

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 DELLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE SUI DISTRETTI PRODUTTIVI

Principali temi emersi nel corso delle  
interviste ad opinion leader e portatori di  
interesse

## Sintesi

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 DELLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE SUI DISTRETTI PRODUTTIVI

Principali temi emersi nel corso delle interviste ad opinion leader e portatori di interesse

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)

Il presente documento sintetizza alcuni risultati iniziali del progetto di collaborazione tra il Consiglio Regionale della Puglia e l'ARTI Puglia sul tema "Analisi attuativa ed ambiti di aggiornamento della Legge Regionale 3 agosto 2007, n.23" e si basa sul documento di lavoro relativo alle prime fasi progettuali (rif. Nota prot. Consiglio Regionale della Puglia n. 20200004951 del 25/02/2020). I riferimenti temporali alle conoscenze acquisite sono da intendersi quindi riferite a febbraio 2020.

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.

[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 dello stato di attuazione della legge sui distretti produttivi. Principali temi emersi nel corso delle interviste ad opinion leader e portatori di interesse. Sintesi"; ARTI e Consiglio Regionale della Puglia, Settembre 2021.

## INDICE

1. Contesto e finalità dello studio .....	4
2. Le interviste agli stakeholder ed opinion leader.....	8
2.1 Principali risultati .....	10
3. Conclusioni.....	17
Principali referenze .....	19

## 1. Contesto e finalità dello studio

Secondo la Commissione Europea (2016) i 'cluster' si configurano come gruppi di imprese, attori economici e istituzioni geograficamente vicini e che svolgono un ruolo rilevante all'interno degli ecosistemi in cui operano, in quanto hanno la capacità di:

- fungere da intermediari tra imprese, mondo della formazione e della ricerca, e istituzioni pubbliche;
- agire da integratori per costruire, rafforzare e densificare le filiere produttive ed accrescerne la verticalità;
- far emergere nelle imprese la consapevolezza dei loro bisogni di innovazione;
- rappresentare i bisogni del sistema produttivo al decisore pubblico;
- 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.

Inoltre, secondo alcuni esperti, i cluster possono svolgere un ruolo importante anche nella c.d. "creazione del valore condiviso" (Porter E. M. et al., 2011). In tali strategie di business vi è un legame tra il vantaggio competitivo e la responsabilità sociale delle imprese rispetto al territorio in cui operano. Pertanto, queste organizzazioni, per via della loro capacità di stimolare cambiamenti ed evoluzioni nelle PMI, sono considerate luoghi nei quali è possibile favorire la nascita di questi nuovi modelli di business (Alberti F. G. et al., 2017).

Per quanto concerne la *cluster policy*, ossia quell'insieme di misure tese a rafforzare i cluster già esistenti e/o a facilitare la nascita di nuovi cluster, essa è recentemente ritornata al centro delle politiche di sviluppo a livello europeo. Alla base di questo rinnovato interesse, vi è la necessità di stimolare una spesa pubblica più efficace, mirata e strategica. Si rende quindi necessario stabilire priorità di spesa che siano collegate alle esigenze dei territori: in questo contesto le Strategie di Specializzazione intelligente (S3) e la *cluster policy* divengono centrali. Infatti, vari studi condotti negli ultimi anni (Delgado et al., 2013; Neffke et al., 2011) dimostrano che nelle regioni europee in cui operano dei cluster si assiste a un rafforzamento delle simbiosi a livello locale e a un netto miglioramento del capitale sociale: si evidenzia, dunque, una connessione positiva tra la presenza di cluster e le performance economiche sia delle imprese che ne fanno parte sia delle regioni in cui queste sono collocate.

Tuttavia, i cluster e le politiche che li incentivano non offrono delle soluzioni immediate e funzionanti in ogni circostanza. Anche se le politiche sono ben orientate e il contesto risulta favorevole, **le trasformazioni sistemiche di successo non possono essere raggiunte nel breve periodo**. Pertanto, una *cluster policy* efficace non può essere ottenuta solo attraverso un dispositivo legislativo ben realizzato, ma deve essere supportata da una **solida strategia di sviluppo basata sulle specifiche caratteristiche del territorio** in cui si implementa.

Dal punto di vista normativo, la vigenza della legge regionale pugliese n. 23 del 2007 "Promozione e riconoscimento dei distretti produttivi" rappresenta un elemento di vantaggio nell'allineamento alle tendenze europee. Tuttavia, è necessario rimarcare che vi sono delle differenze tra il concetto di cluster definito a livello europeo e quello di distretto istituito da tale atto normativo, pur non mancando numerosi punti di contatto o sovrapposizione (Tabella 1).

Tabella 1: Alcune tra le principali analogie e differenze tra il concetto di distretto<sup>1</sup> e di cluster

	ANALOGIE	DIFFERENZE
Distretto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- sono ecosistemi di imprese interdipendenti</li> <li>- le imprese che ne fanno parte cooperano e competono tra loro ("coopetizione")</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 vi si sviluppano sono caratterizzate da un retaggio storico-culturale</li> </ul>
Cluster	<ul style="list-style-type: none"> <li>- offrono beni e servizi molto specializzati</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- possono assumere una dimensione territoriale più ampia rispetto ai distretti, costituendosi a livello regionale, nazionale ed internazionale</li> <li>- in alcuni casi mostrano maggiore propensione a un raggruppamento con realtà tematicamente affini in contesti sovranazionali (es. aerospazio)</li> </ul>

La l.r. n. 23/2007 fu emanata con l'intento di sostenere le aggregazioni di imprese pugliesi al fine di rafforzarne competitività, innovazione ed internazionalizzazione. Fu approvata a seguito di un ampio processo di condivisione, condotto su tutto il territorio regionale e caratterizzato da un approccio partecipativo, inserendosi in un percorso legislativo avviato a livello nazionale sin dal 1991 (Tabella 2).

<sup>1</sup> Il distretto industriale rappresenta un modello organizzativo tipico dell'economia italiana, sviluppatosi durante il cd. "miracolo economico" a cavallo tra gli anni Cinquanta e i Sessanta, soprattutto nelle regioni del centro-nord (Ricciardi, 2008).

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 2: Normativa di riferimento a livello nazionale

NORMA	DESCRIZIONE
Legge n. 317 del 5/10/1991 "Interventi per lo sviluppo delle PMI"	Viene stabilita una cornice legislativa entro la quale le regioni possono intervenire in materia
Legge n. 144 del 17/05/1999 "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"	Prevede che le regioni suddividano il loro territorio in sistemi locali del lavoro e, sulla base di questa suddivisione, possano individuare i "sistemi" che hanno le caratteristiche necessarie per essere riconosciuti come "distretti economico-produttivi"
Legge n. 266 del 23/12/2005, art. 1, commi 366-372 "Legge finanziaria 2006"	Avrebbe dovuto stabilire le modalità di individuazione dei distretti e le relative norme a sostegno <sup>2</sup>

Tra il dicembre 2009 ed il novembre 2012, vennero riconosciuti dalla Giunta Regionale pugliese 18 distretti produttivi. Negli anni intercorsi tra allora ed oggi, l'operatività dei distretti riconosciuti e lo sviluppo dei settori produttivi connessi hanno conosciuto dinamiche ed evoluzioni molto differenziate tra loro, anche a seconda del diverso grado di "connessione" tra gli operatori dei singoli settori economici. A oltre due lustri dalla promulgazione della legge regionale, si è reso opportuno, se non necessario, un esame sistematico degli effetti prodotti dalla legge sul tessuto produttivo regionale.

Pertanto, all'interno di un più articolato complesso di attività, il presente studio è stato avviato per raccogliere elementi oggettivi e quanto più completi possibile per raggiungere l'obiettivo di una proposta di soluzioni di adeguamento normativo della legge regionale sui distretti. A tale scopo, lo studio si prefigge di:

- valutare il raggiungimento delle finalità e gli effetti prodotti da tale legge sulle attività delle imprese e degli altri soggetti destinatari della legge stessa<sup>3</sup>, con una specifica messa a fuoco dei rapporti tra tali attività e le opportunità di aggregazione e messa in rete offerte dal contesto normativo;

<sup>2</sup> Con sentenza n.165/2007 dell'11 maggio 2007 la Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 366, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), nella parte in cui non prevede che le caratteristiche e le modalità di individuazione dei distretti siano definite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle attività produttive, con il Ministro delle politiche agricole e forestali, con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, e sentite le Regioni interessate. Il Decreto-legge 112/08 come convertito dalla legge n° 133, 6 agosto 2008 ha modificato la disposizione censurata nel senso indicato dalla Corte ma il Decreto interministeriale non è stato emanato.

<sup>3</sup> In analogia con quanto previsto dall'art. 8 l.r. n. 29/2011 in materia di Verifica di Impatto della Regolamentazione.



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"

- raccogliere istanze su eventuali criticità normative, specie se regionali, ravvisate dai comparti produttivi negli ambiti operativi più diversi.

L'obiettivo finale, che verrà raggiunto quando tutte le attività previste verranno realizzate, sarà una proposta di soluzioni di adeguamento normativo della legge regionale sui distretti, qualora ritenute strumento efficace per conseguire tale obiettivo. L'Accordo attuativo tra ARTI e Consiglio Regionale prevede, infatti, ulteriori attività:

- attività di benchmarking tesa ad individuare ed analizzare esperienze o iniziative sviluppatesi in regioni italiane e Paesi europei che possono essere assunte come buone pratiche in materia di *cluster policy*;
- focus group tematici come ulteriore fase di ascolto degli stakeholder regionali, raggruppati sulla base di specifici criteri per consentire un'interazione più fluida e razionale e per far emergere sinergie tra gli stessi stakeholder;
- attività di comunicazione e divulgazione per disseminare i risultati ottenuti ai vari target di interesse.

## 2. Le interviste agli stakeholder ed opinion leader<sup>4</sup>

La prima attività, *Analisi dello stato di attuazione della legge sui distretti produttivi*, è stata condotta nel periodo di tempo compreso tra aprile e novembre 2019 mediante interviste agli stakeholder ed opinion leader ed è proseguita nell'analisi e sistematizzazione delle informazioni raccolte per permettere di trarne gli aspetti più ricorrenti o di particolare rilevanza da un punto di vista di indicazioni di *policy*. Lo studio sintetizza i principali elementi raccolti durante le interviste. Denominatore comune delle risposte rilevate è la **manifestazione di un fabbisogno di ascolto da parte degli stakeholder**, che costituisce sicuramente una prima indicazione utile per orientare le attività dei decisori ed indirizzare eventuali aggiornamenti normativi.

Le attività sono state avviate mediante una attenta ricognizione dei materiali già disponibili sul tema dei distretti produttivi, quali:

- elenco dei distretti produttivi riconosciuti dalla Regione Puglia e connessi ai Programmi di Sviluppo;
- normativa nazionale in tema di distretti ed aggregazioni pubblico-private.

Un'attenta riflessione anche sulla letteratura relativa all'argomento, assieme ai temi emersi durante le interviste agli *opinion leader* ha permesso al Gruppo di Lavoro (GdL) di individuare alcuni contenuti minimi da analizzare nello studio:

- genesi del distretto
- sviluppo
- governance
- attività
- interazione con Regione Puglia
- buone pratiche
- valutazione della legge (punti di forza e limiti).

Una volta definiti finalità e temi dello studio, il gruppo di lavoro si è dedicato allo sviluppo di una adeguata metodologia che potesse essere efficace nell'instaurare un rapporto di collaborazione con i portatori di interesse, agevolando la raccolta di tutte le informazioni necessarie. Nella consapevolezza che un'analisi *desk* o l'invio di un questionario, a fronte di costi minori, avrebbero avuto lo svantaggio di non catturare i fenomeni nella loro completezza, il gruppo di lavoro ha optato per l'**ascolto diretto mediante intervista di tutti i soggetti regionali ai quali la legge era destinata**. Più in dettaglio, la scelta è ricaduta su una **intervista semi-strutturata**: tale metodologia di indagine si dimostra sufficientemente flessibile da permettere di rilevare aspetti intervistato-specifici. Inoltre, una volta individuati i punti-chiave da riproporre similmente in tutte le interviste e che permettono di avere una base minima di contenuti su cui effettuare eventuali comparazioni, l'intervista semi-

---

<sup>4</sup> *Opinion leader*, ai fini del progetto, sono considerati i soggetti intervistati in relazione al ruolo rilevante che hanno svolto nella fase di definizione della l.r. n. 23 del 2007.

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"

strutturata consente al responsabile dell'analisi di cogliere ulteriori stimoli di discussione da approfondire durante la stessa, anche se non preventivamente inseriti nel protocollo di indagine. Allo stesso tempo, l'intervista semi-strutturata mantiene la possibilità di sfruttare appieno il valore aggiunto di una intervista diretta<sup>5</sup>, consentendo, rispetto ad altre modalità strutturate, una comunicazione più fluida e l'adattamento della metodologia (es., l'ordine con cui le domande vengono poste) alle differenti situazioni.

Ogni intervista in modalità diretta è stata condotta da almeno tre componenti del gruppo che segue le attività progettuali e che comprende personale del Consiglio Regionale e di ARTI.

Al termine delle singole interviste, è stato redatto dal GdL un apposito *report* successivamente condiviso con l'intervistato per la validazione.

Come sottolineato, la Giunta Regionale ha riconosciuto complessivamente 18 distretti attraverso apposite delibere. Tuttavia, non tutti i distretti produttivi, pur se formalmente riconosciuti, nel decennio di applicazione della legge hanno mostrato lo stesso grado di attività, tanto che per alcuni di essi il GdL non è riuscito ad individuare un referente per svolgere l'intervista.

Al fine di offrire un quadro informativo quanto più completo e articolato, oltre ai referenti dei distretti produttivi, sono stati individuati ed intervistati non solo gli *opinion leader*, ma altri attori istituzionali e sociali espressione dei soggetti richiamati dalla stessa legge regionale (Tabella 3):

- distretti tecnologici (comma 4, art. 2)
- associazioni di categoria e sindacali (comma 2, art. 3)
- università e centri di ricerca (comma 3, art. 3)

Complessivamente, sono state svolte n. 35 interviste.

Tabella 3: Numero di interviste per tipologia di stakeholder

OPINION LEADER	DISTRETTI PRODUTTIVI	DISTRETTI TECNOLOGICI	AGGREGAZIONI PUBBLICO-PRIVATE	ENTI PUBBLICI DI RICERCA	ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA E SINDACALI	STRUTTURE REGIONALI
2	17 <sup>6</sup>	5 <sup>7</sup>	3	5	3	1 <sup>8</sup>

<sup>5</sup> In alcuni casi in cui non è stato possibile svolgere le interviste in presenza si è fatto ricorso ad interviste telefoniche. Si riscontra una differenza significativa tra gli output delle interviste in presenza e quelli relativi alle interviste telefoniche, a ulteriore conferma della maggiore efficacia delle prime nell'acquisizione di informazioni in termini di approfondimento, quantità e dettaglio.

<sup>6</sup> Il Distretto produttivo del Legno e Arredo è stato conteggiato due volte perché sono stati intervistati il precedente e l'attuale Presidente in due separate interviste.

<sup>7</sup> Il Distretto dell'Aerospazio è stato computato sia come Distretto produttivo sia come Distretto tecnologico.

<sup>8</sup> Il Dipartimento Turismo, economia della cultura e valorizzazione del territorio della Regione Puglia è stato intervistato per mancanza di referenti per il Distretto del Turismo.

Nella generalità dei casi, le interviste, della durata generalmente compresa tra un'ora e trenta e due ore, si sono svolte in un clima collaborativo ed hanno reso evidente il già citato fabbisogno di ascolto accompagnato ad una notevole ricchezza contenutistica derivante da esperienza diretta del tessuto socio-economico. Si tratta di primi elementi importanti che attestano l'opportunità di orientare la legislazione verso la strutturazione di previsioni cadenzate di ascolto destinate a supportare, con adeguata informazione, le attività dei decisori.

## 2.1 Principali risultati

L'attività di ascolto e confronto diretto con gli *stakeholder* si è rivelata preziosa non solo per raccogliere istanze e fabbisogni relativi strettamente alla gestione e allo sviluppo dei distretti, ma anche per far emergere indicazioni di carattere più generale, come ad esempio le seguenti.

- La l.r. n. 23 è uno strumento normativo idoneo e adeguato  
La maggior parte degli *stakeholder* ha riconosciuto che la legge ha stimolato molte imprese pugliesi a cooperare per il raggiungimento di obiettivi comuni e, in alcuni casi, ha fatto emergere 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 (c.d. capitale sociale);
- Fabbisogno di ascolto da parte degli stakeholder  
Denominatore comune delle interviste svolte è da rintracciarsi nella manifestazione dell'interesse e della necessità da parte degli stakeholder di contribuire in modo costruttivo al dialogo con le istituzioni. Come sopra accennato, questa sollecitazione può tradursi in una indicazione utile a fini di ricerca pre-normativa.

I temi affrontati nel corso delle interviste hanno riguardato un'ampia varietà di ambiti (Tabella 4).

Tabella 4: Principali temi emersi nel corso delle interviste

TIPOLOGIA DI ISTANZE E FABBISOGNI	PRINCIPALI TEMI EMERSI
1. Indicazioni normative	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indicazioni generali</li> <li>- Ruolo e funzioni dei distretti</li> <li>- Governance dei distretti</li> <li>- Soggetti coinvolti dalla legge regionale</li> <li>- Monitoraggio dei distretti</li> <li>- Risorse per la gestione e l'attuazione dei programmi di sviluppo</li> <li>- Veste giuridica delle aggregazioni</li> <li>- Recepimento degli aggiornamenti normativi</li> <li>- Previsione normativa di un meccanismo di interazione istituzionalizzato</li> </ul>
2. Indicazioni di contesto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Supporto tecnico ai distretti</li> <li>- Rapporto tra distretti e associazioni di categoria</li> <li>- Raccordo fra i diversi livelli territoriali di imprese e istituzioni</li> </ul>
3. Sistema produttivo regionale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indicazioni generali sulle politiche di sviluppo regionale</li> <li>- Indicazioni su specifici settori produttivi in cui operano i distretti</li> </ul>

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>4. Rapporti tra sistema della ricerca e sistema produttivo regionale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Continuità degli investimenti nei settori selezionati</li> <li>- Strumenti di finanza innovativa</li> <li>- Sinergie tra sistema della ricerca e imprenditoria</li> <li>- Appropriabilità dei risultati</li> </ul>
<b>5. Formazione e competenze</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ricognizione dei fabbisogni delle PMI</li> <li>- Alternanza scuola-lavoro</li> <li>- Apprendistato</li> <li>- Istruzione secondaria</li> <li>- Istruzione terziaria – ITS</li> <li>- Istruzione terziaria – Università</li> <li>- Formazione continua</li> </ul>
<b>6. Interazioni tra distretti e Regione</b>	Interlocazione sulle strategie di sviluppo regionale
<b>7. Agevolazioni regionali a supporto delle imprese</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Addizionalità dei fondi regionali</li> <li>- Monitoraggio dei progetti finanziati</li> <li>- Pagamenti da parte della PA</li> </ul>
<b>8. Buone pratiche</b>	Raccolta di buone pratiche nazionali ed internazionali indicate dagli intervistati

Di seguito viene proposta una breve disamina delle principali indicazioni emerse nel corso dell'attività.

### Ruolo e funzioni dei distretti

Uno degli obiettivi della l.r. n. 23 è avere nei distretti degli interlocutori in grado di contribuire alla politica industriale della Regione: tra i compiti assegnati ai distretti, la legge prevede infatti esplicitamente quello di "esprimere proposte e pareri alla Giunta regionale in materia di politica industriale regionale" (art. 2, comma 2, lettera c). Gli *stakeholder* hanno avanzato una serie di proposte operative per rafforzare il ruolo dei distretti in tal senso, tra cui:

- definire modalità di interazione specifiche tra distretti e Regione mediante una modifica della stessa l.r. n. 23 o in applicazione della l.r. n. 28 del 2017 ("Legge sulla partecipazione"). Ad esempio, i distretti potrebbero contribuire, su temi specifici, alle attività degli Assessorati e delle Commissioni consiliari, attraverso audizioni periodiche da prevedersi attraverso specifici adeguamenti normativi (anche in forma di clausola valutativa<sup>9</sup> nell'ambito della l.r. 23/07);
- inserimento dei distretti produttivi riconosciuti in una lista di interlocutori accreditati da parte della Regione Puglia. Ai sensi della l.r. n. 30 del 24 luglio 2017 "Disciplina dell'attività

<sup>9</sup> "Per clausola valutativa si intende uno specifico articolo di legge attraverso il quale si attribuisce un mandato ai soggetti incaricati dell'attuazione della stessa legge (*in primis* all'Esecutivo) di raccogliere, elaborare e infine comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni selezionate. Tali informazioni dovrebbero servire a conoscere tempi e modalità d'attuazione della legge; ad evidenziare eventuali difficoltà emerse nella fase d'implementazione; e a valutare le conseguenze che ne sono scaturite per i destinatari diretti e, più in generale, per l'intera collettività regionale" (Fonte: [http://www.capipe.org/capipeinforma/note\\_per\\_capipe/nota112006.pdf](http://www.capipe.org/capipeinforma/note_per_capipe/nota112006.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"

di lobbying presso i decisori pubblici" i distretti, a valle di una verifica delle attività svolte, potrebbero essere inseriti nel Registro dei rappresentanti dei Gruppi di Interesse;

- individuare un soggetto tecnico regionale (oltre all'Assessorato allo Sviluppo Economico) che funga da "ponte" tra i distretti e i diversi assessorati competenti;
- poiché molti distretti operano in settori trasversali, sarebbe opportuno istituire tavoli inter-assessorili o interdipartimentali che possano garantire maggiore completezza ed efficacia all'interlocuzione (azione da integrare con la precedente in quanto il soggetto tecnico dovrebbe supportare il lavoro dei tavoli);
- definire i ruoli delle diverse aggregazioni che vedono coinvolti imprese ed enti della ricerca per assicurare un loro sviluppo coerente e auto-sostenibile, evitare duplicazioni e disorientamento negli stessi imprenditori;
- formalizzare le modalità di cooperazione, condivisione e coordinamento tra distretti produttivi e distretti tecnologici;
- creare con previsioni legislative o altri strumenti un riferimento unitario per il sistema della ricerca regionale (atenei, enti di ricerca, ecc.) cui le imprese possano riferirsi per individuare le competenze più utili allo sviluppo e costruire percorsi formativi adeguati in collaborazione (si veda anche punto seguente).

### Il supporto tecnico ai distretti

Secondo quanto emerso dalle interviste, appare evidente che i **distretti necessitano di figure tecniche specializzate** che possano garantire lo sviluppo delle attività ed indirizzarle verso il raggiungimento degli obiettivi contenuti nei Programmi di Sviluppo. Nello specifico, gli ambiti in cui è maggiormente avvertita l'esigenza di un supporto tecnico specialistico sono:

- messa a punto di **strategie di visibilità**, in modo che il valore aggiunto del distretto venga "percepito" per far crescere le imprese che già vi aderiscono e per attrarre nuove imprese con lo scopo di completare le filiere (anche nel senso della circolarità e della sostenibilità ambientale, economica e sociale) e creare la necessaria massa critica;
- ripensamento delle **strategie di internazionalizzazione**. È l'area in cui il coinvolgimento dei distretti nelle attività istituzionali della Regione è stato più rilevante; tuttavia si rileva l'esigenza degli *stakeholder* di essere coinvolti anche in azioni di sistema che coinvolgano un più ampio target di imprese (tra cui, ad esempio, quelle che forniscono servizi e quelle turistiche che utilizzano prodotti regionali).

Il supporto tecnico identificato come fabbisogno può essere ricompreso nelle seguenti due categorie.

- Accompagnamento in ambito imprenditoriale  
Dovrebbe essere finalizzato ad **accrescere la leva competitiva delle imprese del distretto attraverso una strategia comune di innovazione**. Questo tipo di supporto dovrebbe essere

affidato a un team di specialisti (tra cui i c.d. manager dell'innovazione<sup>10</sup> o innovation broker<sup>11</sup>, come specificamente indicato da alcuni stakeholder), figure per la formazione delle quali il mondo accademico regionale deve fare sistema, sviluppando competenze in grado di collegare tra loro i diversi domini coinvolti nei c.d. modelli ad "eliche".

▪ Supporto di tipo istituzionale

Oltre che negli organici delle imprese e delle loro aggregazioni o in ambito libero-professionale, le competenze (di cui al punto precedente) potrebbero essere specularmente individuate all'interno dello stesso organico regionale e del sistema delle agenzie favorendo così un dialogo basato su linguaggi e competenze comuni e creando, o individuando, una struttura di riferimento verso cui andrebbero indirizzati i distretti (ed il mondo delle imprese in generale). In una prima fase di "incubazione", le nuove aggregazioni potrebbero essere "affidate" a un team di specialisti regionali cui verrebbero assegnati specifici compiti, tra cui:

- garantire il monitoraggio degli effetti delle politiche di sviluppo intercettate dalle aggregazioni (distretti, cluster, ecc.) e la connessione con i loro piani di sviluppo;
- bilanciare i rapporti tra grandi e micro, piccole e medie imprese aderenti;
- raccogliere esigenze comuni per eventuali proposte di *policy*;
- assicurarsi che le azioni proposte coinvolgano effettivamente in ottica di sistema le imprese e gli attori pubblici aderenti al distretto e che siano coerenti con le direttrici di transizione sostenibile e digitale tracciate ormai a tutti i livelli territoriali;
- assicurarsi che le azioni proposte vadano nel senso dell'aumento della dimensione delle imprese e della loro competitività, oltre che della responsabilità sociale ed ambientale delle stesse.

Rapporti tra sistema della ricerca e settore produttivo regionale

Dalle interviste è emerso che la definizione "top down" di traiettorie strategiche di sviluppo regionale (anche con riferimento alla S3) sarebbe conveniente anche come indirizzo al sistema della ricerca per un sostegno più mirato alle attività produttive. A livello strategico globale, infatti, le traiettorie di sviluppo sostenibile sono ormai consolidate (es. Agenda 2030), ma la loro declinazione a livelli e

---

<sup>10</sup> Recentemente il MISE, nell'ambito delle attività destinate a sostenere la consulenza in innovazione, ha stilato un elenco di persone fisiche cui è riconosciuta questa qualifica:  
<https://www.mise.gov.it/index.php/it/incentivi/impresa/fondo-per-la-crescita-sostenibile/albo-esperti-innovazione-tecnologica>.

<sup>11</sup> A livello internazionale tali figure sono da anni molto diffuse. Interessante per il carattere di inquadramento generale è la pubblicazione "The role of innovation brokers in a knowledge economy" presentata nel 2013 nel corso della "Triple Helix XI International Conference: The Triple Helix in a context of global change: continuing, mutating or unravelling?" tenutasi a Londra:  
[http://www.channelingreality.com/Corporations/Collaborative\\_Economics\\_RoleInnovationBrokers\\_KnowledgeEconomy\\_web.pdf](http://www.channelingreality.com/Corporations/Collaborative_Economics_RoleInnovationBrokers_KnowledgeEconomy_web.pdf)

specificità territoriali sempre più dettagliati richiede competenza e capacità di visione ai decisori per accompagnare una transizione che implica tempi lunghi e sostegni mirati e permanenti. Per il raggiungimento di questo obiettivo, bisognerebbe quindi assicurare continuità agli investimenti nei settori selezionati e, parallelamente, migliorare i meccanismi di monitoraggio sui risultati della ricerca, condizione imprescindibile per garantire qualità, coerenza ed efficacia.

Altra proposta ricorrente raccolta durante le interviste prevede un **più intenso ricorso a strumenti innovativi di procurement pubblico**, tra cui il Pre-Commercial Public Procurement<sup>12</sup> come strumento di approvvigionamento dell'innovazione da parte della Pubblica Amministrazione.

Un altro elemento rilevato nel corso delle interviste è che la presenza delle università nei distretti è tendenzialmente "limitata" ai dipartimenti più scientifici (come meccanica, fisica, informatica, ecc.), mentre risultano quasi del tutto assenti dipartimenti più trasversali, come economia o giurisprudenza, i quali potrebbero invece fornire alle imprese un supporto di grande utilità.

### Le interazioni tra i distretti e la Regione

Il tema delle interazioni tra i distretti e la Regione è considerato dagli intervistati come imprescindibile per lo sviluppo dei distretti e per il riconoscimento del loro ruolo e della loro funzione nel panorama regionale e sovraregionale.

Le informazioni raccolte indicano che il grado di interazione e collaborazione tra i distretti e la Regione non è stato costante nel tempo e andrebbe rafforzato attraverso l'introduzione di un **meccanismo di interazione istituzionalizzato** in merito alle **strategie di sviluppo economico regionale**. Ciò permetterebbe di massimizzare l'impatto degli investimenti pubblici sul territorio (in quanto più rispondenti alle reali esigenze) e consentirebbe ai distretti di contribuire al dialogo sulla stesura delle misure programmatiche. In questo modo, verrebbero rappresentate le istanze delle PMI, le quali generalmente non hanno la stessa possibilità di relazione, promozione ed accesso alle risorse pubbliche delle grandi imprese.

In coerenza con quanto precede, le indicazioni operative raccolte sono state:

- opportunità di ammettere i distretti ai lavori del partenariato economico sociale della Regione Puglia;

---

<sup>12</sup> Comunicazione della Commissione Europea 14.12.2007- COM (2007) 799 «Appalti precommerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa»; Direttive Comunitarie 2004/18/EC e 2004/17/EC.

Si veda inoltre la pagina seguente dove si riporta che "La strategia della Commissione europea in materia di appalti pubblici ([https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement\\_it](https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement_it)) sta ripensando l'approccio globale agli acquisti, intende professionalizzare gli acquirenti pubblici, ridurre la burocrazia e sfruttare i vantaggi della rivoluzione digitale, in modo da rendere le pubbliche amministrazioni più efficienti, più efficaci e più facilmente accessibili da parte di cittadini e imprese. Ciò comprende politiche volte a creare un'economia più innovativa, verde e socialmente inclusiva" e vengono riassunte molte delle iniziative europee sul tema:

[https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/priority-themes-eu-cities/innovative-and-responsible-public-procurement-cities\\_it](https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/priority-themes-eu-cities/innovative-and-responsible-public-procurement-cities_it)

- dialogo tecnico/istituzionale continuo, stabile ed indipendente dai cicli politici in coerenza con gli orizzonti strategici globali (2030, 2050);
- maggiori sinergie tra distretti e Regione per presentare una visione comune ai tavoli nazionali ed europei.

### Formazione e competenze

Il tema della formazione e delle competenze è emerso spesso nel corso delle interviste, a dimostrazione della strategicità che gli viene attribuita per lo sviluppo del territorio. Nel complesso è stata espressa la necessità di investire maggiormente in questo ambito, in quanto, come indicato da buona parte dei distretti produttivi, in vari comparti vi sono difficoltà nel reperire figure professionali in linea con lo sviluppo del settore. Gli stessi distretti si sono fatti spesso promotori di iniziative formative, anche in stretta collaborazione con atenei ed Istituti Tecnici Superiori, di cui, in due casi, sono anche tra i soci fondatori.

Una prima indicazione ha riguardato la necessità di effettuare una ricognizione permanente dei fabbisogni delle PMI a livello regionale, al fine di comprendere quali sono le figure professionali richieste dal territorio e procedere all'aggiornamento dei percorsi di istruzione e formazione (si veda sopra l'esempio relativo ai manager dell'innovazione). Gli stakeholder hanno fornito anche e proposte specifiche in merito ad alcuni ambiti del sistema dell'istruzione e della formazione regionale (Tabella 5).

Tabella 5: Proposte nel campo dell'istruzione e della formazione

AMBITO	INDICAZIONI
<b>Alternanza scuola-lavoro</b>	Andrebbe rafforzata (in termini di numero di ore dedicate). Potrebbe essere adottata una regolamentazione regionale che, nei limiti del quadro giuridico vigente, si ispiri al sistema duale tedesco <sup>13</sup> .
<b>Apprendistato</b>	Potrebbe essere rafforzato se venissero introdotte agevolazioni per le imprese destinate a favorire l'assorbimento degli studenti al termine del percorso formativo. Inoltre, le imprese andrebbero coinvolte maggiormente nella fase di programmazione per aumentare l'efficacia dell'iniziativa.  I modelli di transizione sostenibile richiedono con forza competenze legate al territorio per accorciare le filiere e rendere, appunto, sostenibile lo sviluppo (es. costruzioni con materiali locali, produzioni e trasformazioni alimentari territoriali, piccola pesca, artigianato, ecc.). Tali competenze sono legate a figure professionali scomparse o "in estinzione", che apprendistato, e formazione in generale, devono contribuire a recuperare.
<b>Istruzione secondaria</b>	Da più parti si è evidenziata la necessità che nel mondo del lavoro arrivino ragazzi formati già al termine della scuola secondaria. In tal senso,

<sup>13</sup> Si veda in proposito il sintetico documento dell'Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa (Indire) "Il sistema scuola-lavoro in Germania":  
[https://www.indire.it/lucabas/lkmw\\_file/scuola\\_lavoro/Sistema\\_scuola\\_lavoro\\_Germania.pdf](https://www.indire.it/lucabas/lkmw_file/scuola_lavoro/Sistema_scuola_lavoro_Germania.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"

	<p>dovrebbe essere più permeante e avere più spazio nei programmi l'attività formativa svolta nelle imprese.</p> <p>Grande attenzione va inoltre posta alle competenze di base (matematiche, linguistiche e relazionali in primis) che vanno privilegiate, in quanto si vanno sempre più indebolendo negli anni e sono invece indispensabili per qualsiasi attività lavorativa, oltre che per migliorare la resilienza dei lavoratori nelle condizioni di mutamento del contesto connesse alla transizione in corso.</p>
<b>Istruzione terziaria – ITS</b>	<p>Si richiede che il sistema degli ITS in Puglia venga ulteriormente rafforzato, in quanto le figure tecniche specializzate formate da questi istituti possono rivelarsi determinanti per lo sviluppo del territorio.</p>
<b>Istruzione terziaria - Università</b>	<p>Si richiede l'avvio di una fase di aggiornamento dei percorsi di studio dal momento che, a volte, le competenze dei laureati pugliesi non sono in linea rispetto alle possibilità di impiego offerte dal territorio.</p> <p>Inoltre, i percorsi formativi dei dottorati industriali si mostrano particolarmente interessanti e andrebbero rafforzati, in quanto un'esperienza obbligatoria da svolgere nell'impresa consentirebbe allo studente di focalizzarsi non esclusivamente sulla ricerca, accrescendo le sue probabilità di trovare un'occupazione al termine del percorso di studio.</p>
<b>Formazione continua</b>	<p>È necessario aumentarne l'offerta e stimolare il coinvolgimento dei lavoratori, soprattutto quelli dediti a mansioni meno qualificate.</p>



### 3. Conclusioni

L'entità e il rilievo dei diversi elementi raccolti mediante l'ascolto diretto degli *stakeholder*, additivi e sinergici rispetto a quanto rinvenibile da altre fonti, ha confermato l'efficacia di tale metodologia di analisi. A questo, ha di certo contribuito l'adozione della modalità di intervista semi-strutturata in presenza.

Il primo tema di particolare rilevanza che è emerso è la percezione di un contesto in profonda transizione e mutamento in cui la legislazione rappresenta un punto di riferimento per stabilire come le imprese possono aggregarsi e dialogare con le altre componenti della società; ciò si traduce nell'interesse concreto, da parte delle diverse categorie di *stakeholder* coinvolti nell'indagine, per uno **strumento che regolamenti l'operatività delle aggregazioni di imprese e di altre organizzazioni operanti a livello regionale**. Nonostante sia trascorso oltre un decennio dall'entrata in vigore della legge regionale pugliese sui distretti, questa mantiene quindi attualità e rilevanza all'interno del sistema innovativo regionale. Parimenti è stata segnalata anche la necessità che la stessa venga periodicamente "manutenuta" rispetto anche agli esiti di analisi di contesto capaci di catturare nel tempo i cambiamenti tecnologici in atto e il conseguente mutamento dei bisogni.

È pertanto necessario, per gli *stakeholder* economico-sociali intervistati, **aggiornare lo strumento normativo in analisi**, senza tuttavia alterare in profondità i principi su cui si basa. Piuttosto, è essenziale procedere a mirati adeguamenti per assicurare:

- l'operatività piena, non ancora dispiegatasi in oltre un decennio di applicazione;
- l'allineamento alle forme di aggregazione più adatte a raccogliere le sfide della transizione ecologica e digitale;
- la possibilità di supportare la salvaguardia e lo sviluppo di attività strategiche (formative e produttive) che migliorino la resilienza del tessuto economico, consentendo di mantenere standard adeguati anche in presenza di eventi di grande portata e grandi conseguenze, come la pandemia in corso.

Una azione di modifica legislativa è quindi anche sicuramente coerente sia con un rinnovato interesse nei confronti della *cluster policy* anche a livello comunitario, sia con le potenzialità di innovazione del contesto economico in conformità con gli obiettivi di sostenibilità dell'Agenda 2030.

Un'analisi più approfondita delle interviste, effettuata anche a livello quantitativo, ha inoltre permesso di rilevare quali siano state le principali ragioni che hanno spinto gli *stakeholder* dei vari comparti produttivi ad aggregarsi nei distretti:

- la possibilità di incrementare la cooperazione nel settore;
- l'opportunità di accrescere la competitività e l'innovazione per accedere a mercati esteri;
- la possibilità di mettere a sistema le competenze necessarie ad accedere alle opportunità di sostegno ai propri piani di sviluppo.

L'esigenza espressa di incrementare il grado di cooperazione supporta una volta di più la validità di uno strumento che agevoli le aggregazioni fra imprese e fra questi e gli altri attori interessati. Inoltre, le imprese dichiarano di puntare all'innovazione per accrescere la loro competitività e la



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"

loro capacità di internazionalizzarsi. In questo senso, va anche letto il dato quantitativo che vede le collaborazioni più frequenti dei distretti proprio con gli atenei pugliesi nel contesto di quelle attivate con attori del sistema innovativo regionale.

È importante anche sottolineare come, a livello regionale, la **politica dei distretti si mantenga strategica, in quanto raccorda in sé tutte le diverse componenti della quadrupla elica:**

- il legislatore regionale e l'amministrazione regionale nel loro ruolo di indirizzo, sostegno e monitoraggio dell'ecosistema dell'innovazione;
- le imprese, che costituiscono il nodo centrale delle politiche di sviluppo produttivo regionale;
- gli enti di istruzione e ricerca con il loro ruolo di sviluppo, innovazione e formazione del capitale umano;
- la società civile, il cui coinvolgimento è quanto mai indispensabile man mano che le politiche di sviluppo debbono raccordarsi anche ad obiettivi di sostenibilità, non solo ambientale ed economica, ma anche sociale.



## Principali referenze

- Porter E. M., Kramer M. R. (2011), Creating Shared Value. How to reinvent capitalism—and unleash a wave of innovation and growth. <https://sharedvalue.org.au/wp-content/uploads/2015/12/Harvard-Business-Review-Creating-Shared-Value.pdf>
- 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>
- 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>
- 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>

**ARTI Agenzia Regionale per la Tecnologia e l'Innovazione**  
Via Giulio Petroni, 15/f.1 - 70124 Bari  
info@arti.puglia.it  
www.arti.puglia.it

**Consiglio Regionale della Puglia**  
Via G. Gentile, 52 - 70126 Bari  
sezione.legislazione.garanzia@consiglio.puglia.it  
www.consiglio.puglia.it