

ACCORDO ATTUATIVO ai sensi della Deliberazione n. 153/2018 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio  
"Analisi attuativa ed ambiti di aggiornamento della Legge Regionale 3 agosto 2007, n. 23"

# ANALISI DI BENCHMARKING

Raccolta di buone pratiche, sintesi ragionata  
delle interviste ad esperti e risultati  
dell'indagine *online*

**Consiglio Regionale della Puglia**

[www.consiglio.puglia.it](http://www.consiglio.puglia.it)

**ARTI Agenzia Regionale per la Tecnologia e l'Innovazione**

[www.arti.puglia.it](http://www.arti.puglia.it)

## ANALISI DI BENCHMARKING

Raccolta di buone pratiche, sintesi ragionata delle interviste ad esperti e risultati dell'indagine online

A cura del gruppo di lavoro:

Giorgio Ampolo (ARTI-Agenzia Regionale per la Tecnologia e l'Innovazione)

Michele Chieco (Consiglio Regionale della Puglia, Sezione Studio e Supporto alla Legislazione e alle Politiche di Garanzia)

Annamaria Fiore (ARTI-Agenzia Regionale per la Tecnologia e l'Innovazione) – coordinamento generale

Giuseppe Musicco (Consiglio Regionale della Puglia, Sezione Studio e Supporto alla Legislazione e alle Politiche di Garanzia)

La nota intende fornire un contributo conoscitivo accessibile e costruito quale documento "aperto". Si invitano pertanto i lettori a segnalare modifiche, aggiornamenti o integrazioni.

Il gruppo di lavoro ringrazia gli esperti intervistati e quanti hanno contribuito partecipando alla survey online.

[2021] © ARTI e Consiglio Regionale della Puglia

Documento distribuito con licenza Creative Commons BY-NC-ND 4.0



Nel caso di riproduzione, anche parziale, di immagini, testi e/o contenuti del presente documento si raccomanda di riportare il link al sito di pubblicazione ed esplicita citazione in questa forma: "Analisi di benchmarking. Raccolta di buone pratiche, sintesi ragionata delle interviste ad esperti e risultati dell'indagine online"; ARTI e Consiglio Regionale della Puglia, Settembre 2021.

Data di rilascio: 13 settembre 2021

## INDICE

<b>Introduzione .....</b>	<b>4</b>
<b>Cos'è l'analisi di benchmarking e a che risultati conduce.....</b>	<b>5</b>
<b>Come è stata condotta l'analisi.....</b>	<b>6</b>
<b>Contesto .....</b>	<b>8</b>
<b>1. Politiche, categorie di intervento e modelli di aggregazioni .....</b>	<b>12</b>
1.1. Modelli di aggregazioni e loro finalità .....	15
1.2. Aggregazione di imprese: estensione temporale delle politiche di supporto e estensione geografica dei distretti.....	16
1.3. I criteri di selezione.....	18
1.4. La forma giuridica delle aggregazioni .....	20
1.5. La governance e il ruolo dei cluster manager.....	20
1.6. Altri fattori di successo di una politica distrettuale pubblica .....	21
<b>2. Ruolo delle aggregazioni nell'ecosistema .....</b>	<b>22</b>
2.1. Potenzialità e limiti delle aggregazioni all'interno degli ecosistemi.....	24
2.2. Le relazioni tra aggregazioni di imprese ed istituzioni pubbliche .....	25
2.3. Le relazioni tra aggregazioni di impresa ed altri attori dell'ecosistema.....	26
<b>3. Il supporto pubblico alle aggregazioni.....</b>	<b>28</b>
3.1. Il ruolo delle agenzie pubbliche di sviluppo regionale nelle politiche distrettuali.....	31
<b>4. Il ruolo delle aggregazioni nell'implementazione delle politiche pubbliche .....</b>	<b>33</b>
4.1. Le Strategie di Specializzazione Intelligente (RIS3) .....	33
4.2. Le politiche di istruzione e formazione .....	35
4.3. Altre politiche. Gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030 e la crisi pandemica .....	37
<b>5. Le iniziative a livello europeo a supporto dei cluster .....</b>	<b>38</b>
<b>6. I fattori di successo delle buone pratiche analizzate ed alcune ipotesi preliminari per l'aggiornamento della legislazione regionale .....</b>	<b>41</b>

### Approfondimenti

Approfondimento n. 1: Le tipologie di aggregazione riconosciute dalla Regione Veneto .....	14
Approfondimento n. 2: I criteri di selezione del "Catalonia Cluster Programme" .....	19
Approfondimento n. 3: Il ruolo strategico del "cluster manager" .....	21
Approfondimento n. 4: La Legge della Regione Toscana che definisce l'«ecosistema del trasferimento tecnologico» .....	27
Approfondimento n. 5: Il supporto tecnico e finanziario alle aggregazioni .....	29
Approfondimento n. 6: I servizi e le attività sviluppate nel "Catalonia Cluster Programme" .....	31
Approfondimento n. 7: La certificazione del management delle aggregazioni di ESCA ed EUCLES .....	40

## Introduzione

Nell'agosto 2018, il Consiglio Regionale della Puglia e l'Agenzia Regionale per la Tecnologia e l'Innovazione della Regione Puglia (ARTI) hanno avviato una collaborazione riguardante "la analisi attuativa e gli ambiti di possibile aggiornamento della Legge Regionale 3 agosto 2007, n. 23". La l.r. n. 23 istituisce e riconosce i "distretti produttivi" e rappresenta il primo intervento legislativo regionale verso l'implementazione di una politica a supporto delle aggregazioni di impresa in Puglia. L'attività si configura come ricerca prenormativa, in quanto i risultati di progetto potrebbero portare alla formulazione di una proposta di adeguamento della l.r. n. 23 all'evoluzione del contesto e dei fabbisogni intercorsa negli anni successivi alla sua promulgazione.

Nell'ambito del progetto, tra luglio 2020 e marzo 2021, è stata condotta un'attività di benchmarking attraverso la quale sono stati analizzati casi di studio, in diversi territori, relativi alle politiche di supporto alle aggregazioni di impresa, con l'**obiettivo di individuare i principali fattori di successo delle politiche distrettuali pubbliche ed avanzare così proposte utili al legislatore regionale per il miglioramento della legislazione di settore in Puglia**. I casi nazionali ed internazionali presi in esame sono stati selezionati dal gruppo di lavoro valutando la presenza di dispositivi normativi a supporto delle aggregazioni, ma anche esaminando quelle emergenti come buone pratiche sulla base dello studio della letteratura di riferimento.

L'analisi è stata svolta attraverso interviste ad esperti basate su questionari semi-strutturati ed ampliando il panel mediante la somministrazione di un questionario online.

Le informazioni raccolte in merito a cluster, distretti ed altre forme di aggregazione sono state raggruppate in cinque aree tematiche, che sono trattate in singole sezioni del presente documento:

- le politiche a supporto delle aggregazioni e le principali caratteristiche dei modelli analizzati;
- il ruolo delle aggregazioni all'interno degli ecosistemi dell'innovazione e i principali punti di forza e di debolezza che le caratterizzano;
- le relazioni tra i governi e le aggregazioni, in particolare per ciò che concerne il supporto pubblico tecnico e finanziario;
- il ruolo delle aggregazioni nell'implementazione delle politiche pubbliche (politiche industriali, Strategie di Specializzazione Intelligente, politiche di istruzione e formazione, ecc.);
- le principali iniziative a livello europeo a supporto delle aggregazioni.

All'interno delle sezioni sono stati inseriti box che contengono approfondimenti, realizzati per mettere in evidenza elementi di policy e buone pratiche di particolare rilievo. Si prevede di pubblicare online, con cadenza periodica, alcune "Schede" di rapida consultazione che riassumeranno le principali caratteristiche dei singoli casi di studio analizzati.

**L'intero documento è stato predisposto per permettere ai lettori percorsi di lettura personalizzati, in modo tale da agevolare l'approfondimento su temi specifici di interesse.**

## Cos'è l'analisi di benchmarking e a che risultati conduce

L'analisi di benchmarking consiste in una modalità di ricerca, misurazione e confronto fra una attività (un servizio, una prassi, ecc.) appartenente a o sviluppata in una realtà con quella di altre realtà che ne hanno sviluppate di simili e che, per le loro caratteristiche, sono considerate un riferimento nel campo indagato. Lo scopo è di ottenere risultati che permettano il miglioramento delle proprie prestazioni rispetto a quelle di riferimento<sup>1</sup>, una volta individuato un percorso di graduale "avvicinamento" alla fattispecie virtuosa, che va opportunamente adattata al proprio contesto e alla propria specificità.

Nata nella prassi aziendale, l'analisi di benchmarking si è poi estesa ad altri ambiti applicativi. Nel nostro caso, questo tipo di analisi è stato indirizzato a verificare in quale misura **un dispositivo normativo regionale o una politica pubblica a supporto delle aggregazioni di impresa abbia impattato sul sistema produttivo regionale**, non solo e non tanto in termini di un miglioramento delle prestazioni economiche, quanto di uno sviluppo sano ed armonico di relazioni fra gli attori e di rafforzamento del capitale sociale o di "shared value"<sup>2</sup>. In Puglia questo tema è stato disciplinato nel 2007 con la legge regionale n. 23 "Promozione e riconoscimento dei distretti produttivi". Essendo trascorso oltre un decennio dalla sua promulgazione, ed essendosi notevolmente modificato il contesto socio-economico pugliese, è emersa l'esigenza di una verifica attuativa con l'obiettivo di valutarne le eventuali potenzialità di miglioramento.

Per l'analisi di benchmarking, ci si è confrontati prevalentemente con le esperienze di altre regioni italiane ed europee che, come la Puglia, avevano adottato uno specifico atto normativo (legge o regolamento) sul tema. Non sono mancati confronti anche con altre realtà, laddove ritenute portatrici di esperienze di particolare interesse per arricchire il quadro conoscitivo.

La presente analisi ha preso avvio con l'identificazione di casi di studio valutati come rilevanti ai fini dell'attività da parte del gruppo di lavoro, adottando un approccio misto. Dapprima, è stata condotta un'attenta disamina dei casi di successo riportati nella letteratura di settore e la valorizzazione del patrimonio relazionale dei partner dell'accordo, Consiglio Regionale e ARTI; successivamente, è stata messa in atto una strategia di individuazione *a cascata*, richiedendo esplicitamente agli intervistati di indicare altri casi di studio di particolare interesse e le motivazioni di tale interesse.

Una terza fase si è sostanziata nella comprensione dei fattori critici di successo delle realtà indagate, cercando di individuare quale fosse la distanza rispetto al "modello Puglia". I risultati di questa fase dell'indagine rappresentano il principale contenuto di questo documento. Infine, sulla base dei risultati raccolti, sono state avanzate ipotesi, di carattere legislativo e non, relative a possibili interventi per migliorare l'attuale testo della legge regionale n. 23 del 2007 o ad azioni strategiche da intraprendere per massimizzare i vantaggi dell'aggregazione riducendo al contempo i possibili conflitti tra le diverse componenti (produttiva, istituzionale, di ricerca, ecc.) del sistema innovativo regionale. Il progetto prevede che tali ipotesi vengano discusse e validate in appositi *Focus Group* con i portatori di interesse del territorio, al fine di valutarne la rispondenza alle attuali esigenze e alla realtà del sistema innovativo regionale, oltre che alle sfide future di transizione verso un contesto a maggiore sostenibilità ambientale, sociale ed economica.

---

<sup>1</sup> Adattamento dalla definizione di Treccani, vocabolario online.

<sup>2</sup> Porter e Kramer (2011) "Creating Shared Value" in Harvard Business Review. <https://hbr.org/2011/01/the-big-idea-creating-shared-value>

## Come è stata condotta l'analisi

L'impostazione originaria del progetto di ricerca prenormativa prevedeva missioni esplorative presso altre regioni, in Italia e in Europa, per incontrare direttamente gli esperti. In seguito alle restrizioni dovute alla pandemia da Covid-19, si è optato per video-interviste a distanza come modalità alternativa. La restituzione informativa non è ovviamente di pari livello, ma viene parzialmente compensata dalla opportunità di aumentare il numero di interviste effettuate.

Come nel caso delle interviste dirette agli stakeholder regionali condotte in una fase precedente del progetto, anche in questo caso sono stati utilizzati questionari semi-strutturati, diversificati a seconda delle realtà intervistate, anticipati agli esperti nella e-mail di invito a prendere parte all'indagine<sup>3</sup>, assieme ad un documento di sintesi sulle finalità della stessa e al testo della legge regionale pugliese sui distretti. Generalmente le interviste hanno avuto la durata di un'ora. Per completare il quadro conoscitivo aumentando il numero di realtà osservate, alle interviste dirette è stata affiancata una [indagine online](#) con gli stessi contenuti del questionario semi-strutturato.

Complessivamente, le analisi contenute in questo rapporto si sono basate su:

- n. 12 video-interviste ad esperti (60%);
- n. 2 interviste telefoniche ad esperti (10%);
- n. 6 risposte pervenute alla indagine online (30%).

Al termine di ogni intervista diretta è stato preparato un resoconto, poi inviato all'esperto per la validazione. Per la selezione dei casi da analizzare, è stato preferito il livello geografico regionale (nel 60% circa dei casi), per renderli maggiormente raffrontabili con il caso pugliese, ma sono stati studiati anche casi nazionali. Inoltre, all'interno di un paio di interviste, è stato possibile confrontare pratiche riferibili a diversi contesti geografici e non ad un singolo caso regionale o nazionale (i casi "internazionali" nella Figura 1). Circa un terzo dei casi esaminati ha riguardato realtà italiane, per i restanti casi una particolare attenzione è stata dedicata ai Paesi UE in cui le regioni hanno potere legislativo<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Si sono riscontrati buoni tassi di risposta e di adesione da parte degli esperti contattati via posta elettronica.

<sup>4</sup> I presidenti delle assemblee legislative regionali europee sono membri della CALRE (Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative Europee) che comprende i Parlamenti delle Comunità autonome spagnole; i Consigli regionali italiani; le Assemblee delle Regioni e Comunità belghe; i Parlamenti sia dei Länder austriaci che dei Länder tedeschi; il Parlamento autonomo di Åland (Finlandia); le Assemblee regionali delle Azzorre e Madeira (Portogallo); e quello di Scozia, Galles e Irlanda del Nord (Regno Unito). La presente analisi riporta casi di studio riferiti agli esperti che hanno dato riscontro alla richiesta di disponibilità a svolgere la video-intervista. Il Regno Unito non è stato incluso per via della sua recente uscita dall'Unione. Per maggiori informazioni: [www.parlamentiregionali.it/calre/index.php](http://www.parlamentiregionali.it/calre/index.php).

ACCORDO ATTUATIVO ai sensi della Deliberazione n. 153/2018 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio  
"Analisi attuativa ed ambiti di aggiornamento della Legge Regionale 3 agosto 2007, n. 23"

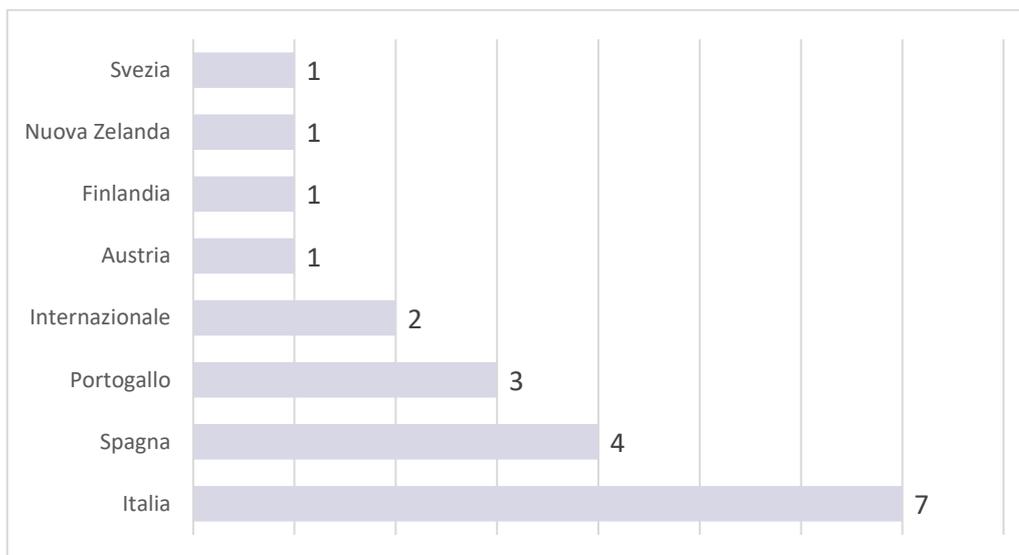


Figura 1. Analisi di benchmarking. Casi per ambito geografico analizzato

Diversificata è la composizione dei casi analizzati sia per ruolo dell'intervistato nell'ente di appartenenza<sup>5</sup>, sia per tipologia di ente stesso<sup>6</sup>.

In questo documento, i risultati dell'analisi dei casi vengono proposti per tematiche di particolare interesse:

1. Politiche, categorie di intervento e modelli di aggregazioni
2. Ruolo delle aggregazioni nell'ecosistema
3. Il supporto pubblico alle aggregazioni
4. Il ruolo delle aggregazioni nell'implementazione delle politiche pubbliche
5. Le iniziative a livello europeo a supporto dei cluster
6. I fattori di successo delle buone pratiche analizzate ed alcune ipotesi preliminari per l'aggiornamento della legislazione regionale.

Vasto spazio è stato poi dedicato a box di approfondimento sui singoli temi. La presentazione dei singoli casi di studio, invece, avverrà in apposite schede che verranno rese disponibili successivamente in modalità online.

<sup>5</sup> Si è trattato prevalentemente di esperti operanti in una pubblica amministrazione responsabili della politica distrettuale (60% dei casi) o consulenti (20%). Per il restante: ricercatori, amministratori di distretti, altre figure professionali.

<sup>6</sup> Agenzia pubblica regionale o nazionale (32% dei casi), amministrazione pubblica (Regione o Ministero italiani, 16%), studio di consulenza/consulente autonomo (16%), società pubblica-privata (10%), associazione (10%). Infine, un caso ciascuno per distretto, Consiglio Regionale, centro di ricerca, Camera di Commercio.

## Contesto

**Vari studi condotti negli ultimi anni dimostrano come, nelle regioni europee in cui operano aggregazioni fra imprese, si assiste ad un generale rafforzamento degli ecosistemi dell'innovazione<sup>7</sup>.** Difatti, l'innovazione non è un processo riguardante le singole imprese: piuttosto, richiede una ricerca attiva che coinvolge diverse realtà produttive per attingere a nuove fonti di conoscenza e tecnologia sia interne che esterne e per poi applicarle nei prodotti e nei processi di produzione. L'approccio dei sistemi di innovazione dimostra infatti che la competitività delle imprese sta diventando sempre più dipendente dalla conoscenza complementare acquisita da altre imprese e istituzioni<sup>8</sup>. In questo senso, è importante evidenziare che nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza del Governo italiano, gli ecosistemi dell'innovazione sono definiti come dei modelli innovativi di innovazione economica e sociale e considerati luoghi in cui la contaminazione e collaborazione tra Università, centri di ricerca, società e istituzioni locali può stimolare attività di formazione di alto livello, innovazione e ricerca, sulla base delle vocazioni territoriali<sup>9</sup>.

Vi è una connessione positiva tra la presenza di aggregazioni e le performance economiche delle imprese che ne fanno parte<sup>10</sup>, da un lato, e prestazioni delle regioni in cui sono collocate, dall'altro. Le dimensioni del fenomeno aggregativo a livello europeo sono piuttosto rilevanti: si contano oltre 3.000 organizzazioni con più di 50 milioni di lavoratori<sup>11</sup>. Inoltre, le azioni intraprese dalle aggregazioni spesso contribuiscono a migliorare i collegamenti e gli scambi non solo tra le imprese, ma anche tra queste ed il mondo della ricerca. Tutto ciò indica che **tali organizzazioni possono avere un'efficacia positiva su più livelli: a livello di singole imprese, a livello di comparto industriale e a livello macroeconomico<sup>12</sup>.**

---

<sup>7</sup> Delgado M., Porter M., Stern S. (2013), Clusters and entrepreneurship, Journal of Economic Geography.

<http://joeg.oxfordjournals.org/content/early/2010/05/28/jeg.lbq010.abstract>

Neffke, F., Henning M., Boschma R. (2011), How Do Regions Diversify over Time? Industry Relatedness and the Development of New Growth Paths in Regions, Economic Geography.

<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1944-8287.2011.01121.x/abstract>

<sup>8</sup> OECD (1999), Boosting Innovation: The Cluster Approach, OECD Publishing, Paris,

<https://doi.org/10.1787/9789264174399-en>

<sup>9</sup> Governo italiano (2021), Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

<sup>10</sup> Con riferimento all'esperienza piemontese dei Poli di innovazione, l'IRES Piemonte ha condotto uno studio di natura controfattuale per capire se la partecipazione ai Poli avesse prodotto effetti sulla performance economica d'impresa. Il campione di analisi era costituito da società di capitali aderenti alla misura nel ciclo di programmazione 2007-2013. È stato così stimato un effetto positivo sul fatturato pari al 6,2% in media nei tre anni seguenti l'adesione. L'effetto è calcolato come confronto tra la performance osservata presso imprese partecipanti (gruppo dei trattati) e quanto rilevato presso imprese non aderenti, simili per settore d'attività economica e struttura di bilancio localizzate in Piemonte (gruppo di controllo). Lo stesso studio ha rilevato indizi positivi della partecipazione anche in termini di produttività totale dei fattori (TFP) e numero di occupati.

<sup>11</sup> European Expert Group on Clusters (2020), Recommendation Report.

[https://clustercollaboration.eu/sites/default/files/news\\_attachment/European%20Expert%20Group%20on%20Cluster%20-%20Recommendation%20Report.pdf](https://clustercollaboration.eu/sites/default/files/news_attachment/European%20Expert%20Group%20on%20Cluster%20-%20Recommendation%20Report.pdf)

<sup>12</sup> Commissione Europea (2016), Smart Guide to Cluster Policy

<https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/84453/Smart+Guide+to+Cluster+Policy/fd0f16b9-0759-43ca-b950-ec0192e220c8>

ACCORDO ATTUATIVO ai sensi della Deliberazione n. 153/2018 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio  
"Analisi attuativa ed ambiti di aggiornamento della Legge Regionale 3 agosto 2007, n. 23"

La Commissione Europea, che definisce i *cluster* come "degli ecosistemi regionali di reti di impresa fortemente interdipendenti"<sup>13</sup>, ritiene che questi ultimi possano svolgere un ruolo rilevante per:

- stimolare la cooperazione tra le imprese – in particolare piccole e medie (PMI) – e costruire relazioni con l'ecosistema europeo;
- supportare l'innovazione, l'internazionalizzazione e la crescita dimensionale delle PMI;
- realizzare partnership transnazionali per consentire l'accesso delle PMI alla catena del valore globale;
- incentivare l'utilizzo di tecnologie ecosostenibili.

Anche nel nostro Paese, il ruolo delle aggregazioni fra imprese e tra queste e gli altri attori dell'ecosistema regionale è spesso stato al centro del dibattito specialistico sulla crescita territoriale e sulla persistenza dei divari fra le varie aree geografiche<sup>14</sup>.

Dal punto di vista delle istituzioni, che possono in qualche modo indirizzare lo sviluppo economico dei territori che governano, vi sono diverse iniziative di policy che possono essere intraprese (si veda sezione "1. Politiche, categorie di intervento e modelli di aggregazioni"). Nel presente documento, **un'attenzione specifica è stata rivolta alle iniziative di tipo normativo o regolamentare a supporto delle aggregazioni**. In ogni caso, sono state prese in considerazione iniziative di stimolo promananti da una istituzione pubblica.

In Italia, la legge n. 317/1991 "Interventi per lo sviluppo delle PMI", fornì per la prima volta una cornice normativa entro la quale le regioni potevano intervenire in materia<sup>15</sup>. È in questo contesto che vide la luce in Puglia la legge regionale n. 23 del 2007 "Promozione e riconoscimento dei distretti produttivi", la quale fu approvata a seguito di un ampio processo partecipativo e di condivisione condotto su tutto il territorio regionale<sup>16</sup>. **Nelle intenzioni del legislatore regionale pugliese, infatti, i distretti dovevano integrare e completare l'azione delle istituzioni, specie nei campi dove queste si dimostravano più carenti, catalizzando le necessità delle imprese e stimolando il dialogo e la collaborazione tra gli attori coinvolti nei diversi settori** (dalle associazioni di categoria, fino agli Enti Pubblici di Ricerca - EPR). Pertanto, nel periodo compreso tra il 2009 ed il 2012, la Giunta Regionale pugliese, attraverso apposite delibere, ha riconosciuto complessivamente 18 distretti. Tuttavia, come emerso dalle interviste condotte dal Consiglio Regionale e da ARTI nel corso di interviste agli stakeholder che hanno preceduto l'attuale fase di benchmarking, **non tutti i distretti produttivi pugliesi, pur se formalmente riconosciuti, hanno mostrato lo stesso grado di attività in oltre un decennio di vigenza della legge**.

Il modello pugliese di distretto produttivo è caratterizzato da una significativa concentrazione di imprese – in particolare PMI – integrate in un sistema produttivo rilevante e dalla partecipazione di altri attori, istituzionali e sociali, che operano a sostegno dell'economia locale. Inoltre, ed è questo forse l'elemento maggiormente distintivo, il distretto regionale è espressione della capacità che questi attori hanno di

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Sanguigni V., De Crescenzo E. "Sviluppo economico e innovazione attraverso nuove forme di aggregazione tra piccole e medie imprese: il progetto "La Rete dell'Innovazione della Regione Campania" (2011); Passaro R., Scandurra G., Thomas A. "Gli ecosistemi imprenditoriali per la diffusione di aziende ad alto potenziale nel Mezzogiorno" (2019).

<sup>15</sup> Altre disposizioni legislative in materia sono state:

- la legge n. 144/1999 "Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali"

- la legge n. 266/2005 "Legge finanziaria 2006", rimaste tuttavia in parte inattuate.

<sup>16</sup> Sebbene in Italia vi fossero casi regionali dove i distretti si erano storicamente dimostrati esperienze di successo (come in Lombardia, Veneto, Toscana, Emilia-Romagna), la legge n. 23 – nonostante un'approfondita analisi preliminare di tali esperienze – non fu ispirata da alcun modello particolare ma si cercò, per quanto possibile, di aderire, invece, alle specificità del contesto pugliese.

ACCORDO ATTUATIVO ai sensi della Deliberazione n. 153/2018 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio  
"Analisi attuativa ed ambiti di aggiornamento della Legge Regionale 3 agosto 2007, n. 23"

esprimere una *progettualità strategica comune*. Difatti, l'obiettivo della legge regionale è stato quello di sostenere le aggregazioni di imprese pugliesi al fine di rafforzarne competitività, innovazione ed internazionalizzazione. La norma fu concepita anche per intercettare le diverse iniziative lanciate a livello europeo in quegli anni a favore dei cluster e che guardavano come buona pratica proprio il modello italiano dei distretti, prevalentemente concentrati nelle regioni del centro e del nord<sup>17</sup>.

Tabella 1: Definizioni, analogie e differenze di cluster, distretto industriale e distretto produttivo

	<b>Cluster LIVELLO EUROPEO</b>	<b>Distretto industriale LIVELLO NAZIONALE</b>	<b>Distretto produttivo LIVELLO REGIONALE</b>
<b>Definizioni</b>	<i>"Un'agglomerazione geografica di imprese interconnesse, fornitori specializzati, imprese di servizi, imprese in settori collegati e organizzazioni associate che operano tutti in un particolare campo, e caratterizzata dalla contemporanea presenza di competizione e cooperazione tra imprese<sup>18</sup>"</i>	<i>"Un'entità socio-territoriale caratterizzata dalla compresenza attiva, in un'area territoriale circoscritta di una comunità di persone e di una popolazione di imprese industriali<sup>19</sup>"</i>	<i>"[...] è caratterizzato da: una significativa concentrazione di imprese, soprattutto di piccola e media dimensione, fra loro integrate in un sistema produttivo rilevante, e un insieme di attori istituzionali e sociali aventi competenze e operanti nell'attività di sostegno all'economia locale<sup>20</sup>"</i>
<b>Analogie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ecosistemi di imprese interdipendenti</li> <li>▪ le imprese che ne fanno parte cooperano per il raggiungimento di fini comuni ma sono tra loro concorrenti sul mercato (<i>coopetition</i><sup>21</sup>)</li> <li>▪ le imprese che vi operano producono solitamente beni e servizi molto specializzati.</li> </ul>		
<b>Differenze</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ possono assumere una dimensione territoriale più ampia rispetto ai distretti, costituendosi a livello regionale e nazionale</li> <li>▪ in alcuni casi mostrano maggiore propensione a un raggruppamento con realtà tematicamente affini in contesti sovranazionali (es. aerospazio)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ le imprese che ne fanno parte sono nella gran parte dei casi geograficamente concentrate in una porzione di territorio</li> <li>▪ le relazioni interaziendali e personali che si sviluppano sono caratterizzate da un retaggio storico-culturale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ sono espressione della capacità del sistema di imprese e istituzioni di sviluppare una progettualità comune</li> <li>▪ possono assumere diverse configurazioni, tra cui quella dei distretti produttivi transregionali (che interessano territori di più regioni) e transnazionali (anche al di fuori del territorio nazionale)</li> </ul>
<b>Approccio</b>	La varietà di modelli esistenti non rende possibile l'individuazione di approccio univoco	<u>Bottom-up</u> I distretti industriali italiani si sviluppano a partire dal secondo dopoguerra e si caratterizzano per essere delle aggregazioni di imprese che si costituiscono spontaneamente	<u>Top-down e bottom-up</u> Gli stakeholder pugliesi possono costituire il distretto in sostanziale autonomia ( <i>bottom-up</i> ). La legislazione pugliese riconosce poi formalmente le aggregazioni così costituite sulla base di una specifica istruttoria di giunta ( <i>top-down</i> )

**Le definizioni e le distinzioni tra cluster e distretto possono essere utili non solo da un punto di vista semantico, ma anche per precisare il loro differente ruolo all'interno degli ecosistemi regionali.** In Tabella 1 si propongono definizioni e si tracciano analogie e differenze tra le varie fattispecie, sebbene senza alcuna

<sup>17</sup> Ricciardi, A. (2008), *I distretti industriali: motore dello sviluppo economico del nostro Paese*, Amministrazione & Finanza, Inserto, n. 18. [http://www.antonioricciardi.it/articoli\\_su\\_riviste/10\\_A&F\\_n.18-2008.pdf](http://www.antonioricciardi.it/articoli_su_riviste/10_A&F_n.18-2008.pdf)

<sup>18</sup> Porter M. E., *The Competitive Advantage of Nations*, New York, The Free Press, 1990.

<sup>19</sup> Becattini, G., (1989). Riflessioni sul distretto industriale marshalliano come concetto socioeconomico. Stato e mercato, n. 25, p.112. In: Schilirò, D. (2008). I distretti industriali in Italia quale modello di sviluppo locale: aspetti evolutivi, potenzialità e criticità. Vita e pensiero.

<sup>20</sup> Legge regionale 03/08/2007 n. 23 "Promozione e riconoscimento dei distretti produttivi" della Regione Puglia.

<sup>21</sup> Con questo termine si definisce l'atto di lavorare insieme a una persona o un'azienda che è un concorrente in un modo che porta benefici a entrambi. <https://dictionary.cambridge.org/it/dizionario/inglese/coopetition>

ACCORDO ATTUATIVO ai sensi della Deliberazione n. 153/2018 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio  
"Analisi attuativa ed ambiti di aggiornamento della Legge Regionale 3 agosto 2007, n. 23"

pretesa di esaustività. Tuttavia, la proposta di definizioni contenuta in tabella potrebbe essere di riferimento per l'attualizzazione della legge regionale.

Allo stesso modo, è **opportuno distinguere i cluster dalle organizzazioni dei cluster**. Infatti, mentre con il termine cluster ci si riferisce a un concetto e a un fenomeno economico che spontaneamente si osserva in alcune realtà, con le organizzazioni dei cluster (*cluster organization*) si fa riferimento ad organismi, spesso dotati di propria personalità giuridica, con varie funzioni, tra cui:

- rafforzare la collaborazione tra gli stakeholder e stimolare il networking;
- supportare l'innovazione fornendo servizi specializzati alle imprese (in particolare PMI);
- facilitare la creazione dei partenariati tra cluster.

In questo documento, **l'attenzione è rivolta ad aggregazioni, distretti e cluster, intesi come *cluster organization***. Ulteriori concetti affini, presenti nella letteratura e nella pratica sul tema, fanno riferimento a filiere produttive e catene del valore, su cui tuttavia non ci si soffermerà ulteriormente.

## 1. Politiche, categorie di intervento e modelli di aggregazioni

Come già anticipato nella sezione precedente di contesto, diverse possono essere le misure di sostegno alle aggregazioni di imprese, così come diversi possono essere i modelli di aggregazioni operanti concretamente nei territori.

L'adozione di una legge come strumento di intervento a supporto delle aggregazioni è presente in un terzo dei casi di studio analizzati. Più frequentemente, i governi nazionali o regionali hanno regolato la materia mediante altre tipologie di atti (Tabella 2), quali delibere da parte dell'ente di governo, regolamenti o altre fonti normative di rango secondario, programmi multi-annuali, singoli avvisi pubblici.

In molti casi, gli atti sono stati aggiornati nel corso degli anni. Ad esempio, in Portogallo il primo intervento governativo in materia risale al 2008, ma l'implementazione di queste politiche a supporto delle aggregazioni è stata poi condizionata dalla crisi economica iniziata nel 2011; solo nel 2015, pertanto, le aggregazioni sono state rilanciate da una risoluzione governativa. La Regione Veneto ha visto l'avvicinarsi di due leggi regionali, la prima nel 2008 e la successiva nel 2014. In questo caso, prima dell'adozione del secondo intervento del legislatore regionale, è stata svolta una rilevazione di buone pratiche. Anche in Catalogna si sono succeduti nel tempo diversi atti governativi (il primo risalente all'inizio degli anni '90).

*Tabella 2: Paesi/Regioni che hanno adottato una legislazione a supporto delle aggregazioni di imprese e Paesi/Regioni che hanno adottato altre tipologie di provvedimenti\**

PAESI/REGIONI CON LEGISLAZIONE SPECIFICA	
Paese/Regione	Normativa di riferimento
Regione Veneto	<u>Legge regionale n. 13/2014 "Disciplina dei distretti industriali, delle reti innovative regionali e delle aggregazioni di imprese"</u>
Regione Basilicata	<u>Legge regionale n. 1/2001</u> <u>"Riconoscimento ed istituzione dei distretti industriali e dei sistemi produttivi locali"</u>
Portogallo	Risoluzione congiunta della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'economia n. <u>2909/2015</u> del 23/03/2015
Catalogna (Spagna)	<u>"Catalonia Clusters Programme"</u> pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del Governo Catalano
PAESI/REGIONI CHE HANNO ADOTTATO PROVVEDIMENTI NON LEGISLATIVI	
Paese/Regione	Programma di riferimento
Regione Emilia-Romagna	<u>Bando</u> del 29/06/2015
Regione Piemonte	<u>Deliberazione della Giunta Regionale</u> 16 febbraio 2009, n. 11-10774
Regione Toscana	<u>Individuazione Distretti Industriali</u> DCR n. 36/1995 <sup>22</sup>
	<u>Sistemi produttivi locali e distretti industriali</u> DCR n. 69/2000 <sup>23</sup>

<sup>22</sup> DELIBERAZIONE CONSIGLIO REGIONE TOSCANA 7 FEBBRAIO 1995, N.36 (B.U.R.T. 5 aprile 1995)

Individuazione distretti industriali ai sensi dell'art.36 della l.317/91 "Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese" e criteri per l'adozione di pianiprogramma di sviluppo locale.

<sup>23</sup> DELIBERAZIONE CONSIGLIO REGIONE TOSCANA 21 FEBBRAIO 2000, N.69 (B.U.R.T. 5 aprile 2000)

ACCORDO ATTUATIVO ai sensi della Deliberazione n. 153/2018 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio  
"Analisi attuativa ed ambiti di aggiornamento della Legge Regionale 3 agosto 2007, n. 23"

	<u>Distretti tecnologici</u> DGR n. <u>539/2011</u>
Navarra (Spagna)	<u>Cluster of Navarra (bando per il supporto dei cluster del governo della Navarra)</u>
Paesi Baschi (Spagna)	<u>Orden 18/06/2020 dell'Assessore regionale per lo sviluppo economico e le infrastrutture, che regola, per l'anno finanziario 2020, le sovvenzioni per sostenere le organizzazioni che promuovono cluster nella Comunità autonoma dei Paesi Baschi</u>
Alta Austria (Austria)	<u>Business Upper Austria</u>
Finlandia Est e Nord (Finlandia)	<u>Modern cluster work guides collaboration</u>
Skåne (Svezia)	<u>Regional Cluster Development Programme 2017–2021</u>

*\*In Aragona (Spagna) non vi è una legislazione a supporto delle aggregazioni. Tuttavia, la legge regionale n. [17/2018](#) sulla "Ricerca e Innovazione" attribuisce ai cluster regionali il ruolo di "agenti attivi dell'innovazione"*

**Queste diversità, dovute principalmente al diverso assetto organizzativo e di governo dei differenti territori, pare non abbiano determinato evidenti differenze nello sviluppo delle iniziative e nel loro eventuale successo. Al contrario, è possibile notare come alcune caratteristiche, quali la definizione delle aggregazioni, l'individuazione di criteri di selezione, la forma legale e la strutturazione della governance, siano elementi comuni che è comunque necessario disciplinare, indipendentemente dalla tipologia di atto in cui sono contenuti. Da questo punto di vista, può sostenersi che l'individuazione della fonte di regolamentazione di questa materia (legge, regolamento o atto equiparato, atto di programmazione o di indirizzo, bando, ecc.) dipende dalle diverse tradizioni giuridiche come dai vari contesti politico-istituzionali. È peraltro evidente che la scelta di fissare con legge, ossia la fonte primaria del diritto, alcuni assetti fondamentali e alcune definizioni di carattere strategico conferisce maggiore stabilità e coerenza alle politiche regionali a supporto delle aggregazioni.** Questo consente inoltre alle Assemblee elette (Consigli regionali e corrispondenti organismi presenti nelle Regioni degli altri Stati membri) di meglio esercitare le proprie funzioni di indirizzo e controllo sulle linee fondamentali di tali politiche regionali.

Per ciò che concerne la scelta dell'approccio (*top-down*, *bottom-up*, o misto), anche a questo proposito nei casi analizzati non si rilevano particolari differenze in termini di efficacia e successo.

In generale, **è necessario che la scelta dei vari elementi della politica a supporto delle aggregazioni sia aderente alle peculiarità e alle specifiche esigenze del territorio, e quindi del contesto socio-economico in cui essa opera, eventualmente diversificando le iniziative di supporto.** In questo senso, è particolarmente interessante la legislazione della Regione Veneto (vedi box n. 1 "Le tipologie di aggregazione riconosciute dalla Regione Veneto"), nella quale vengono riconosciute sia le aggregazioni tradizionali sia quelle più moderne e innovative. Anche il Portogallo prevede tipologie diverse di aggregazioni, a seconda che queste abbiano già sviluppato una visione internazionale coerente (i c.d. *Competitiveness Poles*) o meno. **Risulta quindi importante calibrare approccio e sostegno, assecondando e supportando le spinte innovative ove queste sono già espresse dal tessuto imprenditoriale, ovvero stimolando aggregazione e internazionalizzazione in quei settori e territori in cui questi elementi mostrano carenze.**

Il riconoscimento, inteso come formalizzazione delle aggregazioni da parte delle istituzioni attraverso specifici atti (come sinora è avvenuto in Puglia mediante deliberazioni di Giunta regionale secondo quanto previsto dalla legge regionale) è un elemento rilevato in alcuni dei casi analizzati. Ad esempio, tra i paesi e le

---

Individuazione distretti industriali e dei sistemi produttivi locali manifatturieri ai sensi dell'art.36 della legge 317/91 come modificato dall'art.6, comma 8, Legge 140/99.

regioni in cui è stato operato un riconoscimento formale, si segnalano Portogallo, Regione Veneto, Regione Basilicata e Regione Piemonte. Secondo quanto riferito dall'esperto intervistato, la Regione Toscana ha invece seguito, nel corso degli anni, l'evoluzione della normativa nazionale. Ha proceduto a riconoscere prima i distretti della Legge n. 317/1991 e poi i Sistemi Locali del Lavoro (SLL) mediante l'utilizzo dei parametri ISTAT contenuti nel Decreto Guarino del 1993<sup>24</sup>. In seguito, all'inizio degli anni 2000, tramite delibera di Giunta, ha regolamentato, sebbene in modo non vincolante, alcuni aspetti di governance di questi enti.

## Approfondimento n. 1: Le tipologie di aggregazione riconosciute dalla Regione Veneto

La Regione Veneto, attraverso la legge regionale n. 13/2014, individua tre diverse tipologie di aggregazione:

### 1. Distretti Industriali

Rappresentano una forma di aggregazione storicamente espressa dal territorio ed operano di fatto da prima che Regione Veneto li riconoscesse tramite le Leggi del 2008 e del 2014. La legge regionale n. 13/2014 stabilisce dei requisiti attraverso i quali i distretti vengono riconosciuti (approccio *top-down*) quali un'elevata concentrazione di imprese, la storicità del distretto, la competitività sui mercati nazionali ed internazionali, ecc.

### 2. Reti Innovative regionali

Queste aggregazioni sono finalizzate ad approfondire le sinergie tra impresa e ricerca. Si tratta di un tipo di collaborazione che richiede una programmazione delle attività ed una definizione degli obiettivi attraverso la realizzazione di un Piano di Sviluppo pluriennale. **Le Reti sono considerate dalla Regione attori strategici per l'implementazione della S3**: il fatto che, al momento della loro costituzione, esse si collochino all'interno di una delle quattro aree tematiche della S3 regionale, consente che i progetti presentati dalle stesse vengano supportati attraverso i fondi POR FESR.

### 3. Aggregazioni di imprese

Attraverso le aggregazioni di imprese viene data la possibilità di implementare percorsi di collaborazione meno strutturati, in quanto limitati allo sviluppo di singoli progetti.

Il dispositivo normativo veneto è particolarmente interessante per via delle tipologie differenziate di aggregazione che riconosce. Infatti, i Distretti Industriali mirano a riconoscere le aggregazioni "tradizionali" del territorio che si caratterizzano per essere localizzate in un contesto geografico definito ed afferenti ad una specifica filiera produttiva. Allo stesso tempo però il riconoscimento delle Reti innovative regionali e delle Aggregazioni di imprese garantisce forme di cooperazione differenziate e più moderne. **In particolare, il modello delle Reti rispecchia maggiormente quello del cluster definito a livello europeo.** Tale differenziazione è rappresentata anche nelle modalità di riconoscimento di queste aggregazioni: *top-down* per i distretti industriali, che vengono riconosciuti direttamente dalla Regione sulla base di dati statistici, e *bottom-up* per le Reti e le Aggregazioni, le quali devono rispondere ad alcuni parametri (come, ad esempio, la massa critica per le Reti), ma vengono riconosciute su istanza degli stessi stakeholder interessati.

<sup>24</sup> Decreto Ministeriale 21 aprile 1993 "Determinazione degli indirizzi e dei parametri di riferimento per l'individuazione, da parte delle regioni, dei distretti industriali".

## 1.1. Modelli di aggregazioni e loro finalità

Esistono vari modelli di aggregazione di impresa: per i fini del presente documento, segnaliamo la classificazione proposta da Markusen<sup>25</sup>:

### 1. Hub-and-Spoke

Alcune grandi imprese (*hub firms*) assumono un ruolo di leader all'interno dell'aggregazione, determinando le relazioni con le PMI associate e indirizzando le dinamiche di sviluppo dell'organizzazione. Le PMI (che rappresentano la maggior parte delle imprese operanti nell'aggregazione) forniscono materie prime e servizi esternalizzati, o sono specializzate in una fase particolare dei processi di produzione.

### 2. Satellite Platform

Un gruppo di filiali di imprese *big player* sono geograficamente localizzate in un determinato territorio al fine di beneficiare delle strutture messe a disposizione dai governi e dei bassi costi delle forniture o della manodopera. Una caratteristica particolare di questo modello è che non ci sono relazioni tra le imprese satelliti, che sono invece interamente controllate dall'impresa madre situata a distanza.

### 3. State anchored / State centered

Le aggregazioni sono definite da un'organizzazione pubblica, governativa o no-profit, che è l'attore principale dell'iniziativa. Le PMI che vi operano possono essere i beneficiari di contratti pubblico-privati.

Da lato pubblico, il governo, con le sue strutture centrali o locali, può dare avvio a diverse iniziative o può delegare questo ruolo ad agenzie pubbliche<sup>26</sup>.

**Sebbene la scelta tra i vari modelli sia una scelta politica, essa deve tener conto delle specificità del tessuto socio-economico del territorio. Tale raccomandazione è stata condivisa da molti degli intervistati e riguarda tutti gli elementi che informano queste politiche** (dall'adozione di un dispositivo normativo, alla gestione del supporto finanziario – vedi sezione "3. Il supporto pubblico alle aggregazioni"). Di conseguenza, un modello di successo implementato in un determinato territorio non può essere adottato integralmente in un altro, sebbene alcuni elementi possano essere ripresi e adattati per meglio allinearli alle specificità delle singole aree.

**Le politiche distrettuali divergono anche per le diverse finalità che intendono perseguire.** I vari casi di studio esaminati, da questo punto di vista, si caratterizzano infatti per essere orientati verso obiettivi differenziati. Ad esempio:

- in Emilia-Romagna, nei Clust-ER i laboratori di ricerca e i centri per l'innovazione della Rete Alta Tecnologia si integrano con il sistema delle imprese e con quello dell'alta formazione per costituire masse critiche interdisciplinari, per moltiplicare le opportunità e sviluppare una progettualità strategica ad elevato impatto. Svolgono inoltre un ruolo nella definizione della S3 regionale;

<sup>25</sup> Markusen, A. (1996), Sticky places in slippery space: a typology of industrial districts, *Economic Geography*  
<https://www.jstor.org/stable/144402?origin=crossref&seq=1>

<sup>26</sup> Boja C. (2011), Clusters Models, Factors and Characteristics, *International Journal of Economic Practices and Theories*. <http://sintonia.mx/mm/cmfc.pdf>

ACCORDO ATTUATIVO ai sensi della Deliberazione n. 153/2018 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio  
"Analisi attuativa ed ambiti di aggiornamento della Legge Regionale 3 agosto 2007, n. 23"

- in Piemonte e in Veneto viene stimolato il trasferimento tecnologico attraverso l'implementazione di alcune misure volte ad agevolare l'assunzione di esperti (come ricercatori, tecnologi, ecc.) all'interno delle imprese. Lo stesso paradigma è implementato nei Pôle de Compétitivité francesi, i quali finanziano l'introduzione di risorse umane con competenze specifiche nell'organigramma delle imprese. Sempre in Piemonte e in Veneto, le aggregazioni sono considerate come soggetti in grado di contribuire ad aumentare la fiducia reciproca tra gli stakeholder operanti in quei territori;
- nei Paesi Baschi, la priorità della politica distrettuale è quella di favorire la nascita di dinamiche di cooperazione tra gli stakeholder del cluster (come missioni all'estero o progetti collaborativi). Difatti, la politica di supporto è indirizzata solo verso queste tipologie di attività;
- in Catalogna, invece, prevale un modello strategicamente focalizzato, secondo cui è preferibile avere vari cluster che operano nello stesso settore, ma con diverse specializzazioni, piuttosto che avere un unico grande cluster che raccoglie un intero settore economico.

## 1.2. Aggregazione di imprese: estensione temporale delle politiche di supporto ed estensione geografica dei distretti

**Uno dei principali fattori critici di successo di un intervento a supporto delle aggregazioni di imprese è legato alla estensione temporale della strategia politica che lo supporta**, così come dimostrato da vari casi di successo implementati in Europa (Catalogna in Spagna, Norvegia, Francia, Danimarca, Svezia) e non solo (Canada, Australia). Infatti, **solo un orizzonte temporale di lungo periodo aiuta lo sviluppo e il consolidamento di queste organizzazioni**. Ciò generalmente consente loro di agire come attori in grado di:

- innescare processi innovativi all'interno delle catene del valore;
- incentivare un cambiamento comportamentale e culturale nei propri stakeholder, che favorisca la collaborazione e diminuisca le diffidenze reciproche.

**Lo sviluppo di politiche distrettuali a lungo termine favorisce inoltre un uso sinergico dei fondi di diversa origine** (comunitario, nazionale, regionale).

Elemento cruciale nelle politiche di lungo periodo si è rivelato quello dell'equilibrio tra supporto e dipendenza: l'azione pubblica deve consentire di esprimere e liberare le potenzialità territoriali, contribuendo a creare un contesto attrattivo (rimozione di ostacoli burocratici, supporto tecnico e finanziario, ricerca applicata, ecc.), in un percorso che tuttavia renda le aggregazioni indipendenti dal sostegno pubblico nel corso di un arco temporale ragionevole.

Spesso per il decisore il non poter cogliere risultati a breve termine rappresenta un ostacolo alla realizzazione di queste politiche che necessitano di più ampio respiro. Le politiche, infatti, hanno bisogno di consenso informato per essere attuate sul territorio prevenendo criticità sociali, ambientali o economiche; il supporto delle aggregazioni necessita di una continuità che va ben oltre il ciclo politico solitamente esteso tra i tre ed i sette anni. In questo senso, rileva il caso della Catalogna dal momento che negli ultimi 27 anni la politica regionale a supporto dei cluster regionali non ha subito alcuna interruzione, nonostante si siano susseguiti 11 differenti governi facenti riferimento a tre partiti politici diversi. Ciò rappresenta un *unicum* in Europa (*a fortiori* se si considera la sola Europa meridionale): il fatto che la politica distrettuale catalana sia riconosciuta da gran parte degli esperti intervistati quale buona pratica è frutto anche di questa stabilità del contesto.

Secondo la definizione di Porter, i cluster rappresentano una forma organizzativa spaziale caratterizzata dalla *prossimità* geografica tra imprese e istituzioni, la quale garantisce degli evidenti vantaggi. Infatti, l'interazione stabile tra questi attori dell'ecosistema favorisce la cooperazione, la condivisione di informazioni e la fiducia reciproca<sup>27</sup>. Pertanto, questo tema è strettamente legato al perimetro operativo delle aggregazioni che può essere:

- nazionale (Portogallo, Francia)
- regionale (Navarra, Catalogna, Paesi Baschi, Alta Austria, diverse regioni italiane)
- interregionale (Finlandia Est e Nord)
- multilivello (sia nazionali che regionali, come in Norvegia, Spagna, Germania).

Tuttavia, secondo l'opinione di uno degli intervistati, la prossimità, con le conseguenti esternalità positive da agglomerazione (le c.d. economie esterne *marshalliane*), ad oggi potrebbe risultare un elemento meno rilevante rispetto al passato per via della rivoluzione digitale in corso. Infatti, sia che gli stakeholder di un'organizzazione siano concentrati in un'area specifica, sia che essi siano sparsi nell'intera regione (o Paese) possono comunque svolgere efficientemente il loro lavoro grazie all'ausilio delle tecnologie digitali<sup>28</sup>. Tuttavia, è bene sottolineare che uno dei fattori che animano maggiormente le attività di queste organizzazioni è comunque rappresentato dalle relazioni che si vengono a creare nel corso di incontri informali in presenza tra gli stakeholder: questa dinamica è difficilmente replicabile con modalità digitali.

Vale infatti la pena evidenziare - e nel seguito si tornerà più estesamente sul tema - come il contesto pandemico e la transizione ecologica abbiano riportato alla ribalta alcuni elementi cruciali, quali: la salvaguardia territoriale degli asset strategici, l'accorciamento e circolarità delle filiere, la produzione energetica sostenibile e distribuita, la redistribuzione e mitigazione degli impatti ambientali delle produzioni, la prevenzione di distorsioni localizzative che hanno effetti sociali devastanti (*dumping, reshoring/onshoring*, ecc.)<sup>29</sup>. Sono tutti elementi che spingono ad interrogarsi su quanta parte debba avere il bilanciamento tra strategie di internazionalizzazione e di territorializzazione in un contesto geopolitico che richiede il riequilibrio di problematiche consolidate negli ultimi decenni ed emerse nella loro gravità a seguito della pandemia da Covid-19. Non si può infatti non pensare a come lo sviluppo della produzione energetica rinnovabile in Europa consenta di ridurre la dipendenza da risorse fossili esterne che rafforzano la posizione politica di Paesi extraeuropei che in alcuni casi non condividono i valori democratici dell'Unione, oppure a come il ripristino di produzioni determinanti in campo alimentare, sanitario, ecc. consenta di affrontare meglio eventuali nuove ondate pandemiche. È altresì imprescindibile improntare la transizione industriale verso il riciclo dei materiali data la scarsità di risorse primarie in Europa: questo può essere un forte stimolo alla creazione di cluster di filiera in ottica di circolarità.

---

<sup>27</sup> Porter M. E. (1998), Clusters and the New Economics of Competition. <https://hbr.org/1998/11/clusters-and-the-new-economics-of-competition>

<sup>28</sup> A proposito della relatività dell'ampiezza degli ambiti geografici in cui una politica distrettuale può essere sviluppata, è stato portato ad esempio il caso degli Stati Uniti, dove il perimetro operativo delle aggregazioni di alcuni stati americani è esteso quanto quello di un intero paese europeo.

<sup>29</sup> L'impatto del COVID-19 sull'industria dell'UE. Studio richiesto dalla Commissione per l'industria, la ricerca e l'energia del Parlamento europeo (European Parliament Committee on Industry, Research and Energy - ITRE) ad IPOL (Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies)  
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662903/IPOL\\_STU\(2021\)662903\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662903/IPOL_STU(2021)662903_EN.pdf)

### 1.3. I criteri di selezione

In quasi tutti i casi di studio analizzati, **i criteri di selezione delle aggregazioni sono particolarmente rilevanti ai fini del loro riconoscimento formale da parte di un'entità pubblica** (vedi box n. 2 "I criteri di selezione del "Catalonia Cluster Programme"). **Una selezione a monte delle organizzazioni particolarmente motivate e in possesso di specifici requisiti è importante**<sup>30</sup>; e questo anche al di là del fatto che, una volta selezionate, queste organizzazioni possano o meno beneficiare di supporti di vario genere a loro riservati (finanziario e/o tecnico, vedi sezione "3. Il supporto pubblico alle aggregazioni"). A seconda dei casi, i criteri possono essere contenuti in leggi specifiche o in altre tipologie di atti (delibere, programmi, avvisi pubblici).

Allo stesso modo è importante individuare quei settori ad elevata frammentazione che beneficerebbero invece di un approccio cooperativo o *coopetitivo*, orientato al superamento di dinamiche che rischiano di portare all'estinzione attività identitarie per i territori e che ne rappresentano un fattore attrattivo e funzionale ad altri settori economici (si pensi ad esempio, come evidenziato durante le interviste agli stakeholder regionali condotte in una fase precedente del progetto, al settore della piccola pesca ed ai suoi rapporti con il turismo e l'enogastronomia).

Anche in questo caso, gli approcci analizzati sono differenti e possono essere distinti tra azioni *bottom-up* e *top-down*. Ad esempio:

- in Piemonte ed Emilia-Romagna, le amministrazioni regionali, oltre a definire dei criteri di accesso, stabiliscono le aree tematiche nelle quali i cluster possono operare. Questo indirizzo *tipicamente top-down* consente di allineare i cluster alle RIS3 (vedi sottosezione "4.1 Le Strategie di Specializzazione Intelligente (RIS3)");
- in Veneto, la legge regionale n. 13 del 2014 (vedi box n. 1 "Le tipologie di aggregazione riconosciute dalla Regione Veneto") adotta un approccio misto nella fase di riconoscimento delle aggregazioni. Infatti, se i distretti industriali vengono riconosciuti sulla base di specifici requisiti statistici (*top-down*), le Reti Innovative regionali vengono individuate su istanza dei soggetti proponenti (*bottom-up*);
- in Norvegia e Canada, le imprese afferenti ad un determinato cluster sono incentivate a competere e collaborare allo stesso tempo al fine di ottenere il riconoscimento dell'organizzazione e il supporto finanziario che ne deriva. Tale approccio consente al decisore politico, da un lato, di evitare di compiere scelte *top-down* (e che quindi includono alcuni soggetti/settori, ma ne escludono altri), dall'altro lato, di selezionare le aggregazioni con maggiore potenziale.

Uno dei criteri comuni in quasi tutte le esperienze studiate riguarda la massa critica, ossia un numero rilevante di imprese del settore e la eventuale presenza di enti di ricerca coinvolti in attività di trasferimento tecnologico e la partecipazione in altra forma di pubbliche amministrazioni. Tuttavia, anche in questo caso, vi sono delle differenze nell'approccio. Ad esempio:

- in Navarra i cluster vengono individuati tenendo conto sia delle aree di specializzazione della RIS3 sia della massa critica. Tuttavia, sono ammesse eccezioni riguardanti specifici settori emergenti (ad

---

<sup>30</sup> In alcuni dei casi analizzati, vi sono delle aggregazioni che operano al di fuori dei programmi ufficiali delle pubbliche amministrazioni, poiché non soddisfano i criteri di selezione stabiliti (Catalogna, Paesi Baschi, Alta Austria).

ACCORDO ATTUATIVO ai sensi della Deliberazione n. 153/2018 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio  
"Analisi attuativa ed ambiti di aggiornamento della Legge Regionale 3 agosto 2007, n. 23"

esempio, audiovisivo e industria digitale), i quali, pur non rappresentando ancora un segmento particolarmente rilevante dell'economia regionale, sono ritenuti ad alto potenziale;

- in Alta Austria la massa critica è un criterio dirimente per la creazione di un cluster. Infatti, diversamente dal caso della Navarra, nei settori ad alto potenziale in cui operano un numero di imprese non particolarmente rilevante si preferisce investire in attività di ricerca e sviluppo per stimolare la crescita dimensionale piuttosto che creare un cluster.

### Approfondimento n. 2: I criteri di selezione del "Catalonia Cluster Programme"

La meticolosa individuazione dei criteri (16 in totale) del "Catalonia Clusters Programme" è particolarmente rilevante, in quanto definisce in maniera molto peculiare le caratteristiche che le organizzazioni devono avere per accedere al Programma. Tra i principali criteri:

- l'organizzazione che si candida (la quale non deve necessariamente essere dotata di personalità giuridica) deve avere sede in Catalogna ed essere in grado di condurre le attività richieste (es. assumere un cluster manager, sviluppare dei servizi, ecc.);
- avere uno statuto che contenga una formula che specifichi che l'obiettivo principale dell'organizzazione è di stimolare la competitività e di non svolgere attività di lobby;
- una massa critica non inferiore a 40 imprese (questo parametro verrà innalzato nei prossimi anni per garantire che gli investimenti regionali siano indirizzati verso un consistente segmento dell'economia);
- un perimetro d'azione del cluster che coincida con quello della Catalogna per evitare che vi siano alcuni enti operanti solo in una porzione di territorio, ma anche per garantire l'elemento della "prossimità" che è essenziale per l'attività di un cluster;
- almeno il 70% del Comitato direttivo del cluster presieduto da imprese private e la presenza nell'organo di almeno un'istituzione di supporto (come università o centri di ricerca);
- un cluster manager con un profilo adeguato, con contratto full-time e senza conflitti di interesse;
- un piano strategico triennale;
- aver conseguito almeno il "bronze label" assegnato dallo European Secretariat for Cluster Analysis (vedi sezione "5. Le iniziative a livello Europeo a supporto dei cluster").

I cluster possono essere rimossi dal Programma qualora uno o più dei criteri fondamentali non vengano più rispettati. Infatti, una delle caratteristiche principali del modello catalano è che il portfolio dei cluster non è statico, ma può subire delle modifiche nel corso del tempo.

#### 1.4. La forma giuridica delle aggregazioni

Nella maggior parte dei casi analizzati, la forma giuridica delle aggregazioni è quella di associazione no-profit: è il caso della Navarra in Spagna e della regione Skåne in Svezia, ad esempio. Dal momento che tali organizzazioni sono spesso beneficiarie di fondi pubblici, questa forma associativa garantisce maggiormente sul fatto che le risorse siano impiegate a vantaggio di tutti gli associati. L'Alta Austria rappresenta un'eccezione, in quanto i cluster, da un punto di vista giuridico, sono considerati dei veri e propri dipartimenti della società in-house "Business Upper Austria".

Secondo il parere di uno degli esperti intervistati, le aggregazioni non dovrebbero assumere forma giuridica sin dai primi mesi di attività, dal momento che questi processi implicano dei rilevanti oneri amministrativi che possono condizionare lo sviluppo dell'organizzazione nella fase di genesi. Ciò potrebbe comportare una perdita di interesse nell'iniziativa da parte degli stakeholder. È quindi auspicabile che i cluster all'inizio agiscano come gruppi informali ed acquisiscano una forma giuridica successivamente (ma comunque in un tempo ristretto, ad esempio entro i primi 12 mesi di attività).

#### 1.5. La governance e il ruolo dei cluster manager

La governance delle aggregazioni, nella maggior parte dei modelli analizzati, è di competenza di organi collegiali quali comitati esecutivi, o di altre strutture di indirizzo e controllo delle organizzazioni, variamente denominate (Board of Directors, Comitato direttivo, ecc.). All'interno dei comitati siedono generalmente non solo imprese, ma anche rappresentanti del mondo accademico e della pubblica amministrazione (vedi sezione "3. Il supporto pubblico alle aggregazioni"). Nella maggior parte dei casi, è il mondo dell'industria a trainare queste organizzazioni, come ad esempio nel caso dell'Alta Austria dove secondo il regolamento i cluster devono essere guidati dalle imprese. Al contrario, la Regione Veneto non ha disciplinato la governance delle Reti Innovative e, pertanto, alcune di esse sono guidate da università e centri di ricerca, altre dalle imprese. Inoltre, un'altra interessante particolarità del caso veneto è che i rappresentanti delle imprese in alcuni Comitati delle Reti sono suddivisi tra PMI e grandi imprese.

Il comitato può essere supportato nelle sue funzioni da organismi tecnici. In Emilia-Romagna, tutti i Clust-ER hanno creato uno o più gruppi di lavoro (in tutto sono circa 30) su specifiche tematiche, mentre in Portogallo la legge nazionale prevede che i cluster si debbano dotare, oltre che di un comitato direttivo e di un presidente, anche di un'assemblea generale dei soci e di un organo tecnico che si occupi delle questioni fiscali.

Ogni aggregazione ha anche generalmente bisogno di un segretariato che consenta di implementare le linee di sviluppo definite dal comitato direttivo e che svolga le funzioni di carattere amministrativo. Lo staff di questo organo può variare significativamente in termini numerici sulla base della dimensione del cluster e delle specificità delle varie cluster policy. In alcuni modelli analizzati i cluster possono usufruire del sostegno tecnico e/o organizzativo da parte della pubblica amministrazione, come nel caso della Catalogna, in cui ogni cluster può contare sul supporto di un dipendente di ACCIÓ (Agency for Business Competitiveness) per diverse esigenze tecnico-amministrative.

### Approfondimento n. 3: Il ruolo strategico del "cluster manager"

Secondo il parere di molti intervistati, il cluster manager ha un ruolo cruciale nello sviluppo delle aggregazioni, in quanto deve avere la capacità di mobilitare i membri di queste organizzazioni intorno a specifici obiettivi o a specifiche priorità tematiche (ad esempio: economia circolare, formazione, esportazioni, ecc.) attraverso l'adozione di un'agenda condivisa. Per questo deve essere dotato di particolari competenze relazionali.

Per svolgere al meglio il proprio ruolo, deve comprendere appieno il sistema in cui opera dal suo interno: dovrebbe quindi far parte egli stesso di quel sistema, in modo tale da essere efficace nel promuovere dinamiche collaborative tra gli stakeholder.

La selezione del cluster manager deve essere quindi accurata, così come quella dello staff del segretariato, dove eventualmente prevista.

Alcune regioni (come il Veneto) incentivano l'assunzione di queste figure attraverso contributi, mentre altre (come la Catalogna) pongono l'assunzione di un cluster manager come una *conditio sine qua non* per avere accesso al Programma.

Aggiornare costantemente le competenze dei cluster manager attraverso la partecipazione a corsi di formazione, workshop e seminari è di fondamentale importanza per lo sviluppo delle aggregazioni ed è per questo motivo che le istituzioni dovrebbero incentivare tali attività (vedi box n. 6 "I servizi e le attività sviluppate nel "Catalonia Cluster Programme"). In questo senso è molto interessante l'iniziativa della European Cluster Alliance (vedi sezione "5. Le iniziative a livello Europeo a supporto dei cluster") che progetta di lanciare un'Accademia per la formazione dei cluster manager.

#### 1.6. Altri fattori di successo di una politica distrettuale pubblica

Infine, sulla base di quanto è emerso dall'indagine, vi sarebbero altri fattori chiave a contribuire al successo delle politiche a supporto delle aggregazioni. In particolare, si segnalano:

- Presenza di grandi imprese  
Un'aggregazione dovrebbe essere composta da un giusto mix di grandi imprese e di PMI. La presenza dei *big player* è spesso considerata importante, in quanto esse possono svolgere il ruolo di "tutor" nello sviluppo della filiera e orientare le attività del cluster verso le reali necessità del settore. Bisogna tuttavia evitare che questi soggetti prendano parte ai cluster per fini funzionali solo alle loro attività.
- Rapporto con gli enti di ricerca  
La collaborazione tra imprese e centri di ricerca è uno degli obiettivi fondamentali di un cluster. Le sinergie tra questi enti, infatti, facilitano il trasferimento di tecnologie e competenze che sono fondamentali per affrontare i grandi processi di cambiamento in atto, quali la transizione digitale e l'economia circolare.

## 2. Ruolo delle aggregazioni nell'ecosistema

Come è stato già accennato, le aggregazioni (cluster, distretti, poli, ecc.) possono svolgere un ruolo cruciale all'interno dell'ecosistema dell'innovazione di un territorio. Ad esempio, in tale ambito esse possono:

- fungere da intermediari tra le imprese di una determinata filiera, il mondo della formazione e della ricerca e le istituzioni pubbliche;
- agire da integratori per costruire, rafforzare e densificare le filiere produttive, in particolare quelle caratterizzate da scarsa verticalità;
- far emergere nelle imprese la consapevolezza dei loro bisogni di innovazione;
- rappresentare i bisogni del sistema produttivo al decisore politico;
- favorire il trasferimento tecnologico;
- accrescere la competitività e l'internazionalizzazione delle imprese;
- stimolare la nascita di nuova imprenditorialità;
- supportare la crescita dimensionale di PMI e startup, e connetterle con imprese più mature operanti nello stesso segmento di mercato;
- favorire la transizione industriale (ed ora anche quella ecologica e digitale) delle regioni in cui operano, in quanto possiedono sia la capacità di identificare le sfide da affrontare sia quella di sviluppare delle strategie per farvi fronte attraverso azioni di coordinamento degli stakeholder<sup>31</sup>.

Queste funzioni possono essere svolte grazie alla peculiare composizione delle aggregazioni e ad una serie di elementi che le caratterizzano (Tabella 3).

Tabella 3: Gli elementi di forza dei cluster secondo la Commissione Europea<sup>32</sup>

CARATTERISTICHE	DESCRIZIONE
<b>Massa critica</b>	<p>Più imprese operano in un determinato segmento economico e più aumentano le possibilità di raggiungere alti livelli di produttività e innovazione. Questo è dovuto a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <u>Specializzazione</u> La presenza di un grande mercato a livello locale in un determinato settore spinge le imprese che ne fanno parte a specializzarsi in specifiche attività e, allo stesso modo, anche i lavoratori acquisiscono competenze molto specifiche.</li> <li>▪ <u>Competitività</u> La competizione tra imprese simili per acquisire clienti, forza lavoro qualificata e idee innovative spinge questi soggetti a lavorare duramente per sviluppare prodotti e servizi innovativi sul mercato.</li> </ul> <p>Tutto ciò viene fortemente stimolato all'interno delle aggregazioni e rende le imprese maggiormente competitive sul mercato nazionale e globale.</p>
<b>Affinità</b>	<p>Per avere successo, le imprese devono essere in grado di gestire rapporti con fornitori, prestatori di servizi e aziende operanti in settori affini. Le aggregazioni riflettono questa natura sempre più intersettoriale delle catene di valore e dei sistemi dell'innovazione e ne favoriscono lo sviluppo.</p>

<sup>31</sup> European Observatory for Clusters and Industrial Change (2019), *Summary Report on lessons learnt from fostering modern Cluster Policy in regions in industrial transition*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7d8a976c-8b2b-11e9-9369-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-118190321>

<sup>32</sup> Commissione Europea (2016), Smart Guide to Cluster Policy. <https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/84453/Smart+Guide+to+Cluster+Policy/fd0f16b9-0759-43ca-b950-ec0192e220c8>

ACCORDO ATTUATIVO ai sensi della Deliberazione n. 153/2018 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio  
"Analisi attuativa ed ambiti di aggiornamento della Legge Regionale 3 agosto 2007, n. 23"

<b>Prossimità</b>	Le aggregazioni possono fungere da catalizzatori per sviluppare legami e relazioni con i partner locali che hanno un valore ed una qualità estremamente superiore rispetto a quelli che si possono stabilire con partner operanti in territori più distanti.
<b>Connettività</b>	Sebbene molti dei vantaggi derivanti dalla prossimità si determinino in maniera automatica, la collaborazione attiva all'interno delle aggregazioni può portare a dei benefici superiori. Tuttavia, normalmente un'impresa deve essere incentivata a contribuire a creare una piattaforma di collaborazione, i cui benefici vanno anche ad altri soggetti. Pertanto, è anche compito dei decisori pubblici mobilitare le imprese attorno ad un modello collaborativo che molto spesso richiede un cambio di comportamenti non scontato in un ambiente di per sé competitivo.

Queste organizzazioni hanno una presenza particolarmente pervasiva in Europa: secondo le stime dello European Observatory for Clusters and Industrial Change, se ne contano circa 3.000 con il coinvolgimento di oltre 50 milioni di lavoratori europei<sup>33</sup>. Questo poiché, è stato osservato, le imprese<sup>34</sup> che ne fanno parte tendono a<sup>35</sup>:

- essere più innovative rispetto alle altre: ad esempio, registrano più brevetti a livello internazionale;
- creare più posti di lavoro e di migliore qualità;
- studiare gli andamenti di mercato dei settori economici nei quali operano, in modo da essere più strategiche e più pronte ad affrontare sfide o crisi;
- essere più competitive e quindi capaci di esportare di più.

Alcuni esperti sostengono che le aggregazioni possano svolgere un ruolo importante anche nella c.d. "creazione del valore condiviso"<sup>36</sup>. Si tratta di strategie di business nelle quali vi è un legame tra il vantaggio competitivo e la responsabilità sociale delle imprese rispetto al territorio in cui operano. Per via della loro capacità di stimolare cambiamenti ed evoluzioni nelle PMI, le aggregazioni sono considerate luoghi nei quali è possibile favorire la nascita di questi nuovi modelli di business<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> European Expert Group on Clusters (2020), Recommendation Report.

[https://clustercollaboration.eu/sites/default/files/news\\_attachment/European%20Expert%20Group%20on%20Cluster%20-%20Recommendation%20Report.pdf](https://clustercollaboration.eu/sites/default/files/news_attachment/European%20Expert%20Group%20on%20Cluster%20-%20Recommendation%20Report.pdf)

<sup>34</sup> Un sondaggio dell'Eurobarometro in merito alla percentuale di PMI e startup che operano all'interno dei paesi UE27 indica che in Svezia il 51% delle PMI fa parte di un cluster o di altre associazioni a supporto delle imprese (in Belgio il 38% e in Spagna il 36%), mentre in Ungheria, Lituania e Romania l'incidenza scende verticalmente fino all'1%. L'Italia si colloca nella parte bassa di questa statistica con il 6% delle PMI coinvolte in queste iniziative, un dato sensibilmente inferiore rispetto alla media europea (14%).

[https://clustercollaboration.eu/sites/default/files/news\\_attachment/European%20Expert%20Group%20on%20Cluster%20-%20Recommendation%20Report.pdf](https://clustercollaboration.eu/sites/default/files/news_attachment/European%20Expert%20Group%20on%20Cluster%20-%20Recommendation%20Report.pdf)

<sup>35</sup> European Observatory for Clusters and Industrial Change (2020), 2020 edition of the European Panorama of Clusters and Industrial Change.

<sup>36</sup> Porter E. M., Kramer M. R. (2011), Creating Shared Value. How to reinvent capitalism—and unleash a wave of innovation and growth.

<sup>37</sup> Alberti F. G., Belfanti F. (2017), Creating shared value and clusters. The case of an Italian cluster initiative in food waste prevention. <http://www.emeraldinsight.com/1059-5422.htm>

**ACCORDO ATTUATIVO ai sensi della Deliberazione n. 153/2018 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio  
"Analisi attuativa ed ambiti di aggiornamento della Legge Regionale 3 agosto 2007, n. 23"**

## 2.1. Potenzialità e limiti delle aggregazioni all'interno degli ecosistemi

Nel corso dell'analisi di benchmarking è stato chiesto agli intervistati di indicare i limiti e le potenzialità delle aggregazioni (Tabella 4). Le opinioni espresse assumono una certa rilevanza per far emergere le differenze che intercorrono tra le varie iniziative analizzate rispetto al ruolo che questi enti svolgono nei diversi ecosistemi in cui si innestano. Infatti, non è possibile adottare una definizione univoca sul ruolo che svolgono i cluster e i distretti se non si tiene conto anche del contesto socio-economico proprio di ciascun caso di studio.

Tabella 4: Le opinioni degli intervistati sui punti di forza e di debolezza delle aggregazioni<sup>38</sup>

TERRITORI	Italia				Spagna		Portogallo		Austria	Svezia	Finlandia
	Emilia-Romagna	Piemonte	Toscana	Veneto	Catalogna	Paesi Baschi	Portogallo	Madeira	Alta Austria	Skåne	Finlandia
<b>Punti di forza</b>											
<b>Attori chiave delle politiche pubbliche</b> Possono contribuire a indirizzare politiche pubbliche, come le RIS3 e altre politiche a favore dello sviluppo economico e, più in generale, a migliorare la resilienza dei territori in cui operano	X		X		X	X	X			X	
<b>Dinamiche collaborative</b> Supportano la nascita di collaborazioni tra i propri membri e favoriscono le connessioni tra industria e ricerca. Inoltre, le imprese che fanno parte di un consorzio possono potenzialmente avere accesso all'intero mercato di riferimento piuttosto che ad uno specifico segmento		X	X	X	X	X	X	X		X	
<b>Innovazione</b> Favoriscono la nascita di processi innovativi tra gli stakeholder	X	X	X	X	X	X			X		
<b>Filiere produttive</b> Rafforzano le filiere produttive in termini di crescita dimensionale, internazionalizzazione e di sviluppo di nuova imprenditorialità	X	X	X			X					
<b>Perimetro geografico</b> Il perimetro geografico entro cui operano le aggregazioni (nazionale, regionale) consente di sviluppare delle forti interdipendenze tra gli attori coinvolti							X				
<b>Servizi alle imprese</b> Supportano le imprese (soprattutto le PMI) nello svolgere alcune attività (come internazionalizzazione, ricerca di bandi, comunicazione e divulgazione ecc.) che diversamente non riuscirebbero a sviluppare											X
<b>Punti di debolezza</b>											
<b>Orizzonte temporale</b> Le politiche a supporto delle aggregazioni richiedono orizzonti di lungo periodo per consentire lo sviluppo e il loro consolidamento									X		
<b>Innovazione non radicale</b> Generalmente le aggregazioni non riescono a favorire la nascita di processi innovativi radicali, in quanto generalmente rappresentano catene del valore tradizionali in cui l'innovazione è principalmente di tipo incrementale									X		
<b>Assenza di imprese leader</b> Non tutte le grandi imprese e le PMI virtuose operano nelle aggregazioni, in quanto riescono a condurre autonomamente le attività di ricerca e sviluppo		X							X		

<sup>38</sup> Le opinioni degli intervistati sono state estratte da quanto da loro espresso nel corso dell'intervista, riferendosi, a seconda dei casi, a considerazioni generali sui punti di forza e debolezza delle aggregazioni, oppure a valutazioni relative ai casi specifici.

**ACCORDO ATTUATIVO ai sensi della Deliberazione n. 153/2018 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio  
"Analisi attuativa ed ambiti di aggiornamento della Legge Regionale 3 agosto 2007, n. 23"**

<b>Micro-imprese e PMI</b> In alcuni settori (tendenzialmente quelli più tradizionali) il coinvolgimento delle PMI e delle micro-imprese è ostacolato dalla mancanza delle competenze necessarie per poter cooperare su attività di ricerca e sviluppo	X								X		
<b>Sovrapposizione di ruoli</b> Non sempre il ruolo e le competenze delle aggregazioni sono ben definiti e questo può portare a una sovrapposizione con altre organizzazioni (come le associazioni di rappresentanza)		X					X				
<b>Risorse umane e gestione</b> Il singolare mix di competenze che deve caratterizzare lo staff delle organizzazioni e, in particolare, la figura del cluster manager, può rendere difficile la selezione dei profili ideali. Tale aspetto, insieme alla mancanza di sufficienti risorse umane da dedicare a queste attività, può rappresentare un limite per lo sviluppo di alcune attività delle aggregazioni. Tale ruolo è reso ancora più delicato dalla velocità alla quale si susseguono le evoluzioni tecnologiche nei vari settori industriali. Inoltre, vi è il rischio che le organizzazioni non riescano a dimostrarsi sufficientemente recettive rispetto ai bisogni degli stakeholder							X	X		X	X
<b>Insufficiente cultura collaborativa</b> Collaborare all'interno di un'organizzazione con dei diretti concorrenti di mercato non è sempre immediato per le imprese, in quanto richiede un rilevante cambiamento del modo di fare impresa	X		X						X	X	X

## 2.2. Le relazioni tra aggregazioni di imprese ed istituzioni pubbliche

Come sostenuto da Becattini nella definizione di distretto industriale<sup>39</sup>, **le aggregazioni rappresentano una comunità e quindi un processo sociale attraverso il quale gli attori coinvolti possono riunirsi, cooperare e condividere esperienze. Tra questi attori, i governi locali ricoprono un ruolo particolarmente rilevante per stimolare la creazione di connessioni sociali e per stimolare la creazione di prospettive di sviluppo comuni.**

Tuttavia, è importante sottolineare come, nonostante il compito delle istituzioni sia fondamentale specialmente nella fase di avvio delle aggregazioni e nel supporto tecnico e/o finanziario, queste organizzazioni devono poter operare autonomamente, con un ruolo trainante specifico assegnato alle imprese. Ciò è indispensabile per consentir loro di svolgere attività in linea con gli andamenti dei mercati e di fornire dei benefici effettivi alle imprese. Laddove queste condizioni venissero disattese, si correrebbe un triplice rischio: limitare l'indipendenza del cluster, far venir meno l'interesse da parte degli stakeholder e alimentare le dinamiche di "dipendenza" cui innanzi si è fatto cenno.

Pertanto, i governi non dovrebbero collaborare con le aggregazioni come partner diretti nelle iniziative a supporto delle stesse. Al contrario, i governi possono partecipare all'interno dei comitati direttivi delle organizzazioni, con un ruolo di supporto o consultivo, ad esempio condividendo pareri e conoscenze, ma senza diritto di voto (come in Navarra). In questo modo, si salvaguarda l'indipendenza decisionale delle aggregazioni e si possono aprire spazi di dibattito e condivisione tali per cui è possibile:

- allineare le strategie di sviluppo delle aggregazioni agli obiettivi di politica industriale dei governi;
- stimolare la partecipazione alle organizzazioni degli attori dell'ecosistema regionale.

<sup>39</sup> Becattini, G., (1989). Riflessioni sul distretto industriale marshalliano come concetto socioeconomico. Stato e mercato, n. 25, p.112. In: Schilirò, D. (2008). I distretti industriali in Italia quale modello di sviluppo locale: aspetti evolutivi, potenzialità e criticità. Vita e pensiero.

### 2.3. Le relazioni tra aggregazioni di impresa ed altri attori dell'ecosistema

Definire il ruolo delle aggregazioni all'interno dell'ecosistema è molto importante alla luce di due fenomeni connessi:

1. la proliferazione di organizzazioni con ruoli e funzioni sovrapponibili;
2. lo sviluppo dei rapporti con le associazioni di categoria in relazione al potere di rappresentanza delle istanze presso il decisore pubblico.

Il primo fenomeno, nel caso di un panorama di iniziative vasto (vedi box n. 4 "La Legge della Regione Toscana che razionalizza il panorama delle aggregazioni") e con obiettivi analoghi (ossia favorire la collaborazione tra imprese e tra imprese e mondo della ricerca), ha come effetto quello di duplicare gli sforzi e di non garantire una efficace comprensione delle finalità di ogni singola iniziativa da parte degli stakeholder.

Per quanto riguarda il secondo fenomeno, non sempre i rapporti tra aggregazioni e le associazioni di categoria e altri enti (come sindacati e camere di commercio) si sono rilevati proficui, soprattutto nella prima fase di operatività dei distretti. A volte, possono sorgere delle conflittualità in merito al tema della rappresentanza e della concertazione<sup>40</sup>.

Pertanto, al fine di evitare sovrapposizioni tra queste organizzazioni, è necessario:

1. stabilire chiaramente il ruolo e le funzioni di ciascuna categoria di aggregazioni, specificando che uno dei principali obiettivi di questi soggetti è supportare il consolidamento delle attività imprenditoriali emergenti e di stimolare la competizione sul mercato tra queste ultime e le grandi imprese;
2. evitare che le aggregazioni diventino delle lobby concentrate esclusivamente nel rappresentare l'interesse dei propri membri presso il decisore pubblico, ma fare in modo che esse siano degli attori di supporto ai governi nella individuazione dei percorsi più consoni di sviluppo economico;
3. effettuare delle scelte politiche chiare rispetto ai soggetti da coinvolgere nei tavoli di concertazione.

---

<sup>40</sup> Ad esempio, in Emilia-Romagna il lancio dell'iniziativa Cluster-ER ha portato ad un confronto tra le Regione e le associazioni imprenditoriali del territorio, in quanto queste ultime hanno espresso il timore di una sovrapposizione di ruoli e competenze. Pertanto, la Regione ha specificato (nel bando del 2015) che i cluster avrebbero dovuto essere aperti a tutte le imprese e che non avrebbero dovuto ricoprire alcun ruolo nella selezione dei progetti e nella gestione finanziaria della programmazione regionale. Negli anni, i rapporti tra questi soggetti sono nettamente migliorati: ciò è stato possibile grazie a una precisa definizione del ruolo dei cluster all'interno dell'ecosistema regionale.

## Approfondimento n. 4: La Legge della Regione Toscana che definisce l'«ecosistema del trasferimento tecnologico»

La Regione Toscana ha approvato la legge regionale n. 16 del 3 marzo 2020<sup>41</sup> "Misure per il sostegno alle imprese start up innovative e disposizioni di semplificazione. Modifiche alla l.r. 71/2017" che, al Capo III, definisce l'«ecosistema del trasferimento tecnologico». La legge riorganizza in modo "tassonomico" gli attori del trasferimento tecnologico individuando come componenti dell'ecosistema i "distretti tecnologici", a loro volta "costituiti da imprese, organismi di ricerca, amministrazioni pubbliche, centri e infrastrutture per il trasferimento tecnologico, digital innovation hub, competence center, enti di formazione, organizzazioni senza scopo di lucro, associazioni di categoria", ovvero tutti i soggetti pubblici e privati che fanno parte del complessivo ecosistema.

L'individuazione di tali soggetti è basata sulla funzione da essi svolta. Pertanto, per comprendere se le attività portate avanti da un determinato ente rientrano effettivamente nella sfera del "trasferimento tecnologico", la Regione ha effettuato, come si dirà più avanti, approfondimenti in convenzione con il sistema universitario, tramite una ricognizione delle varie definizioni esistenti in letteratura e una codifica del processo 'industriale' del trasferimento tecnologico. Le informazioni acquisite permettono di discernere in merito alla rispondenza sia in termini pratici che teorici a criteri fondati sulle evidenze scientifiche.

La legge citata adotta un approccio di ampio respiro, che si mostra orientato a superare le barriere alla transizione in ottica di sviluppo sostenibile (ambiente, digitale, responsabilità sociale d'impresa) del sistema produttivo regionale. Le disposizioni sono indirizzate ad imprese per le quali, in ragione principalmente della ridotta dimensione (micro e PMI, startup innovative), sussistono maggiori difficoltà nell'adeguamento alle transizioni in corso e nel trasferimento di competenze e di tecnologia; tutte attività con un grado di complessità superiore rispetto alle possibilità consentite dalla loro dimensione e vocazione.

Rispetto alle attività di approfondimento cui sopra si è fatto cenno, è stato recentemente pubblicato (marzo 2021) un articolato documento realizzato, su incarico della Regione Toscana, da parte del consorzio QUINN (Consorzio universitario in ingegneria per la Qualità e l'Innovazione) sul processo di trasferimento tecnologico<sup>42</sup>. Il documento si compone di tre parti: la prima analizza i diversi modelli di trasferimento tecnologico e fornisce indicazioni operative (linee guida) indirizzate ai Centri di Trasferimento Tecnologico (CTT) per progettare un sistema di trasferimento allineato con i driver di sviluppo, la seconda contiene le schede delle quattro attività di trasferimento tecnologico individuate ("proof of concept"; accompagnamento alla progettazione e alla cooperazione tecnologica; sviluppo di attività di dimostrazione tecnologica; assessment tecnologico e organizzativo). Infine, la terza parte contiene un glossario delle infrastrutture per il trasferimento tecnologico riconducibili alla definizione di CTT, particolarmente interessante ai fini di ricerca prenormativa, in quanto utile alla possibile revisione delle definizioni da riportare nella normativa regionale.

L'attenzione della Toscana al tema del trasferimento tecnologico è evidenziata anche dal sostegno pubblico regionale riservato alle corrispondenti attività. Si veda ad esempio la legge regionale n. 57 del 6 agosto 2019<sup>43</sup> e ss.mm.ii., riguardante il "Sostegno al processo di razionalizzazione del sistema di gestione delle infrastrutture per il trasferimento tecnologico, sostegno a singole società di gestione di infrastrutture per il trasferimento tecnologico e a società di servizi per il trasferimento tecnologico".

<sup>41</sup> <http://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/articolo?urndoc=urn:nir:regione.toscana:legge:2020-03-03;16>

<sup>42</sup> Regione Toscana (2021), Il processo di trasferimento tecnologico – Il ruolo dei Centri di Trasferimento Tecnologico. <http://industria40.regione.toscana.it/documents/685883/702347/IL+PROCESSO+DI+TRASFERIMENTO+TECNOLOGICO/9c67b607-bbec-4d7b-a3b5-036b96d6808c>

<sup>43</sup> <http://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/articolo?urndoc=urn:nir:regione.toscana:legge:2019-08-06;57&pr=idx,0;artic,1;articparziale,0>

### 3. Il supporto pubblico alle aggregazioni

Il supporto pubblico, sia esso di tipo tecnico-organizzativo o di tipo finanziario, può rivelarsi fattore cruciale per il successo delle politiche a sostegno delle aggregazioni, sia nella fase di avvio che nella fase di consolidamento delle stesse<sup>44</sup>.

Nelle esperienze analizzate, i finanziamenti vengono generalmente utilizzati per coprire i costi di gestione delle aggregazioni e per supportare i progetti di cooperazione tra gli stakeholder. Solitamente, se i finanziamenti vengono concessi a valere su fondi europei, i costi ammissibili dei progetti non possono superare il 50% del totale, secondo quanto stabilito dalla normativa europea sugli aiuti di stato.

Interessante l'approccio utilizzato in Catalogna, dove l'accesso al Programma "Catalonia Clusters" consente di usufruire di una serie di servizi (vedi box n. 6 "I servizi e le attività sviluppate nel "Catalonia Cluster Programme"), ma non assicura alcun finanziamento ai cluster, i quali devono presentare dei progetti e competere con le proposte presentate dagli altri cluster per ottenere i fondi. Questa modalità operativa basata sulla competizione stimola i cluster a presentare progetti più accurati e di maggiore qualità.

Secondo le indicazioni raccolte nel corso delle interviste, sono due gli elementi che influenzano maggiormente il supporto pubblico alle aggregazioni.

- Durata

I finanziamenti, così come le strategie di sviluppo che ne sono alla base, devono essere stanziati con una prospettiva di medio-lungo periodo, affinché i processi di collaborazione tra gli stakeholder coinvolti si consolidino all'interno dell'ecosistema.

- Coerenza

È necessario che, al di là della tipologia di finanziamenti di cui i cluster beneficiano (pubblici o privati), vi sia coerenza tra la strategia di sviluppo del cluster e gli obiettivi che si vogliono raggiungere attraverso l'impiego di tali risorse. Introdurre un sistema di condizionalità potrebbe aiutare ad orientare in maniera più puntuale il supporto economico all'obiettivo di policy che si vuole raggiungere attraverso il cluster.

---

<sup>44</sup> European Expert Group on Clusters (2020), Recommendation Report.

## Approfondimento n. 5: Il supporto tecnico e finanziario alle aggregazioni<sup>45</sup>

Nelle diverse esperienze analizzate, il supporto tecnico e/o finanziario rivolto alle aggregazioni si differenzia in termini economici e per la tipologia di servizi offerti.

Di seguito si mettono in evidenza le principali informazioni raccolte.

### Navarra

Supporto finanziario:

- management del cluster (60 mila euro per anno per ogni cluster)
- progetti (circa 140 mila euro per anno per ogni cluster)

Supporto tecnico:

- supporto nella definizione dei piani di sviluppo che devono essere in linea con strategie di sviluppo regionali
- supporto tecnico di Sodena (la società di sviluppo della Regione Navarra) per lo sviluppo delle attività del cluster
- messa a disposizione di uffici per i cluster presso la sede di Sodena

### Catalogna

Supporto finanziario:

- il "Catalonia Cluster programme" finanzia i piani di attività dei cluster
- i cluster del "Catalonia Cluster programme" competono per ottenere finanziamenti per i loro progetti

Supporto tecnico (per maggiori dettagli, si guardi anche il box n. 6 "I servizi e le attività sviluppate nel "Catalonia Cluster Programme"):

- ogni 4 anni viene condotta un'analisi per identificare le sfide strategiche di ogni cluster
- programmi di formazione per i cluster
- supporto per la gestione dei progetti europei
- supporto nella definizione dei piani di sviluppo
- valutazione annuale delle attività
- "Catalonia Cluster Space" è l'area messa a disposizione per gli uffici dei cluster

### Paesi Baschi

Supporto finanziario:

- progetti che stimolano dinamiche cooperative (3 milioni di euro per anno in totale)

### Alta Austria

Supporto finanziario:

- management e attività dei cluster (2 milioni di euro per anno dalla Regione)

### Basilicata

Supporto finanziario:

- finanziamento *una tantum* per l'avviamento dei cluster (150 mila euro per cluster)

### Emilia-Romagna

Supporto finanziario:

- piani di attività del cluster (100 mila euro per cluster all'anno per 3 anni)

<sup>45</sup> Le informazioni fornite nel box si basano su quanto rilevato nel corso delle interviste e pertanto riferiscono della conoscenza del singolo esperto; sono verificate alla fonte, ma potrebbero non essere esaustive delle azioni di supporto presenti nel territorio di riferimento.

**Molte delle politiche pubbliche a sostegno delle aggregazioni che sono state analizzate prevedono anche l'implementazione di meccanismi di valutazione e monitoraggio. Difatti, questo tipo di attività è fondamentale in ogni politica pubblica, ma si rende ancora più necessaria data la complessità e la continua evoluzione delle aggregazioni.** Occorre quindi attivare degli approcci piuttosto flessibili (indicatori generali particolarmente efficaci, agevolmente popolabili ed aggiornabili e focus specifici su aspetti di interesse e/o criticità) per comprendere i limiti e le potenzialità di queste organizzazioni e per modulare il tipo di supporto di cui queste hanno bisogno. Tuttavia, tali attività sono particolarmente complesse da implementare. Ad esempio, tra i membri delle aggregazioni si innescano delle interazioni formali e non formali, da cui discendono effetti positivi di dinamiche collaborative, che tuttavia non sono semplici né da identificare né tantomeno da misurare<sup>46</sup>.

In Navarra, dove l'obiettivo di policy generale è quello di connettere gli andamenti economici futuri con le reali capacità della regione (sia tecnologiche sia industriali), viene implementata una **metodologia europea di analisi dei cluster** finalizzata a monitorare l'andamento di questa politica. Per fare ciò, Sodena (l'Agenzia regionale responsabile della gestione della policy) seleziona con appalti pre-commerciali studi di consulenza specializzati, affidando loro la realizzazione di attività articolate in quattro fasi:

1. comprendere le specificità del settore in cui il cluster opera (numero di imprese, loro dimensione, loro prodotti, mercato in cui esse operano) e valutare il patrimonio di conoscenze espresso dai centri tecnologici e dalle università regionali;
2. prevedere gli andamenti futuri del settore in analisi. Per fare ciò vengono organizzate attività di benchmarking presso regioni che rappresentano delle buone pratiche a livello europeo. Questo tipo di attività può contribuire a costruire una visione strategica condivisa tra il governo regionale, i cluster e gli studi di consulenza, rispetto alla realizzazione dei piani di sviluppo dei cluster. Ciò che conta è stabilire degli obiettivi chiari da raggiungere in un determinato arco temporale (5 o più anni);
3. preparazione dei piani di sviluppo;
4. definizione di obiettivi specifici in determinate aree.

---

<sup>46</sup> European Observatory for Clusters and Industrial Change (2020), Smart Guide to cluster policy monitoring and evaluation. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/40501/attachments/1/translations/en/renditions/native>

## Approfondimento n. 6: I servizi e le attività sviluppate nel "Catalonia Cluster Programme"

Il "Catalonia Clusters Programme" è considerato una buona pratica a livello europeo (e non solo) anche per via del supporto tecnico e dei servizi che ACCIÓ fornisce mediante il suo staff (11 persone dedicate a tale attività) ai cluster beneficiari. Infatti, le iniziative sviluppate consentono il costante aggiornamento delle competenze dei responsabili della gestione dei cluster (vedi sotto sezione "1.5 La governance e il ruolo dei cluster manager") e, inoltre, favoriscono la nascita di sinergie tra i cluster catalani e ne supportano le attività di internazionalizzazione.

Tra i principali servizi offerti:

- Analisi strategica  
Condotta ogni 4 anni per identificare elementi come la massa critica, il segmento economico, la catena del valore, le tendenze a livello internazionale e le sfide strategiche da affrontare.
- Programmi di formazione per lo staff dei cluster  
Ogni mese vengono organizzati programmi di formazione per cluster manager e project manager.
- Supporto nella partecipazione a progetti europei  
ACCIÓ mette a disposizione 2 membri del suo staff per supportare i cluster nella realizzazione di progetti europei.
- Implementazione del modello B Corp  
Il modello B Corp introduce un nuovo concetto di business basato non esclusivamente sul profitto, ma anche sugli aspetti sociali e ambientali delle attività economiche.
- Collaborazione con la IESE business school  
Questa business school utilizza i cluster catalani come casi di studio per i propri studenti. Alcuni di questi vengono presentati ogni anno nel corso di una Conferenza.
- Programmi di formazione e assistenza per le aziende dei cluster  
Vengono organizzate delle attività di formazione per le imprese che fanno parte del "Board" dei cluster al fine di consentir loro di definire e orientare le strategie di sviluppo dell'ente. Inoltre, ogni cluster ha a disposizione un membro dello staff di ACCIÓ per qualsiasi tipo di necessità.
- Valutazione annuale  
Ogni anno viene condotta una valutazione formale del lavoro svolto con l'obiettivo di migliorare le performance dei cluster e di ACCIÓ.
- "Catalonia cluster space"  
Tutti i cluster hanno a disposizione uno spazio di coworking comune nella sede di ACCIÓ e questo stimola la collaborazione tra di essi.

Sebbene il supporto finanziario delle istituzioni sia fondamentale per lo sviluppo delle aggregazioni, queste devono avere l'obiettivo di autosostenersi nel medio-lungo periodo. Questa condizione può essere soddisfatta attraverso un mix di attività, quali:

- partecipazione alla programmazione di livello regionale, nazionale ed europeo;
- quote associative annuali per i membri delle organizzazioni;
- vendita di servizi per le imprese da offrire sul mercato (come attività di consulenza).

### 3.1. Il ruolo delle agenzie pubbliche di sviluppo regionale nelle politiche distrettuali

Nell'implementazione delle politiche distrettuali, le attività che questi enti possono svolgere sono riconducibili a quattro principali categorie:

1. Verifica dei criteri di eleggibilità

ACCORDO ATTUATIVO ai sensi della Deliberazione n. 153/2018 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio  
"Analisi attuativa ed ambiti di aggiornamento della Legge Regionale 3 agosto 2007, n. 23"

Laddove l'accesso ai programmi pubblici che supportano le aggregazioni è vincolato a determinati requisiti, sono le agenzie a verificare il soddisfacimento di questi ultimi.

2. Valutazione delle proposte progettuali

In molti casi studio, i fondi pubblici finanziano i progetti presentati dalle aggregazioni e, di norma, sono le agenzie a valutare e selezionare le proposte.

3. Sviluppo di servizi

Spesso, le agenzie si occupano anche dell'organizzazione e dello sviluppo dei servizi dedicati alle aggregazioni (supporto alla programmazione europea, corsi di formazione, attività di internazionalizzazione, ecc.).

4. Monitoraggio delle attività

Attraverso il monitoraggio delle attività delle aggregazioni e mediante studi di settore, le agenzie verificano lo sviluppo delle organizzazioni, al fine di valutare i risultati delle politiche e fornire raccomandazioni al decisore pubblico per migliorarne l'efficacia.

In molti dei casi analizzati, la gestione tecnica delle politiche a supporto delle aggregazioni è di competenza di agenzie o società che operano su indirizzo del decisore pubblico. È interessante prendere in esame alcune di esse per comprendere l'effettivo ruolo delle agenzie.

In Navarra, Sodena (la società di sviluppo della Regione) è responsabile per la gestione della politica a supporto dei cluster e coordina una serie di attività:

- assistenza per la predisposizione delle strategie di sviluppo dei cluster che devono essere in linea con le priorità regionali;
- supporto alla presentazione dei progetti finanziabili dalla Regione;
- gestione della rete di relazioni con lo staff dei cluster;
- condivisione degli uffici con i segretariati dei cluster;
- supporto nella partecipazione ad iniziative di livello europeo.

In Emilia-Romagna, ART-ER (la società regionale in-house per l'Attrattività e la Ricerca del Territorio) è il soggetto responsabile per la gestione dei Clust-ER e conduce diverse attività:

- coordinamento in fase di costituzione, al fine di garantire la connessione tra i sette Clust-ER e le sette aree strategiche della RIS3 regionale;
- condivisione degli uffici con i segretariati dei cluster;
- monitoraggio delle attività dei Clust-ER attraverso la gestione dei database (numero di soci, numero di riunioni ed assemblee, numero di eventi, ecc.).

In Veneto, la società regionale in-house per la ricerca applicata, l'innovazione e il trasferimento tecnologico Veneto Innovazione collabora e supporta attivamente le aggregazioni regionali su tre livelli:

- locale - collabora con gli stakeholder del territorio per l'istituzione dei partenariati delle Reti Innovative regionali e supporto nel consolidamento dei meccanismi di governance delle stesse;
- nazionale - partecipa, per conto della Regione Veneto, ad alcuni cluster tecnologici nazionali nei quali, oltre a portare avanti le varie istanze regionali, si impegna a stimolare il coinvolgimento delle aggregazioni regionali;
- europeo - partecipa a iniziative a supporto dei cluster promosse a livello europeo (tra cui l'Enterprise Europe Network e la European Cluster Collaboration Platform) e stimola il coinvolgimento delle aggregazioni regionali. Inoltre, Veneto Innovazione supporta le aggregazioni nella partecipazione ai bandi di livello europeo.

## 4. Il ruolo delle aggregazioni nell'implementazione delle politiche pubbliche

Per via delle loro caratteristiche, **a livello europeo i cluster sono considerati attori rilevanti per le politiche regionali, a partire da quelle di sviluppo industriale**<sup>47</sup>.

I casi studio analizzati e la letteratura di riferimento mostrano che, il più delle volte, le politiche a supporto delle aggregazioni sono strettamente legate a quelle per l'innovazione e la ricerca&sviluppo. Pertanto, il sostegno alle aggregazioni è spesso strettamente connesso con la promozione della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione, favorendo la collaborazione tra diversi attori in un contesto territoriale specifico. In Europa, e in particolare a livello regionale, le politiche a supporto delle aggregazioni sono spesso collegate alle strategie regionali di innovazione e/o alle Strategie di Specializzazione Intelligente (RIS3). Infatti, queste organizzazioni sono considerate uno strumento dinamico a favore dello sviluppo delle aree strategiche di specializzazione settoriale e/o tecnologica che sono cruciali per la crescita economica dei sistemi industriali regionali<sup>48</sup>.

Inoltre, il supporto alle aggregazioni è spesso orientato alla promozione delle piccole e medie imprese (PMI), che rappresentano la maggioranza delle imprese in molti ecosistemi industriali. Queste organizzazioni possono quindi essere considerate come elementi integranti del mix di politiche attinente a tre ambiti tematici:

- innovazione;
- specializzazione strategica;
- sostegno alle PMI.

Questa triade di obiettivi interconnessi tra loro mira a promuovere lo sviluppo e la crescita regionale favorendo le attività di innovazione e di ricerca in un contesto caratterizzato da dinamiche collaborative in cui sono coinvolte diverse tipologie di stakeholder<sup>49</sup>.

### 4.1. Le Strategie di Specializzazione Intelligente (RIS3)

Le Strategie di Specializzazione Intelligente costituiscono un approccio alle politiche di tipo *place-based* adottate per la prima volta in Europa all'avvio del ciclo di programmazione 2014-2020. Intendono favorire lo sviluppo delle Regioni facendo leva sulla vocazione dei territori e sui loro vantaggi competitivi<sup>50</sup>. In tal modo, è possibile sfruttare i punti di forza dei rispettivi tessuti produttivi nel mercato internazionale<sup>51</sup>. È

<sup>47</sup> [https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/cluster\\_en](https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/cluster_en)

<sup>48</sup> European Observatory for Clusters and Industrial Change (2019), Cluster programmes in Europe and beyond. [https://clustercollaboration.eu/sites/default/files/news\\_attachment/cluster\\_programmes\\_in\\_europe\\_and\\_beyond\\_0.pdf](https://clustercollaboration.eu/sites/default/files/news_attachment/cluster_programmes_in_europe_and_beyond_0.pdf)

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> Il fondamento giuridico che definisce la "Strategia di specializzazione intelligente" è rinvenibile nel Reg. (UE) n. 1301/2013.

<sup>51</sup> Carnazza P., Lombardi A., Suppa M., Zuccaro A. (2021), Specializzazioni produttive regionali e offerta formativa degli istituti tecnici superiori.

interessante notare come le premesse su cui Dominique Foray<sup>52</sup> ha teorizzato la Regional Innovation Strategy for Smart Specialization (RIS3) sono sostanzialmente simili a quelle alla base del concetto di *cluster*. D'altronde, le politiche distrettuali possono essere parte integrante delle politiche industriali e delle politiche di innovazione, soprattutto quando definite a livello regionale. Pertanto, **le aggregazioni distrettuali possono avere un ruolo strategico sia nella fase di sviluppo sia in quella di implementazione delle RIS3, garantendo una maggiore efficacia e coerenza delle politiche di sviluppo del territorio**<sup>53</sup>.

Alcuni dei più importanti principi alla base di queste strategie sono:

- rendere l'innovazione una priorità per tutte le regioni;
- canalizzare gli investimenti e creare sinergie;
- migliorare il processo di innovazione;
- migliorare la governance e coinvolgere maggiormente i soggetti interessati<sup>54</sup>.

Nella maggior parte dei casi di studio analizzati, le aggregazioni sono state coinvolte nello sviluppo e nell'attuazione del primo ciclo di RIS3 (nel periodo di programmazione 2014-2020) e sono tuttora impegnate nella definizione del secondo ciclo per la programmazione 2021-2027 (Tabella 5). Proprio per via del fatto che cluster e distretti possono contribuire significativamente all'attuazione delle RIS3, molto spesso vi è uno stretto legame tra i settori di specializzazione individuati dai governi e le aggregazioni che operano in quei settori. Infatti, **queste organizzazioni sono considerate strategiche per via della loro peculiare composizione, che consente di ricoprire il ruolo di soggetti intermediari in grado di rappresentare i bisogni delle filiere produttive in cui operano e porle in relazione con il sistema della formazione, della ricerca e dell'amministrazione pubblica. In altre parole, mettono in moto il meccanismo della tripla<sup>55</sup> e quadrupla elica<sup>56</sup>. Tale patrimonio informativo è di fondamentale importanza per consentire ai governi di orientare in maniera più efficace le traiettorie di sviluppo future.** Inoltre, il contributo delle aggregazioni può essere utile anche per effettuare azioni di monitoraggio delle politiche già implementate, migliorandole laddove necessario.

---

<sup>52</sup> Commissione Europea (2018), The Role of Smart Specialisation in the EU Research & Innovation Policy Landscape. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/brochure/smart/role\\_smartspecialisation\\_ri.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/brochure/smart/role_smartspecialisation_ri.pdf)

<sup>53</sup> Commissione Europea (2012), Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations (RIS 3). <https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/84453/RIS3+Guide.pdf/fceb8c58-73a9-4863-8107-752aef77e7b4>

<sup>54</sup> <https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/what-is-smart-specialisation->

<sup>55</sup> Etzkowitz H. and Leydesdorff L. (1995), The Triple Helix. University-Industry- Government Relations: A Laboratory for Knowledge-Based Economic Development, Glycoconjugate Journal. [https://www.researchgate.net/publication/241858820\\_The\\_Triple\\_Helix\\_-\\_University-Industry-Government\\_Relations\\_A\\_Laboratory\\_for\\_Knowledge\\_Based\\_Economic\\_Development](https://www.researchgate.net/publication/241858820_The_Triple_Helix_-_University-Industry-Government_Relations_A_Laboratory_for_Knowledge_Based_Economic_Development)

<sup>56</sup> Yawson R. M. (2009), The Ecological System of Innovation: A New Architectural Framework for a Functional Evidence-Based Platform for Science and Innovation Policy, The Future of Innovation Proceedings of the XXIV ISPIM 2009 Conference. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1417676](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1417676)

**ACCORDO ATTUATIVO ai sensi della Deliberazione n. 153/2018 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio  
"Analisi attuativa ed ambiti di aggiornamento della Legge Regionale 3 agosto 2007, n. 23"**

*Tabella 5: Le connessioni tra le politiche a supporto delle aggregazioni e le RIS3*

<b>Regione</b>	<b>Connessione cluster – RIS3</b>
Regione Veneto	Le Reti Innovative Regionali del Veneto oltre a essere coinvolte nella definizione della RIS3, in fase di costituzione devono necessariamente collocarsi all'interno di una delle quattro aree tematiche della S3 regionale.
Regione Emilia-Romagna	I sette Cluster-ER individuati in Emilia-Romagna operano nelle sette aree di specializzazione della RIS3 regionale. Inoltre, i cluster hanno un grande valore aggiunto per la Regione in quanto sono diventati i principali interlocutori attraverso i quali definire la S3 e il loro ruolo è stato ripreso anche nel Piano di Governo della nuova Giunta Regionale insediatasi all'inizio del 2020.
Regione Piemonte	I Poli di Innovazione piemontesi sono definiti come strumenti di implementazione della RIS3 regionale già nella Delibera con la quale vengono istituiti.
Paesi Baschi (Spagna)	In fase di definizione della RIS3, i cluster sono stati coinvolti nei "gruppi direttivi" nei quali si sono stati analizzati i processi di sviluppo dell'imprenditorialità per ciascuna delle aree.
Catalogna (Spagna)	In Catalogna sono state svolte numerose attività per connettere la RIS3 con la cluster policy regionale.
Navarra (Spagna)	In Navarra la cluster policy è una politica industriale fortemente connessa con le politiche di innovazione e quindi con la RIS3, la quale definisce i settori strategici regionali e le tecnologie da sviluppare. Di conseguenza, soltanto i cluster che operano in questi settori vengono finanziati dalla Regione.

## 4.2. Le politiche di istruzione e formazione

Il sistema dell'istruzione e della formazione può rafforzare le connessioni tra ricerca e impresa, contribuendo a sostenere la ricerca applicata e lo sviluppo degli ecosistemi dell'innovazione. In questo senso, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza promuove lo sviluppo di nuovi centri di eccellenza nel campo della ricerca che siano integrati agli ecosistemi dei territori del Sud. In questo modo si favoriscono il trasferimento tecnologico, la crescita occupazionale e l'attrazione di competenze qualificate<sup>57</sup>.

In alcuni dei casi analizzati, le aggregazioni sono attivamente coinvolte anche nelle politiche di istruzione e formazione (Tabella 6) soprattutto per via dell'azione svolta all'interno delle organizzazioni da parte dei membri che operano in quel settore (istituti di istruzione terziaria professionalizzante, università, centri di ricerca, ecc.).

Il loro contributo nella definizione e nell'implementazione di queste politiche può essere particolarmente rilevante per almeno tre ragioni principali:

<sup>57</sup> Governo Italiano (2021), Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (versione pubblicata online il 5 maggio 2021).  
<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

ACCORDO ATTUATIVO ai sensi della Deliberazione n. 153/2018 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio  
"Analisi attuativa ed ambiti di aggiornamento della Legge Regionale 3 agosto 2007, n. 23"

- la possibilità delle aggregazioni di fare sintesi e rappresentare il fabbisogno di competenze delle imprese;
- la capacità di razionalizzare il vasto panorama di interventi in tema di istruzione e formazione che viene determinato dalla suddivisione delle competenze tra i vari dipartimenti dei governi nazionali e regionali;
- la capacità di allineare maggiormente la domanda di profili altamente specializzati con la loro preparazione da parte del sistema di istruzione secondario e terziario e cercare così di ridurre lo *skill mismatch*<sup>58</sup>, soprattutto in vista delle rivoluzioni digitale e verde.

Questo ruolo è stato evidenziato anche dal "Patto per le competenze"<sup>59</sup> lanciato nel luglio del 2020 dalla Commissione Europea, laddove le aggregazioni vengono identificate come soggetti intermedi in grado di favorire lo sviluppo delle competenze digitali nelle PMI.

Allo stesso modo, è importante sviluppare delle politiche di istruzione e formazione rivolte alle aggregazioni al fine di implementare corsi di formazione che coinvolgano cluster manager, pubblica amministrazione, PMI e accademia (l'intera tripla elica). Ciò può rilevarsi di fondamentale importanza per sviluppare una visione strategica comune rispetto a cosa è un cluster e come svilupparne al meglio la governance. In questo contesto, potrebbero essere coinvolti anche gli istituti di formazione professionale e quelli di formazione secondaria in quanto soggetti fornitori di competenze.

Tabella 6: Il contributo delle aggregazioni nella definizione delle politiche a supporto dello sviluppo e del rafforzamento delle competenze

Regione	Iniziativa
Paesi Baschi (Spagna)	I cluster regionali, in collaborazione con i centri di formazione professionale, sviluppano strategie per affrontare la mancanza di specifiche competenze e lo <i>skill mismatch</i> .
Navarra (Spagna)	La Regione stimola la creazione di "Piani di azione" dei cluster per affrontare specifiche tematiche che anticipino le traiettorie di sviluppo future. In questo contesto, viene dato particolare rilievo ai progetti finalizzati allo sviluppo delle competenze per le imprese dei cluster.
Emilia-Romagna	I Cluster-ER, con il contributo di ART-ER, hanno condotto uno studio <sup>60</sup> per identificare le competenze chiave per il raggiungimento degli obiettivi della RIS3 regionale. Oltre alle imprese e ai rappresentanti del mondo della ricerca, sono stati coinvolti anche gli Istituti Tecnici Superiori (ITS).

<sup>58</sup> Secondo la European Training Foundation è un fenomeno che si verifica quando vi sono lacune e squilibri nelle competenze offerte sul mercato del lavoro in termini di sovra o sotto qualificazione. Ciò comporta a cascata difficoltà di assunzione, sottoccupazione o disoccupazione.

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/brochure/smart/role\\_smartspecialisation\\_ri.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/brochure/smart/role_smartspecialisation_ri.pdf)

<sup>59</sup> Commissione Europea (2020), Un'agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza COM(2020) 274 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0274&from=EN>

<sup>60</sup> Regione Emilia-Romagna, ART-ER, Cluster-ER (2019), Traiettorie evolutive delle competenze. Il contributo dei Cluster-ER dell'Emilia-Romagna. <https://fesr.regione.emilia-romagna.it/s3/traiettorie-evolutive-competenze.pdf/@@download/file/Traiettorie%20evolutive%20competenze.pdf>

#### 4.3. Altre politiche. Gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030 e la crisi pandemica

Come visto, **le aggregazioni possono fornire un contributo rilevante nell'implementazione di obiettivi di policy di vario tipo, anche quelli più generali e di indirizzo come gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile**<sup>61</sup>.

In tal senso, è interessante l'iniziativa avviata nel 2019 da Orkestra (l'istituto basco per la competitività) e dall'Agenzia Regionale per lo Sviluppo dei Paesi Baschi che si pone l'obiettivo di integrare all'interno delle attività dei cluster alcuni elementi degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. A questo fine, sono stati organizzati alcuni workshop allo scopo di comprendere:

- come i 9 cluster coinvolti stessero già implementando tali Obiettivi;
- in che modo avrebbero potuto iniziare a farlo.

La prima fase dell'attività ha visto i cluster impegnati ad eseguire un'auto-analisi per identificare quali Obiettivi fossero rilevanti per le loro attività e, nel 2020, le imprese operanti nei cluster hanno iniziato ad essere coinvolte per esplorare le modalità attraverso cui implementarli all'interno delle loro attività. Nel 2020, l'iniziativa si è dovuta arrestare per via dello scoppio della pandemia da Covid-19.

A proposito della crisi economica seguita allo scoppio della pandemia, anche in questo caso le **aggregazioni europee sono state coinvolte in vari modi per cercare di mitigare alcune criticità da questa derivanti**. Se ne segnalano alcune emerse nel corso dell'attività di ricognizione:

- la European Cluster Collaboration Platform (ECCP) ha lanciato il "COVID-19 Response Portal<sup>62</sup>", uno strumento attraverso cui facilitare lo scambio di competenze e informazioni tra i membri della piattaforma per dare una risposta rapida alle esigenze emerse nel corso dell'emergenza sanitaria. La piattaforma dissemina informazioni relative a bandi (di livello europeo, nazionale e regionale) volti ad affrontare l'emergenza pandemica e a soluzioni innovative e buone pratiche adottate in tutta Europa da PMI, aggregazioni di imprese e istituzioni per fronteggiare la crisi. Inoltre, vengono promossi webinar ed eventi in merito alle misure e alle strategie per contrastare gli effetti della pandemia sull'economia europea;
- a partire da marzo 2020, la European Cluster Alliance (ECA) ha organizzato delle "morning sessions", ossia delle riunioni finalizzate a supportare le aggregazioni ad affrontare i problemi posti dalla pandemia e favorire lo scambio di buone pratiche. Inoltre, nello stesso periodo, ECA ha collaborato con la Commissione Europea per l'identificazione di soluzioni innovative sviluppate all'interno delle aggregazioni particolarmente utili per fare fronte ad alcune criticità emerse nel corso della crisi pandemica. Inoltre, ECA ha anche collaborato con alcune aggregazioni per analizzare il ruolo che questi potevano ricoprire nella definizione dei recovery plan nazionali;
- nei Paesi Baschi, Orkestra ha ridefinito la propria agenda al fine di comporre dei piani di azione che consentano di sviluppare delle strategie di sviluppo dei cluster nello scenario pandemico<sup>63</sup>.

Tali iniziative ribadiscono **la rilevanza delle aggregazioni nell'implementazione di politiche anche di carattere emergenziale**. Difatti, l'attuale sistema economico è composto da gruppi di reti interconnesse tra loro: in questo contesto, le aggregazioni agiscono da intermediari in grado di mettere in relazione questi gruppi. Pertanto, queste organizzazioni contribuiscono ad aumentare la resilienza del sistema.

<sup>61</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>

<sup>62</sup> <https://clustercollaboration.eu/in-focus/resilience/covid-19-response-portal>

<sup>63</sup> Di particolare interesse l'articolo pubblicato da Orkestra "[Basque Country Competitiveness Report. Resilience: before, during and after the pandemic](#)"

## 5. Le iniziative a livello europeo a supporto dei cluster

Come già accennato, **vi è un forte legame tra le politiche di sviluppo industriale e le politiche a sostegno delle aggregazioni a livello europeo**. Secondo la DG GROW<sup>64</sup> queste organizzazioni sono degli attori in grado di poter contribuire agli obiettivi generali delle politiche industriali europee: transizione verde, transizione digitale e rafforzamento delle competenze della forza lavoro<sup>65</sup>. Pertanto, nel tempo sono state lanciate quattro iniziative a sostegno dei cluster, finanziate dai programmi COSME e Horizon2020<sup>66</sup>.

- The European Observatory for Clusters and Industrial Change  
Attraverso lo sviluppo di analisi delle iniziative maturate in paesi e regioni europei, l'Osservatorio produceva degli studi orientati a supportare i decisori pubblici nell'implementazione di cluster policy basate sulle evidenze. Di recente, questa organizzazione è stata sciolta e le sue funzioni e competenze sono state trasferite alle European Cluster Collaboration Platform.
- Cluster excellence  
Fornisce supporto alla creazione di partnership e allo scambio di buone pratiche tra cluster per il miglioramento del management delle organizzazioni.
- Cluster internationalisation  
Mira a rafforzare la collaborazione tra cluster europei e l'accesso delle PMI a mercati terzi.
- Clusters and industrial value chains  
Si propone di favorire la creazione di nuove catene del valore attraverso la collaborazione inter-settoriale ed inter-regionale.

Esistono poi varie piattaforme che operano a supporto delle aggregazioni in Europa, sia a livello ufficiale (riconosciute e istituite direttamente dalla Commissione Europea) che a livello non ufficiale.

Le organizzazioni direttamente ascrivibili alla Commissione Europea sono le seguenti:

- European Cluster Collaboration Platform (ECCP)  
La piattaforma è amministrata da un consorzio di stakeholder che lavorano su indirizzo della Commissione ed è finanziata dal Programma COSME. I suoi obiettivi sono: raggruppare il maggior numero di cluster operanti in Europa, supportare attraverso workshop e seminari le attività di gestione e coordinamento dei cluster, stimolare la cooperazione tra loro, fungere da "antenna" per tutte le iniziative di loro potenziale interesse (studi scientifici, bandi europei, fiere ed eventi) e mappare quelli che operano nei paesi e nelle regioni europee<sup>67</sup>.
- European expert group on clusters  
Raggruppa esperti di ogni Stato membro e 5 esperti a livello europeo per formulare raccomandazioni per lo sviluppo e la gestione dei cluster e delle cluster policy.

Di seguito si elencano altre organizzazioni che operano a livello europeo:

---

<sup>64</sup> L'Unità F2 "Tecnologie avanzate, cluster ed economia sociale" della Commissione Europea ad essere responsabile per lo sviluppo delle iniziative a supporto dei cluster.

<sup>65</sup> [https://ec.europa.eu/growth/industry/policy\\_en](https://ec.europa.eu/growth/industry/policy_en)

<sup>66</sup> [https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/cluster\\_en](https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/cluster_en)

<sup>67</sup> Sono sette le aggregazioni mappate dalla ECCP che coinvolgono realtà pugliesi: Distretto Agroalimentare Regionale (D.A.Re.), Distretto produttivo Puglia Creativa, Distretto tecnologico Dhitech, Distretto tecnologico Aerospaziale, Distretto tecnologico DiTNE, Aggregazione Pubblico-Privata per l'Active & Assisted Living INNOVAAL, Cluster Nazionale Tecnologie per gli Ambienti di Vita SMILE.

- European Secretariat for Cluster Analysis (ESCA)  
Si occupa della valutazione del management dei cluster. Attraverso l'utilizzo di specifici parametri vengono assegnate delle certificazioni che si articolano su 3 livelli di qualità (in ordine crescente): bronzo, argento e oro.
- European Cluster Alliance (ECA) (si veda box n. 7 "La certificazione del management delle aggregazioni di ESCA ed EUCLES")  
Raggruppa delegati di 15 associazioni nazionali di cluster, ma anche rappresentanti di agenzie nazionali e regionali che operano per il loro sviluppo. L'obiettivo principale è quello di rappresentare l'interesse delle aggregazioni (bisogni e opportunità) a livello europeo ed internazionale. Pertanto, oltre a mettere in connessione tra loro i cluster, ECA si occupa di dare la possibilità di farli interloquire con i policy maker a livello europeo.
- TCI Network  
Raggruppa professionisti e organizzazioni che lavorano a livello mondiale all'interno dei cluster. L'obiettivo è di creare connessioni tra loro e migliorare il processo di *policy learning* su questi temi.
- EUropean Clusters Excellence Labelling Structure (EUCLES)  
Di recente (febbraio 2021) è stata ufficialmente creata questa organizzazione non governativa che raggruppa cluster a livello nazionale e regionale. Lo scopo è di implementare un meccanismo per valutare il management dei cluster sulla base dell'assegnazione di certificazioni (sul modello di quanto viene già fatto da ESCA). L'organizzazione non è attualmente operativa. Per maggiori dettagli, si veda il box n. 7 "La certificazione del management delle aggregazioni di ESCA ed EUCLES".

Molti degli esperti intervistati sono coinvolti all'interno di queste piattaforme che, per le aggregazioni, possono rappresentare la possibilità di costruire nuove partnership a beneficio dei propri membri e del territorio in cui operano. Allo stesso modo, anche per le pubbliche amministrazioni tali iniziative possono essere un'opportunità per lo scambio di buone pratiche e l'avvio di collaborazioni.

**La cooperazione a livello europeo e il supporto che viene dato ad essa in molti dei casi analizzati è motivato non soltanto dalla possibilità di cogliere opportunità di business o di favorire l'internazionalizzazione delle imprese, ma anche dalla quella di favorire l'innovazione mediante la cooperazione tra cluster provenienti da tutta l'Unione e non solo.** Infatti, un territorio nel quale viene favorita l'innovazione è anche un territorio maggiormente attrattivo per le aziende. Ad esempio, in Alta Austria la partecipazione dei cluster in progetti europei e la collaborazione con altri cluster (specialmente italiani, tedeschi e spagnoli) è fortemente promossa da Business Upper Austria. La Società fornisce supporto tecnico per la gestione amministrativa dei progetti in cui i cluster sono coinvolti (circa 30 tra progetti Interreg, Horizon 2020 e Leonardo).

ACCORDO ATTUATIVO ai sensi della Deliberazione n. 153/2018 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio  
"Analisi attuativa ed ambiti di aggiornamento della Legge Regionale 3 agosto 2007, n. 23"

## Approfondimento n. 7: La certificazione del management delle aggregazioni di ESCA ed EUCLES

Attualmente esistono due organizzazioni che certificano la qualità del management delle aggregazioni. La European Clusters Excellence Labelling Structure (EUCLES), istituita a febbraio 2021, e lo European Secretariat for Cluster Analysis (ESCA), attivo sin dal 2010. Ai fini dello studio è interessante approfondire le modalità attraverso cui opera ESCA in quanto, a partire dall'estate del 2021, questa organizzazione è sostituita da EUCLES.

Le certificazioni si basano su tre livelli di qualità: bronzo, argento e oro<sup>68</sup>. Il processo di certificazione si basa su due analisi preliminari:

- Verifica dei criteri di eleggibilità<sup>69</sup>  
L'aggregazione deve essere in possesso di alcuni criteri stabiliti dalla Commissione Europea.
- Benchmarking<sup>70</sup>  
ESCA organizza un colloquio (della durata di circa due ore) con il cluster manager dell'organizzazione candidata. L'obiettivo è raccogliere delle informazioni su vari aspetti dell'organizzazione (governance, struttura, servizi offerti, supporto finanziario, ecc.), che vengono esposti in un report in cui si fornisce una comparazione con buone pratiche di aggregazioni operanti nella stessa area tecnologica.

Questa analisi preliminare, se superata con esito positivo, porta all'ottenimento del livello bronzo; successivamente, si possono ottenere le certificazioni di livello successivo, che richiedono il soddisfacimento di criteri più stringenti.

---

<sup>68</sup> Il Distretto Tecnologico Alimentare (DARe Puglia) è l'unica organizzazione pugliese ad aver ottenuto una certificazione da ESCA, con l'etichetta di livello "bronzo".

<sup>69</sup> <https://www.cluster-analysis.org/eligibility-criteria>

<sup>70</sup> <https://www.cluster-analysis.org/benchmarking-in-a-nutshell>

## 6. I fattori di successo delle buone pratiche analizzate ed alcune ipotesi preliminari per l'aggiornamento della legislazione regionale

Obiettivo dell'analisi di benchmarking, i cui risultati sono stati discussi in questo documento, è stato quello di **identificare, mediante il confronto collaborativo con esperti, quali possano essere i fattori di successo che contribuiscono ad una politica distrettuale regionale efficace.**

Al termine di questa disamina, portata avanti con un approccio *evidence-based*, si propongono alcune indicazioni per una eventuale revisione dell'attuale assetto normativo regionale sui distretti produttivi. Le considerazioni di seguito sintetizzate (Tabella 7), una volta discusse e validate in successivi e appositi *Focus Group* con gli stakeholder regionali, verranno portate all'attenzione del decisore pubblico per le opportune valutazioni sul possibile avvio di un percorso di revisione legislativa.

Nell'ambito di questo percorso, la prima attività progettuale, che si è sostanziata in interviste agli stakeholder regionali<sup>71</sup>, ha infatti confermato che **l'apparato normativo introdotto dalla l.r. n. 23/2007 è da considerare, nel complesso, ancora oggi idoneo e adeguato agli scopi perseguiti dal legislatore regionale, non richiedendo una abrogazione e/o una legislazione completamente diversa ma un aggiornamento alla evoluzione del contesto che, oltre ai mutamenti gradualmente di scenario occorsi nel tempo, deve ora tenere conto di quelli dirompenti indotti dalla pandemia.** La legge ha stimolato molte imprese pugliesi a cooperare per il raggiungimento di obiettivi comuni e, in alcuni casi, ha fatto emergere una diffusa e maggiore consapevolezza delle potenzialità del settore. Per alcuni comparti, la normativa sui distretti ha portato a un cambiamento culturale che ha determinato una diminuzione delle diffidenze e delle barriere tra gli attori coinvolti. Tuttavia, è altresì emerso che, sotto vari profili, le disposizioni della citata legge non sono state adeguatamente attuate: questo avrebbe in parte compromesso la possibilità di alcuni distretti di incidere sullo sviluppo territoriale.

Un'indicazione di carattere generale che è stata più volte richiamata durante le interviste è **che la politica distrettuale deve tener conto non solo delle caratteristiche proprie del contesto socio-economico in cui deve dispiegare i propri effetti, ma anche del livello di maturità raggiunto dalla stessa politica.** Se è vero che in Puglia la legge è entrata in vigore circa 15 anni fa, è anche vero che, dopo il riconoscimento dei primi 18 distretti produttivi tra il 2009 e il 2012, solo recentemente vi è stata una nuova attenzione all'applicazione di tale legge, insieme al riconoscimento di ulteriori distretti, incentivati dalle risorse rivenienti da un bando MIPAAF sui distretti del Cibo<sup>72</sup>, che ha portato anche ad un aggiornamento delle Linee Guida applicative relative alle modalità di riconoscimento dei distretti produttivi pugliesi, nel marzo 2020.

Il numero stesso delle aggregazioni operative in una regione dovrebbe in qualche modo essere limitato in relazione a:

- "dimensione" del sistema economico in generale (in termini di numero di imprese attive, valore aggiunto e così via);
- specializzazioni effettivamente presenti sul territorio (esplicitando il collegamento alla S3 regionale, al momento non codificato in Puglia);

<sup>71</sup> Sintesi disponibile a questo link: [www.arti.puglia.it/wp-content/uploads/Analisi dello stato di attuazione della legge sui distretti produttivi.pdf](http://www.arti.puglia.it/wp-content/uploads/Analisi_dello_stato_di_attuazione_della_legge_sui_distretti_produttivi.pdf)

<sup>72</sup> "Avviso recante le caratteristiche, le modalità e le forme per la presentazione delle domande di accesso ai Distretti del cibo, nonché le modalità di erogazione delle agevolazioni di cui al DM. n. 7775 del 22.07.2019", Prot. n. 10898 del 17.02.2020 del MIPAAF.

**ACCORDO ATTUATIVO ai sensi della Deliberazione n. 153/2018 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio  
"Analisi attuativa ed ambiti di aggiornamento della Legge Regionale 3 agosto 2007, n. 23"**

- fase di maturità della politica distrettuale<sup>73</sup>.

La stessa politica di supporto ai distretti, che sia di tipo finanziario e/o tecnico, potrebbe a sua volta essere differenziata a seconda delle diverse fasi di sviluppo delle stesse aggregazioni (avvio, rafforzamento, consolidamento).

*Tabella 7: Fattori critici di successo delle politiche distrettuali esaminate e proposte operative per il caso Puglia*

<b>Fattori di successo individuati nell'analisi di benchmarking</b>	<b>Attuale assetto normativo in Puglia (L.r. n.23/2007)</b>	<b>Proposte operative per il caso Puglia (modifica alla L.r. n. 23/altro)</b>
<b>1. Criteri di selezione</b>	La legge regionale pugliese in vigore individua genericamente alcuni elementi caratterizzanti il distretto produttivo ed alcuni criteri per l'ammissibilità dell'istanza di riconoscimento, quali: indirizzi di politica di sviluppo economico della regione, indicatori statistici oggettivi, rappresentatività del comitato di distretto (artt. 2 e 4, c. 6).	Inserire criteri di selezione più specifici e selettivi, anche alla luce delle modifiche legislative e di contesto intervenute (S3, Agenda 2030, PNRR, ecc.). Tale previsione potrebbe essere demandata dalla legge ad un provvedimento attuativo periodico, legato alle fasi di verifica ed aggiornamento.
<b>2. Partecipazione delle diverse componenti dell'ecosistema dell'innovazione (equilibrio tra grandi imprese, medie, piccole e microimprese, startup)</b>	La legge regionale pugliese prevede già la partecipazione ai distretti produttivi di una platea molto vasta di attori regionali (art. 3).	Inserire la previsione di entità non presenti al momento dell'emanazione della L.r. (es., ITS). Specificare il ruolo degli EPR in tema di trasferimento tecnologico e miglioramento delle competenze, soprattutto per quel che riguarda le transizioni verde e digitale. In presenza di una concentrazione tematica dei cluster, individuare un soggetto pubblico regionale di riferimento con un ruolo osservativo e di raccordo.
<b>3. Programmazione strategica delle attività del progetto</b>	Nella legge regionale è previsto che i distretti debbano presentare un Programma di Sviluppo (artt. 7 e 8).	Riavviare l'attuazione di questa previsione della legge, prevedendo eventualmente interventi specifici (si veda anche punto successivo). Migliorare la codifica dei contenuti e dei parametri valutativi del programma di sviluppo e della sua attuazione.
<b>4. Supporto pubblico (finanziario e/o tecnico)<sup>74</sup></b>	La legge prevede che la Regione concorra alla realizzazione dei programmi di sviluppo dei distretti produttivi, riservando ad essi quote di azioni e misure previste dalla normativa regionale vigente o promuovendo specifici accordi di programma (art. 9).	Prevedere linee di azioni specifiche destinate a progetti di aggregazioni di imprese in coerenza con ottiche sistemiche improntate alla circolarità, alla sostenibilità e alle transizioni digitale e verde. Il supporto tecnico potrebbe limitarsi, soprattutto in una prima fase, anche

<sup>73</sup> Si passa così dal caso di Madera, una delle regioni autonome del Portogallo, in cui è presente un solo cluster dell'ICT rivolto al turismo sorto nel 2019 per iniziativa della locale Camera di Commercio, alle 29 *cluster organization* riconosciute in Catalogna dal Multiannual Programme (programma triennale).

<sup>74</sup> Eventualmente differenziando il supporto tenendo conto delle diverse esigenze dei settori e/o del diverso stadio di sviluppo delle aggregazioni.

ACCORDO ATTUATIVO ai sensi della Deliberazione n. 153/2018 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio  
"Analisi attuativa ed ambiti di aggiornamento della Legge Regionale 3 agosto 2007, n. 23"

		all'organizzazione di eventi formativi e di connessione fra i distretti e alla "incubazione" presso un soggetto regionale della fase di startup dei settori in cui l'aggregazione richiede maggiore supporto <i>top-down</i> .
<b>5. Meccanismi di monitoraggio</b>	Al momento non è stata mai effettuata da Regione Puglia un'attività di monitoraggio sistematica e con periodicità definita, sull'implementazione effettiva dei piani strategici dei distretti, non solo perché non finanziati, ma anche per la mancanza di "leve" finanziarie su cui eventualmente agire.	Oltre a prevedere alcuni elementi minimi di monitoraggio (indicatori di realizzazione), bisognerebbe individuare l'organismo tecnico responsabile del disegno ed implementazione del monitoraggio stesso in possesso di specifici requisiti professionali. Il sistema dovrebbe essere basato su efficaci indicatori generali, agevolmente popolabili ed aggiornabili, e focus specifici su aspetti di interesse e/o criticità.
<b>6. Entrate finanziarie del distretto</b>	La legge non prevede nulla al riguardo.	Potrebbero prevedersi <i>business model</i> alternativi, ma necessari al sostentamento delle spese di gestione minime del distretto (vendita di servizi agli associati, quote associative).
<b>7. Personale dedicato / cluster manager / formazione</b>	I compiti operativi del distretto sono demandati ad un comitato di distretto. La rappresentanza del distretto è di competenza del presidente. Né al presidente né ai componenti del comitato di distretto spetta alcun compenso per l'espletamento delle funzioni (artt. 5 e 6).	Prevedere un contingente minimo di personale dedicato, ad esempio rafforzando la figura del segretario del comitato di distretto già prevista (art. 6 c. 3) e fornendo una formazione specifica di gestione corrispondente a profili di cluster management.
<b>8. Razionalizzazione delle diverse tipologie di aggregazioni</b>	Nella legge regionale sono previste sei diverse configurazioni per i distretti produttivi (art. 2, c. 4). A questo si aggiungono aggregazioni di imprese sorte a seguito di altre iniziative (e.g., Distretti Tecnologici per MIUR).	La razionalizzazione delle configurazioni di aggregazioni di imprese potrebbe prendere come presupposto gli ecosistemi dell'innovazione a livello locale previsti dal PNRR.
<b>9. Continuità delle interazioni fra amministrazione regionale ed aggregazione di imprese / Piani di azione condivisi</b>	Al momento la legge prevede l'intervento della Giunta regionale in fase di riconoscimento del distretto (art. 3, c.; art. 4, cc. 4 e 6; art. 8, c. 3) e degli assessorati dello sviluppo economico e competenti per materia nelle procedure di valutazione dei Programmi di sviluppo.	Prevedere meccanismi di interazione istituzionalizzati di dialogo periodici con la Regione. Un esempio potrebbe essere una sessione consiliare periodica e attività previste in clausola valutativa.
<b>10. Coinvolgimento nelle strategie di sviluppo regionale a lungo termine</b>	La Legge regionale prevede espressamente che si debba adeguare la normativa in materia di occupazione, trasferimento tecnologico, società dell'informazione, politiche energetiche, mitigazione dell'impatto ambientale, formazione professionale, consorzi e attività professionali e qualificazione della produzione, al fine di offrire ai distretti produttivi strumenti per il loro	Dare attuazione al dettato normativo specificando, ad esempio, nella sessione di cui innanzi i fabbisogni di adeguamento legislativo espressi dalle aggregazioni.

ACCORDO ATTUATIVO ai sensi della Deliberazione n. 153/2018 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio  
"Analisi attuativa ed ambiti di aggiornamento della Legge Regionale 3 agosto 2007, n. 23"

	consolidamento e il loro sviluppo (art. 1, c. 3).	
<b>11. Partecipazione a reti europee / altre iniziative di connessione-collaborazione</b>	Le aggregazioni pugliesi partecipano autonomamente ad alcune piattaforme (e.g., ECCP).	Prevedere azioni di accompagnamento per la partecipazione a iniziative europee o partecipazione a bandi comunitari rivolti specificatamente ai cluster.
<b>12. Organismo tecnico di supporto</b>	La legge si limita a prevedere un nucleo tecnico di valutazione nella sola fase di approvazione dei Programmi di sviluppo. Per le attività di valutazione dei programmi il nucleo può avvalersi degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate dalla Regione.	Gli organismi tecnici dovrebbero essere coinvolti non solo nella valutazione dei programmi di sviluppo, ma in altre fasi come il rispetto dei criteri di selezione, il monitoraggio, le attività di accompagnamento, ecc.. Dare attuazione alla previsione del coinvolgimento di enti strumentali e delle società controllate e partecipate dalla Regione con le funzioni richiamate nei punti precedenti.
<b>13. Veste giuridica delle aggregazioni</b>	La legge non norma tale ambito.	Il dettato normativo potrebbe prevedere che i distretti assumano una soggettività giuridica, la quale potrebbe agevolare la partecipazione delle organizzazioni agli avvisi pubblici e potrebbe garantire che le risorse derivanti da tali attività finanziate vengano impiegate a vantaggio di tutti gli stakeholder coinvolti. Ciò potrebbe influenzare positivamente anche il grado di cooperazione tra i membri del distretto, il tipo di servizi da questo fornito ed il grado di apertura nei confronti di altri partner (anche internazionali).

Molti dei fattori di successo indicati nella Tabella 7 sono emersi sotto forma di indicazioni di policy nel corso dell'attività di "Analisi dello stato di attuazione della legge sui distretti produttivi" che si è basata sull'attività di "Interviste agli stakeholder", nel corso delle quali sono state raccolte le indicazioni degli attori operanti nell'ecosistema dell'innovazione pugliese<sup>75</sup>.

A livello europeo, come si è evidenziato nella sezione "5. Le iniziative a livello europeo a supporto dei cluster", i cluster si sono mostrati una delle leve di un sistema economico capace di fare fronte comune all'emergenza pandemica per cercare soluzioni anche mai sperimentate prima. Per affrontare la crisi dovuta alla pandemia da Covid-19, è necessario infatti analizzare a fondo la complessità della nostra economia che è fatta di gruppi di reti interconnesse. L'attenzione deve essere rivolta agli "agenti chiave", ossia quegli attori dell'ecosistema che rendono possibili le interconnessioni tra i vari gruppi e che, quindi, rappresentano una delle variabili che determinano la resilienza di un ecosistema. **Le aggregazioni, per via delle loro caratteristiche, agiscono proprio da "agenti chiave" ed è per questo che, rafforzando il loro ruolo, si migliora la resilienza dell'intero territorio.** La resilienza è propria di tutta la rete e funzionale al rafforzamento di tutte le connessioni in essa presenti, non del singolo nodo.

<sup>75</sup> Distretti produttivi, distretti tecnologici, aggregazioni pubblico-private, università, centri di ricerca, associazioni di categoria, sindacati e opinion leader.

**ARTI Agenzia Regionale per la Tecnologia e l'Innovazione**

Via Giulio Petroni n. 15/f.1, 70124 Bari

[info@arti.puglia.it](mailto:info@arti.puglia.it)

[www.arti.puglia.it](http://www.arti.puglia.it)

**Consiglio Regionale della Puglia**

Via G. Gentile, 52, 70126 Bari

[sezione.legislazione.garanzia@consiglio.puglia.it](mailto:sezione.legislazione.garanzia@consiglio.puglia.it)

[www.consiglio.puglia.it](http://www.consiglio.puglia.it)