù F. (a cura di) *La questione dimensionale nell'industria italiana*, Il Mulino, Bologna
- Garofoli G. (1999b), Lo sviluppo locale: modelli teorici e comparazioni internazionali, *Meridiana*, nn. 34-35, pp. 71-96
- Garofoli G., Gilly J.P., Vázquez Barquero A. (eds) (1997), *Gran empresa y desarrollo economico*, Editorial Síntesis, Madrid
- Hirschman A.O. (1958), *The Strategies of Economic Development*, Yale University Press, New Haven
- Leborgne D., Lipietz A. (1992), "Flexibilité offensive, flexibilité défensive. Deux stratégies sociales dans la production des nouveaux espaces économiques", in G. Benko, A. Lipietz (eds.), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Presses Universitaires de France, Paris
- Schmitz H. (1995), Collective efficiency: growth path for small-scale industry, *Journal of Development Studies*, vol. 31, n. 4, pp. 529-566
- Storper M., Harrison B. (1991), "Flexibility, hierarchy and regional development: the changing structure of industrial production systems and their forms of governance in the 1990s", *Research Policy*, vol. 20, pp. 407-422