

La legge regionale pugliese sui distretti produttivi

Evoluzione, ruolo attuale e prospettive per le aggregazioni
di imprese nelle politiche multisetoriali di sviluppo regionale



A cura di:

Michele Chieco
Consiglio Regionale della Puglia

Annamaria Fiore
ARTI - Agenzia Regionale per la Tecnologia e l'Innovazione

ANALISI ATTUATIVA E AMBITI DI AGGIORNAMENTO
DELLA LEGGE REGIONALE 3 AGOSTO 2007, N.23

LA LEGGE REGIONALE PUGLIESE SUI DISTRETTI PRODUTTIVI

Evoluzione, ruolo attuale e prospettive per le aggregazioni di imprese
nelle politiche multisettoriali di sviluppo regionale

a cura di:

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

Autori:

Giorgio Ampolo

Angela Barbanente

Gianna Elisa Berlingiero

Tommaso Campagna

Michele Capriati

Paolo Carnazza

Michele Chieco

Antonia Costanza

Annamaria Fiore

Pierpaolo Limone

Ilaria Massari

Giovanni Messina

Giuseppe Musicco

Alberto Pezzi

Valeria Stefanelli

Premesse di Vito Albino, Loredana Capone, Alessandro Delli Noci

Grafica e impaginazione: Gianfranco D'Onghia (ARTI – Agenzia Regionale per la Tecnologia e l'Innovazione)

In copertina: © Immagine by courtneyk on iStock

Prima edizione: giugno 2022

ISBN: 978-88-905-2037-2

Le opinioni espresse sono quelle degli autori e, come tali, non necessariamente riflettono l'opinione dell'Ente presso cui lavorano. Gli autori dei singoli contributi sono quindi gli unici responsabili di quanto pubblicato. I testi presenti nel presente volume sono liberamente utilizzabili per fini non di lucro, purché sia citata chiaramente la fonte di provenienza e gli autori del testo. Ogni altra forma di utilizzazione si intende soggetta al preventivo consenso scritto, che può essere legittimamente negato.

Nel caso di riproduzione, anche parziale, di immagini, testi e/o contenuti del presente documento si raccomanda esplicita citazione in questa forma: *La legge regionale pugliese sui distretti produttivi. Evoluzione, ruolo attuale e prospettive per le aggregazioni di imprese nelle politiche multisettoriali di sviluppo regionale*, a cura di Michele Chieco, Annamaria Fiore. Bari, ARTI – Agenzia Regionale per la Tecnologia e l'Innovazione; Consiglio Regionale della Puglia, 2022. Per i contributi singoli: [Nome e Cognome dell'autore], [Titolo del contributo], in *La legge regionale pugliese sui distretti produttivi. Evoluzione, ruolo attuale e prospettive per le aggregazioni di imprese nelle politiche multisettoriali di sviluppo regionale*, a cura di Michele Chieco, Annamaria Fiore. Bari, ARTI – Agenzia Regionale per la Tecnologia e l'Innovazione; Consiglio Regionale della Puglia, 2022, [pagine].

Sommario

- 11** ● **Premesse**
Loredana Capone, Presidente del Consiglio Regionale della Puglia
Alessandro Delli Noci, Assessore Regione Puglia con delega a Sviluppo economico, Competitività, Attività economiche e consumatori, Politiche Internazionali e commercio estero, Energia, Ricerca industriale e innovazione e Politiche giovanili
Vito Albino, Presidente ARTI - Agenzia Regionale per la Tecnologia e l'Innovazione

- 17** ● **Introduzione**
Michele Chieco, Consiglio Regionale della Puglia
Annamaria Fiore, ARTI - Agenzia Regionale per la Tecnologia e l'Innovazione

PARTE GENERALE

- 23** ● **1. Gli accordi tra Pubbliche Amministrazioni per il rafforzamento della capacità istituzionale: l'accordo Consiglio Regionale della Puglia - ARTI**
Giuseppe Musicco, Consiglio Regionale della Puglia

- 27** ● **2. Analisi attuativa di una legge regionale: metodi e obiettivi**
Michele Chieco, Consiglio Regionale della Puglia

- 33** ● **3. Storia di uno strumento innovativo: la legge sui distretti in Puglia**
Michele Capriati, Università di Bari

I DISTRETTI E LE TRASFORMAZIONI IN ATTO

- 45** ● **4. I cluster come strumento chiave nel nuovo paradigma della competitività sostenibile: alcune riflessioni**
Alberto Pezzi, ACCIÓ de la Generalitat de Catalunya

- 49** ● **5. Il ruolo dei cluster e dei cluster manager nella transizione tecnologica**
Ilaria Massari, Reindustria Innovazione

- 57** ● **6. I distretti produttivi come driver di cambiamento nel contesto della transizione verde**
Giorgio Ampolo, ARTI - Agenzia Regionale per la Tecnologia e l'Innovazione

COMPETENZE, INNOVAZIONE E FINANZA PER LO SVILUPPO DEI DISTRETTI

- 65** ● **7. Competenze per lo sviluppo del territorio: ruolo dei distretti fra esperienze svolte e nuove sfide**
Annamaria Fiore, ARTI - Agenzia Regionale per la Tecnologia e l'Innovazione

- 69** ● **8. Specializzazioni produttive regionali e distretti: quale ruolo per gli Istituti tecnici superiori**
Paolo Carnazza, Ministero per lo Sviluppo Economico
- 77** ● **9. Il ruolo delle Università tra Terza Missione e trasferimento tecnologico alle imprese**
Giovanni Messina, Tommaso Campagna e Pierpaolo Limone, Università di Foggia
- 83** ● **10. Il ruolo del sistema finanziario nella prospettiva di sviluppo del modello innovativo economico territoriale**
Valeria Stefanelli, Università del Salento

RIFLESSIONI FINALI

- 91** ● **11. La centralità del territorio nelle politiche regionali a sostegno dell'innovazione dei sistemi produttivi**
Angela Barbanente, Politecnico di Bari
- 93** ● **12. Sinergie, collaborazioni, reti nelle prospettive di sviluppo regionale**
Gianna Elisa Berlingerio e Antonia Costanza, Dipartimento Sviluppo Economico Regione Puglia

Premesse

I continui shock degli anni più recenti - crisi economica, pandemia, conflitti - richiedono al legislatore regionale una capacità di visione in grado di abbracciare questa complessità e fluidità e rendono necessario, nel contempo, redigere, adattare e mantenere l'apparato normativo regionale parallelamente al mutare dei contesti strategici. Tale attività non può non basarsi su una comprensione sempre più approfondita e tempestiva dei fenomeni. Allo stesso tempo ai portatori di conoscenza - accademia, centri di ricerca, strutture tecniche e strategiche pubbliche, terzo settore - è richiesto un maggiore sforzo per incontrare fabbisogni e tempi dei decisori pubblici e adottare linguaggi e percorsi di condivisione del sapere che diano sostanza alle interazioni tra i diversi attori della società e l'ambiente in cui vivono e operano. Anche il dialogo fra legislatori regionali e governo regionale dovrà essere sempre più strutturato e continuo, per accompagnare il processo di monitoraggio e revisione degli strumenti legislativi, beneficiando, appunto, anche di relazioni e interazioni con i portatori di conoscenza per l'acquisizione di aggiornamenti e istanze.

Negli ultimi anni il Consiglio Regionale ha compiuto un deciso passo avanti verso il miglioramento della qualità della legislazione, dotandosi di una apposita struttura di studio e documentazione che gli ha permesso di allinearsi, in termini di funzioni, sia alle analoghe strutture parlamentari italiane che a quelle delle assemblee legislative delle Regioni più avanzate d'Italia ed Europa.

Le collaborazioni tra i consigli regionali e i centri di competenza sono fondamentali per portare contenuti e qualità nelle leggi regionali e in questo solco si inserisce la collaborazione tra il Consiglio Regionale e ARTI, messa in campo per valutare lo stato di attuazione e i possibili ambiti di miglioramento della legge regionale sui distretti produttivi. È stato un lavoro che ha portato le strutture consiliari, congiuntamente con ARTI e in coordinamento con le strutture di Giunta Regionale, ad incontrare direttamente non solo chi ha contribuito a redigere la legge ed i destinatari della sua attuazione, ma anche realtà nazionali ed internazionali che hanno esperienze e assetti normativi interessanti per comprendere lo stato dell'arte nella materia. Approfondite analisi e ricerche bibliografiche hanno accompagnato le attività di incontro ed intervista ai portatori di interesse e hanno restituito contenuti importanti per comprendere non solo gli aspetti applicativi relativi alla legge, ma anche l'evoluzione del contesto economico pugliese negli ultimi 15 anni e il ruolo delle imprese, delle loro aggregazioni, delle collaborazioni con la ricerca e le istituzioni; tutti elementi conoscitivi importanti che, pubblicati in diversi report sul sito del Consiglio e dell'ARTI, rappresentano una preziosa fonte documentale per i decisori politici.

A tutti i livelli territoriali è sempre più necessaria la spinta aggregativa delle imprese per creare la "massa critica" che occorre per elaborare e adottare gli strumenti necessari alle transizioni digitale, sostenibile ed equa che sono in corso e intercettare anche le opportunità che esse possono offrire. La legge sui distretti è un potente strumento strategico in questa ottica e va adeguata al mutare del contesto, in modo da migliorare il contributo delle aggregazioni allo sviluppo regionale, sia secondo le direttrici tracciate a scala regionale sia derivanti dalle strategie su scala sovraregionale, senza tuttavia trascurare gli elementi identitari del tessuto economico locale che spesso rappresentano un importante fattore caratterizzante e attrattivo.

Le opportunità collegate al nuovo ciclo di programmazione dei fondi europei, al PNRR e agli eventuali ulteriori strumenti di sostegno nazionali ed europei richiederanno uno sforzo di focalizzazione e attuazione che difficilmente può essere sostenuto da attori singoli, ma potrà invece trovare nelle aggregazioni le capacità, informative ed attuative, necessarie a individuare e utilizzare le risorse per trasformazioni stabili ed efficaci.

Le sfide già in atto in campo energetico, alimentare, sanitario, logistico, della disponibilità di materie prime e del riutilizzo e riciclo non possono che essere affrontate in maniera sinergica, corale, assumendo la cura e il principio di “non lasciare nessuno indietro” come paradigma necessario a uno sviluppo del territorio regionale realmente sostenibile dal punto di vista economico, sociale ed ambientale.

Loredana Capone
Presidente del Consiglio Regionale della Puglia

La legge regionale n.23 del 2007 sui distretti produttivi ha rappresentato negli ultimi quindici anni uno strategico strumento di intervento a disposizione della politica industriale regionale. Seppur con le necessarie e auspicate correzioni, resesi necessarie in ragione del mutamento dello scenario economico e imprenditoriale del territorio pugliese nel corso del tempo, questa legge si candida a rappresentare nel futuro prossimo, ancora di più, una leva per il sostegno alle politiche di filiera così come alla valorizzazione della cultura imprenditoriale di specifiche zone della Puglia. Oltre al bisogno di sostenere le aggregazioni delle imprese pugliesi finalizzate a un rafforzamento della competitività, dell'innovazione e dell'internazionalizzazione, la norma nel corso del tempo ha risposto altresì all'esigenza di intercettare le diverse iniziative lanciate a livello nazionale ed europeo a favore dei cluster.

Appare ormai largamente riconosciuto dalla dottrina internazionale che lo sviluppo di un territorio passa attraverso le interrelazioni e i concetti di contaminazioni, reti e sistemi. L'intera strategia di politica industriale approvata dalla Commissione Europea nel 2020 e recentemente aggiornata, ad esempio, ruota attorno al concetto di sviluppo degli ecosistemi industriali: interrelazioni tra startup e imprese di ogni dimensione, unitamente al mondo accademico e agli istituti di ricerca nonché ai fornitori e, più in generale, ai prestatori di servizi. Il decisore politico è quindi chiamato a orientare le proprie scelte di sviluppo verso le catene di valore e la sinergia tra gli attori a livello locale.

In questa cornice, i distretti produttivi pugliesi, che si caratterizzano per la significativa concentrazione di imprese – in particolare PMI – integrate in un sistema produttivo rilevante, e da altri attori istituzionali e sociali che operano a sostegno dell'economia locale, giocheranno un ruolo di primaria importanza nei prossimi anni.

Il nuovo ciclo di programmazione FESR-FSE 2021/2027 e le risorse assegnate alla Puglia nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza saranno i principali banchi di prova per la tenuta e la ripartenza del sistema economico pugliese nei prossimi anni. Mentre si scrive, la Puglia si accinge ad aprire la fase cruciale del negoziato con la Commissione Europea per l'approvazione del prossimo Programma operativo per il settennio a venire: oltre cinque miliardi di euro per la ripartenza della nostra Regione, di cui un terzo destinato all'Asse prioritario "Competitività e innovazione" a sostegno del sistema produttivo pugliese ed oltre un miliardo per l'asse sulla transizione energetica. Giova ricordare che questo risultato è frutto altresì dell'intenso percorso di partecipazione e concertazione che ha visto ancora una volta il coinvolgimento di diversi attori del territorio, inclusi i distretti.

I segnali che hanno seguito la fase acuta della pandemia sono incoraggianti. La Puglia vuole riprendersi al più presto il ruolo di locomotiva del Mezzogiorno d'Italia, sulle nuove leve della transizione energetica e della trasformazione digitale.

La politica di filiera, che coinvolge quindi anche i distretti, si mantiene strategica in quanto raccorda in sé tutte le diverse componenti della quadrupla elica dell'innovazione:

- l'amministrazione regionale nel suo ruolo di indirizzo 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 supporto imprescindibile alle attività 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.

Sulla scorta di quanto fatto finora, possiamo guardare al futuro con maggiore consapevolezza e con obiettivi più ambiziosi.

E come detto, tutto ciò passerà, ancora una volta, dallo spirito di aggregazione non solo in ambito economico: la filiera più importante della quale tenere conto è quella sociale dove il collante del lavoro, una rinnovata “dignità” digitale che veicoli a tutte le famiglie i servizi privati e pubblici che viaggiano sul web, un poderoso investimento sulla scuola aprano la connessione fra generazioni, generi, pugliesi in patria e non e traggano quell’obiettivo finale di equità che è alla base della nostra idea di futuro.

Alessandro Delli Noci

Assessore Regione Puglia con delega a Sviluppo economico, Competitività, Attività economiche e consumatori, Politiche Internazionali e commercio estero, Energia, Ricerca industriale e innovazione e Politiche giovanili

L'azione dei soggetti economici si è da sempre manifestata attraverso forme di interazione reciproca, ma due caratteri di queste hanno destato specifico interesse sia tra gli studiosi sia tra i policy-maker: la stabilità nel tempo e la localizzazione in una specifica area geografica. Tra le forme a cui è possibile associare entrambi i caratteri vi sono quelle dei distretti industriali.

La formazione spontanea dei distretti industriali è stata osservata in differenti Paesi e anche in Italia, soprattutto nel secolo scorso, ha connotato significative esperienze nella cosiddetta Terza Italia¹ attraverso un modello produttivo e di sviluppo locale che ha fortemente contribuito alle dinamiche socio-economiche di varie aree del Paese.

Le dinamiche innovative e commerciali (in particolare, quelle legate all'innovazione tecnologica e alla globalizzazione) hanno poi contribuito ad un aggiustamento e a un ripensamento del modello che ha trovato differenti sentieri di evoluzione. Un denominatore comune di tali percorsi di sviluppo resta la presenza di cooperazione tra i soggetti che ne fanno parte, sempre comunque combinata con un livello di concorrenza tra gli stessi. La cooperazione è un meccanismo fondamentale in quanto contribuisce ad aumentare la competitività e la resilienza del sistema distrettuale. Sostiene, in particolare, anche i processi di condivisione della conoscenza, sia tecnica sia commerciale, e facilita lo sviluppo di nuova imprenditorialità.

Per tali potenzialità, anche le politiche industriali hanno considerato con interesse le forme distrettuali sostenendo la loro emersione in contesti geografici ed economici in cui si manifestava una specializzazione produttiva anche in assenza di forme (più o meno marcate) di cooperazione. Come in altri Paesi e in altre aree dell'Italia, anche in Puglia si è promossa l'emersione dei distretti e si è cercato anche di stimolare la cooperazione in settori produttivi tradizionalmente non caratterizzati da forme di aggregazione e di collaborazione.

La legge regionale n. 23 del 2007 sui distretti produttivi ha rappresentato uno strumento di intervento che, con carattere innovativo e per certi versi sperimentale, ha attivato forme di aggregazione in specializzazioni produttive e contesti territoriali specifici. Generare aggregazione è sicuramente una leva per rafforzare forme di cooperazione. Tra le varie funzioni è interessante evidenziare che i distretti produttivi, in forme più o meno accentuate, hanno anche dato direzione a strategie e processi di specializzazione intelligente a livello regionale, nonché un raccordo con le concorrenti politiche di creazione di cluster nazionali ed europei.

Nel futuro, il sostegno alle aggregazioni si dovrà ulteriormente rafforzare per generare crescente capacità innovativa e più articolate forme di cooperazione. Le grandi sfide che le transizioni tecnologiche ed ecologiche ormai pongono, mentre un nuovo ordine mondiale sembra emergere, richiederanno alle imprese, e quindi ai territori, più rapida capacità di adattamento a mutati scenari tecnologici e di mercato. La capacità di adattamento dipende non più solo dai soggetti imprenditoriali, ma anche da un più ampio e variegato insieme di soggetti interagenti con essi. È il caso di menzionare, tra tali soggetti, ad esempio quelli del sistema della ricerca pubblica e delle pubbliche amministrazioni, ma la varietà di nuovi soggetti rilevanti è ormai ben più articolata ricomprendendo, ad esempio, il sistema finanziario o il terzo settore. In tale prospettiva, la metafora degli ecosistemi più si presta a includere questo insieme di nuove e più dinamiche interazioni.

Anche in tal caso vale la pena osservare che un ecosistema è una forma spontanea di relazioni tra soggetti e, coerentemente con quanto sta avvenendo a livello europeo e nazionale, occorrerà

1 Bagnasco A. (1977), *Tre Italie: la problematica territoriale dello sviluppo italiano*. Bologna: Il mulino.

individuare le specifiche chiavi di lettura e finalità per adeguare l'apparato strumentale delle politiche industriali.

Si apre così una nuova sfida intellettuale per affrontare con lucidità e determinazione le nuove esigenze dei territori e delle loro imprese.

Ancora una volta una forma più evoluta di cooperazione andrà ricercata con la consapevolezza di agire in condizioni di razionalità limitata². Ciò si dovrà tradurre in una maggiore rapidità e affidabilità e, conseguentemente, qualità di monitoraggio, analisi e interpretazione affinché gli strumenti di intervento possano più rapidamente adeguarsi alle necessarie azioni correttive che le evidenze fornite dai dati richiederanno.

Vito Albino

Presidente ARTI - Agenzia Regionale per la Tecnologia e l'Innovazione

² A partire dagli studi di H.A. Simon, Premio Nobel nel 1978, un filone di studi in economia ipotizza la non completa razionalità degli individui nei processi decisionali in ambienti complessi.

Introduzione

di Michele Chieco*, Annamaria Fiore**

* Sezione Studio e Supporto alla Legislazione e alle Politiche di Garanzia – Consiglio Regionale della Puglia

** ARTI – Agenzia Regionale per la Tecnologia e l’Innovazione

L’elaborazione, l’attuazione e la valutazione di politiche pubbliche più efficaci e sensibili alle reali esigenze del territorio passano anche, e in misura importante, per la collaborazione interistituzionale. Mentre ciascuna Pubblica Amministrazione mantiene la propria caratterizzazione in termini di ruolo istituzionale e funzioni, al contempo si apre agli stakeholder e mette a fattor comune con le altre amministrazioni competenze, conoscenze, patrimonio relazionale, integrandoli tra loro, raggiungendo economie di scopo e soddisfacendo sinergicamente interessi pubblici effettivamente comuni alle parti istituzionali a beneficio delle comunità.

Questo *modus cogitandi et operandi* ha fatto da sfondo ai quattro anni di lavoro dedicati all’analisi attuativa e all’individuazione degli ambiti di aggiornamento della Legge Regionale 3 agosto 2007, n. 23 “Promozione e riconoscimento dei distretti produttivi” compiuta congiuntamente dalla Sezione Studio e Supporto alla Legislazione e alle Politiche di Garanzia del Consiglio Regionale della Puglia e dall’ARTI – Agenzia Regionale per la Tecnologia e l’Innovazione della Regione Puglia.

In questo percorso, oltre ad aver sviluppato e strutturato una forte sinergia fra le due Amministrazioni, si è aperto un canale di dialogo e confronto continuo con tanti attori e portatori di interesse di riferimento per le attività, a partire dai destinatari stessi della norma – i distretti produttivi – sino alle strutture di Giunta regionali. Si è cercato e favorito l’intervento di tutte le parti coinvolte, dialogando anche con diverse professionalità correlate con l’elaborazione e l’attuazione delle politiche distrettuali in altri territori e contesti regionali, italiani ed esteri. In questo volume si sono volute compendiare alcune riflessioni di diversi esperti consultati nel corso di questi anni sul tema, che integrano ed arricchiscono gli altri prodotti di studio già resi pubblici sui siti istituzionali di Consiglio Regionale ed ARTI.

Delle modifiche costituzionali ed ordinamentali che hanno portato i Consigli Regionali ad assumere nuove funzioni e a svolgere nuovi compiti si discute nel Capitolo 1¹. In questo contesto di ampliate esigenze conoscitive, assume nuova rilevanza strategica la funzione documentale, di studio e di ricerca a supporto all’attività dell’Assemblea legislativa, vista anche la crescente complessità in cui gli Organi Consiliari sono chiamati ad operare. Una delle strategie messe in atto dal Consiglio Regionale della Puglia per soddisfare questa esigenza è proprio la stipulazione di intese con i diversi centri di competenza regionali per implementare analisi e ricerche su temi di interesse mediante accordi tra amministrazioni pubbliche, proprio come avvenuto con l’Accordo Quadro stipulato con ARTI nel 2018 e poi rinnovato nel 2021.

A seguito di tale accordo, si è dato appunto avvio alla collaborazione in atto tra il Consiglio Regionale della Puglia e l’Agenzia avente ad oggetto “Analisi attuativa ed ambiti di aggiornamento della Legge Regionale 3 agosto 2007, n. 23”. Cosa significhi in termini di pratiche e metodiche utilizzate l’analisi attuativa di una legge regionale e quali sono stati gli strumenti

1 Gli accordi tra Pubbliche Amministrazioni per il rafforzamento della capacità istituzionale: l’accordo Consiglio Regionale della Puglia – ARTI di Giuseppe Musicco.

adottati e le fasi progettuali sviluppate per raggiungere l'obiettivo sono l'oggetto del Capitolo 2². Viene quindi descritta l'attività di *policy monitoring* messa in atto per verificare gli effetti delle regole sancite nella legge regionale sui destinatari delle stesse, intesi non solo limitatamente ai distretti, ma anche in rapporto al complessivo tessuto socio-economico regionale.

Prima di illustrare spunti di riflessione sugli ambiti di aggiornamento per la legge regionale, il volume fornisce, nel Capitolo 3³, una descrizione dell'alveo storico e politico in cui la legge pugliese sui distretti fu concepita e le scelte di fondo che furono compiute nelle fasi iniziali di redazione ed attuazione della legge stessa. Nel 2005 venne avviato in Puglia un percorso di riflessione sull'idea stessa di sviluppo dell'economia regionale e sulla necessità di ripensamento di una politica industriale. Chiave di volta di tale ragionamento fu la necessità di favorire interventi di sistema per sostenere la capacità competitiva delle imprese, piuttosto che perseguire misure generaliste: tale approccio sistemico fu individuato proprio in una politica a supporto dei distretti, intesi come soggetti capaci di raccogliere ed esprimere bisogni collettivi e di individuare strumenti competitivi di sistema. Il contributo esamina anche le criticità e le possibili ragioni per cui i distretti non hanno consolidato appieno il loro ruolo e il loro potenziale di patrimonio da valorizzare nel contesto produttivo regionale invocando ora un maggiore e più corale sforzo nella applicazione della legge più che una sola revisione della stessa.

Come riportato nel *Recommendation Report* messo a punto dall'*European Expert Group on Clusters* della Commissione Europea⁴ "i cluster hanno il potenziale per accelerare la doppia transizione verde e digitale, costruire la resilienza e stimolare la ripresa". Per questo, la seconda parte del volume dedicata ai distretti e alle trasformazioni in atto si apre con una riflessione sui cluster come strumento chiave nel nuovo paradigma della competitività sostenibile da parte di uno dei componenti del gruppo europeo di esperti sui cluster. Il Capitolo 4⁵, quindi, si apre con un excursus sulle politiche di sviluppo economico focalizzate sui cluster adottate in varie parti del mondo, per poi focalizzarsi su un particolare esempio, quello relativo alla regione spagnola della Catalogna, una delle prime esperienze al mondo e ampiamente riconosciuta come buona pratica sul tema. Inoltre, vengono indagati i motivi per cui i cluster si stanno rivelando come il contesto più idoneo per l'implementazione di progetti sistemici che generino un valore economico per l'impresa ma anche, e soprattutto, un beneficio per la comunità nel quale si trovano.

Un altro punto di vista sovraregionale è offerto nel Capitolo 5⁶, ripercorrendo le diverse dinamiche di sviluppo locale che si sono avvicinate nel tempo e il ruolo delle filiere nel processo di creazione e diffusione della conoscenza e quindi dell'innovazione tecnologica. La trattazione si concentra in particolar modo sulla rilevanza della figura del cluster manager, soprattutto in vista della transizione digitale e tecnologica in quanto "gestori del cambiamento" e "facilitatori di dialogo".

Questa seconda parte si conclude con il Capitolo 6⁷ che evidenzia, invece, il ruolo svolto dai distretti produttivi pugliesi nel contesto della transizione verde, ma anche quello che, in prospettiva, potrebbe essere il loro apporto nella concreta implementazione della stessa. Il contributo illustra i temi di dibattito emersi durante le varie fasi di ascolto degli stakeholder regionali, dalle interviste dirette ai referenti dei distretti al focus group dedicato alla transizione green e, più in generale, sostenibile, non solo in termini ecologici ma anche economici e di equità sociale.

Centrali per affrontare le sfide che le transizioni tecnologiche, ecologiche e sociali ormai pongono restano in ogni caso le risorse, umane ma non solo. Solo con persone in possesso di competenze adeguate, aggiornate e rispondenti alle reali esigenze del tessuto produttivo oltre

2 *Analisi attuativa di una legge regionale: metodi e obiettivi* di Michele Chieco.

3 *Storia di uno strumento innovativo: la legge sui distretti in Puglia* di Michele Capriati.

4 Il Rapporto - disponibile a questo link: https://clustercollaboration.eu/sites/default/files/news_attachment/European%20Expert%20Group%20on%20Clusters%20-%20Recommendation%20Report.pdf - è stato sviluppato attraverso un processo di collaborazione dal Gruppo di esperti sui cluster della Commissione, in conformità al suo mandato. Il Gruppo europeo di esperti sui cluster è un gruppo informale di esperti della Commissione, in carica dal maggio 2019 e composto da 23 autorità degli Stati membri invitate a partecipare e da 10 esperti nominati a titolo personale e selezionati dopo la pubblicazione di un invito a presentare candidature.

5 *I cluster come strumento chiave nel nuovo paradigma della competitività sostenibile: alcune riflessioni* di Alberto Pezzi.

6 *Il ruolo dei cluster e dei cluster manager nella transizione tecnologica* di Ilaria Massari.

7 *I distretti produttivi come driver di cambiamento nel contesto della transizione verde* di Giorgio Ampolo.

che inserite in un contesto lavorativo sicuro e dignitoso si può essere all'altezza di tali significativi cambiamenti. La terza parte del volume su competenze, innovazione e finanza si apre con un contributo che, nel Capitolo 7⁸, affronta proprio il tema delle competenze per lo sviluppo del territorio per affrontare nuove sfide, quali la necessità di una variazione nella composizione delle stesse competenze, da quelle più propriamente tecniche del 'saper fare' a quelle più manageriali del 'saper decidere'. In questo, i distretti giocherebbero un importante ruolo come meccanismi di rappresentanza delle PMI, come cassa di risonanza delle esigenze avvertite a livello di singole imprese facenti parte di una stessa filiera o dello stesso comparto produttivo.

Lo sviluppo del tema sulle competenze continua nel Capitolo 8⁹, dove si tratta, più nello specifico, di un particolare segmento dell'istruzione terziaria in Italia che si è dimostrato un valido strumento per ricucire lo iato tra mondo della scuola e mondo del lavoro proprio attraverso un modello partecipativo, le Fondazioni ITS. L'autore prende spunto da una sua precedente ricerca, condotta in collaborazione con altri esperti, per tracciare l'incrocio tra le aree di specializzazione intelligente regionali – sovrapponibili a quelle espresse dai distretti – e offerta formativa degli ITS. Tra le indicazioni, quella di rafforzare i collegamenti e le sinergie tra gli ITS, i principali attori dell'ecosistema dell'innovazione e i distretti.

Nel Capitolo 9¹⁰ si guarda maggiormente alle frontiere della ricerca e a come favorire la capacità di convertire la scienza in tecnologia e innovazione. Il tema affrontato è quello appunto del trasferimento tecnologico dalle università alle imprese. Il testo si riferisce anche a quanto si può fare in termini di *science equity* – investimenti su spinoff che diventano startup – e di interventi per sostenere la crescita dimensionale delle imprese che consentano di superare l'elevata frammentazione del tessuto produttivo italiano, e se si vuole anche europeo, dato che i maggiori player economici mondiali in termini di dipendenti e fatturato sono, come noto, in prevalenza americani o cinesi. Si fa cenno quindi a politiche industriali e cambiamenti nei modelli imprenditoriali attuali che prevedano anche un maggior ricorso alla professionalizzazione delle attività di vertice aziendali, la cui formazione deve essere garantita proprio dal mondo accademico.

Il tema della finanza per l'innovazione è ulteriormente approfondito nel Capitolo 10¹¹ nel quale si sottolinea come gli intermediari finanziari possano apportare nei distretti un rilevante contributo a partire dalla fase di supporto alla sperimentazione della ricerca, a seguire poi nella fase di valutazione della sostenibilità dell'innovazione e per finire in quella di sostegno al trasferimento verso il mercato. Per le specificità dei processi finanziari, si potrebbe così prospettare un ampliamento degli stakeholder nelle compagini dei distretti produttivi pugliesi ricomprendendo proprio gli intermediari finanziari per meglio supportare il rafforzamento delle strategie di transizione tecnologica ed ambientale.

La quarta parte del volume riporta alcune riflessioni conclusive e di prospettiva. Il Capitolo 11¹² contiene, quindi, alcune considerazioni sul concetto di territorio e sul suo ruolo centrale nello sviluppo delle comunità. In questo contesto, le aggregazioni di imprese, che coinvolgono anche attori istituzionali, della ricerca e così via, possono rappresentare veri e propri soggetti e sedi di dialogo territoriale, portatori di conoscenze, esperienze e punti di vista utili nella elaborazione di strategie e visioni di prospettiva. Lo scambio continuo tra decisori e aggregazioni può fornire elementi importanti per costruire l'approccio di insieme necessario a guidare le trasformazioni che dovranno accompagnare le transizioni in atto. Si tratta di un sistema di stretta interazione tra governo del territorio, sistemi produttivi e comunità sul quale si dovrà riflettere anche nell'aggiornamento delle normative e nella loro applicazione.

Il volume si conclude con una seconda riflessione finale da parte della Struttura di Giunta competente per lo Sviluppo Economico¹³, in cui viene riportata l'urgenza di adattare le politiche

8 *Competenze per lo sviluppo del territorio: ruolo dei distretti fra esperienze svolte e nuove sfide* di Annamaria Fiore.

9 *Specializzazioni produttive regionali e distretti: quale ruolo per gli Istituti tecnici superiori* di Paolo Carnazza.

10 *Il ruolo delle Università tra Terza Missione e trasferimento tecnologico alle imprese* di Giovanni Messina, Tommaso Campagna e Pierpaolo Limone.

11 *Il ruolo del sistema finanziario nella prospettiva di sviluppo del modello innovativo economico territoriale* di Valeria Stefanelli.

12 *La centralità del territorio nelle politiche regionali a sostegno dell'innovazione dei sistemi produttivi* di Angela Barbanente.

13 *Sinergie, collaborazioni, reti nelle prospettive di sviluppo regionale* di Gianna Elisa Berlingiero e Antonia Costanza.

pubbliche ad un contesto che muta continuamente e che dovrà quindi farsi carico di un approccio diverso, ricorrendo sempre più alla misurabilità dei risultati delle politiche e praticando un cambiamento culturale, teso al superamento dell'individualismo dell'innovazione e della produzione che caratterizza in qualche modo il tessuto regionale pugliese. In tutto questo, si auspica un aggiornamento della legge sui distretti che la configuri sempre più come uno strumento moderno, semplificato ed efficiente per cogliere sfide ed opportunità di sviluppo, intercettare misure di sostegno a livello nazionale ed europeo e possibilità di scambio nella cooperazione territoriale.

Ogni contributo offre così al legislatore regionale interessanti spunti per l'aggiornamento della legge regionale sui distretti, integrando le risultanze delle analisi e degli studi effettuati da Consiglio ed ARTI, e complessivamente conferma la percezione del valore positivo e dell'utilità del coordinamento e monitoraggio regionale delle politiche aggregative delle imprese tramite lo strumento legislativo. Ricorre sovente la constatazione che l'attrattività del territorio passa anche per l'integrazione tra gli attori che in esso operano. Questo porta a sottolineare la centralità del tema del dialogo tra tali attori. Essi, nella necessità comune di affrontare un periodo di profondi cambiamenti, devono trovare luoghi e linguaggi per incontrarsi e per comprendere le rispettive esigenze operando nel principio *Leave no one behind* (LNOB), che sempre più risulta minacciato da instabilità geopolitica, cambiamenti climatici, riduzione della disponibilità di risorse naturali e dai comportamenti sociali che da tali circostanze derivano.

L'importanza dell'attività di studio e documentazione, che passa anche per l'incontro diretto dei destinatari delle politiche e per la collaborazione tra soggetti diversi, emerge chiaramente in questo contesto. La complessità dei problemi non lascia spazio ad approcci semplicistici e l'azione del decisore deve poter contare, oltre che sulle "tradizionali" doti di coraggio, ascolto, capacità decisionale, soprattutto nell'incertezza e mutevolezza del contesto - che attengono al merito politico della decisione - anche su una conoscenza rigorosa, accessibile, oggettiva ed imparziale, che ne definisce il merito tecnico. I mutamenti in atto rendono quindi pienamente percepibile quanto sia vitale avere strumenti per poter non solo assumere, ma anche eventualmente correggere le decisioni alla luce delle nuove evidenze, e quanto altrettanto cruciale sia rendere utile e disponibile l'esperienza accumulata basandosi su analisi correttamente condotte, su fatti accuratamente accertati e su metodi di comunicazione efficaci ed efficienti di trasferimento della conoscenza tra analisti e decisori.

PARTE GENERALE

Gli accordi tra Pubbliche Amministrazioni per il rafforzamento della capacità istituzionale: l'accordo Consiglio Regionale della Puglia – ARTI

di Giuseppe Musicco

Dirigente della Sezione Studio e Supporto alla Legislazione e alle Politiche di Garanzia del Consiglio Regionale della Puglia

La funzione di documentazione a supporto dell'attività dei Consigli Regionali

In considerazione del mutare degli assetti istituzionali, delle rilevanti modifiche costituzionali ed ordinamentali da tempo in atto che hanno – di fatto – delineato un nuovo modello di ente-regione e posto in capo ai Consigli Regionali nuovi compiti e funzioni, è stata tra l'altro potenziata l'attività documentale, di studio e di ricerca, divenute fattori quanto mai rilevanti al fine del supporto all'attività dell'Assemblea legislativa. La ripartizione di competenze nell'esercizio del potere legislativo costituzionalmente sancita, la crescente complessità delle modalità di realizzazione dell'iniziativa legislativa statale e le criticità che non di rado vi si accompagnano impongono un costante, approfondito e sistematico studio dell'impatto che i richiamati fattori producono sulla normazione regionale e, di riflesso, sulle attività afferenti alle competenze regionali.

Gli Atti di Alta Organizzazione del Consiglio Regionale della Puglia, con cui si è data attuazione alla l.r. n. 7/2004 "Autonomia del Consiglio Regionale"¹ hanno individuato, tra i principi dell'organizzazione del Consiglio Regionale, l'accrescimento dell'efficienza e dell'efficacia della struttura organizzativa e dell'azione amministrativa, il miglioramento qualitativo della produzione legislativa regionale da perseguire, tra l'altro, mediante l'efficace supporto ai processi decisionali e l'adeguata garanzia della trasparenza e della qualità delle tecniche redazionali e valutative delle disposizioni normative.

Gli organi consiliari, infatti, sono chiamati ad operare in contesti normativi e istituzionali di sempre maggiore complessità. Nello svolgimento della funzione di documentazione, emergono oggi sensibili esigenze di cambiamento, in risposta ad una richiesta di informazioni ed elementi conoscitivi che presuppone necessariamente una più accentuata specializzazione delle strutture,

1 Deliberazioni di Ufficio di Presidenza n. 27 dell'8 febbraio e n. 39 del 20 aprile 2016.

chiamate ad affrontare le diverse tematiche in un'ottica multisettoriale ed integrata.

Le esigenze conoscitive ed informative degli organi consiliari sempre più riguardano la conoscenza del complessivo contesto delle politiche pubbliche, anche per le parti di competenza di altri soggetti istituzionali e, sotto questo profilo, si configurano quale richiesta di conoscenze specialistiche; richiesta di analisi articolate, monitoraggio di determinati settori di particolare importanza, rilevanti per l'assunzione di qualsiasi decisione in sede consiliare.

Si è inteso implementare, pertanto, una funzione di documentazione "permanente", organizzata, prodotta e sistematicamente aggiornata con riferimento allo svolgimento e al monitoraggio di tematiche sempre più complesse. Le politiche pubbliche, nella loro accezione più ampia che comprende azioni di normazione, programmazione, pianificazione, incentivazione, gestione, devono fondarsi su dati concreti e rifarsi alle esigenze e alle situazioni reali. Ciò richiede attività di ricerca continue, lo sviluppo delle conoscenze, la messa a punto di linguaggi comuni e di strumenti efficaci di trasferimento delle informazioni e il coinvolgimento dei destinatari e degli attori delle politiche stesse.

Mondo della ricerca, centri di competenza, istituzioni, organizzazioni, associazioni, raccolgono e sistematizzano dati che costituiscono per i decisori fonti da consultare, valutare ed utilizzare con competenza e giudizio.

Il Consiglio Regionale ha quindi potenziato l'attività di dialogo e messa in rete di detentori dei dati, raccogliendo e analizzando in modalità collaborativa informazioni utili per conoscere il contesto su cui le politiche andranno ad impattare, per valutare oggettivamente le politiche stesse, per rappresentarne benefici e problematiche.

A tal fine, con Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 56 del 19 luglio 2016 è stata istituita la Sezione Studio e Documentazione a Supporto dell'Attività Legislativa. Successivamente, a seguito della successiva riorganizzazione disposta con Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 238 del 9 luglio 2019, è stata soppressa attribuendo integralmente le sue funzioni, unitamente alle attività afferenti agli organi di garanzia regionali, alla nuova Sezione denominata "Studio e supporto alla legislazione e alle politiche di garanzia".



Il progressivo miglioramento della capacità istituzionale del Consiglio Regionale è perseguito attraverso l'incremento e il consolidamento del patrimonio relazionale e di competenze

La predetta Sezione è deputata a svolgere la funzione di documentazione con modalità tali da ricomprendere al proprio interno attività molto differenziate per contenuti e metodi, riferite tanto alle attività di carattere documentario-ricostruttivo della normativa e della giurisprudenza nei diversi settori, quanto a verifiche tecniche ed analisi specialistiche. Il progressivo miglioramento della capacità istituzionale del Consiglio Regionale è perseguito attraverso l'incremento e il consolidamento del patrimonio relazionale e di competenze a disposizione di attività di grande importanza per le funzioni (legislativa, rappresentativa, di indirizzo, di controllo, conoscitiva) dell'Istituzione, quali la ricerca prenormativa, la valutazione delle politiche (ex ante ed ex post), la partecipazione alla fase ascendente del diritto e delle strategie europee, la conoscenza di problemi e contesti sociali e territoriali, il supporto alle politiche con un approccio *evidence-based*.

Sulla base di indirizzi di programmazione periodicamente individuati con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale, la Sezione cura, a tal fine, la stipulazione di accordi e intese con Università, Enti di ricerca, Agenzie regionali e altri centri di competenza operanti nel territorio regionale per implementare analisi e ricerche su temi di interesse per l'attività consiliare condotte con continuità e trasversalità su ambiti generali ovvero, in taluni casi, indirizzate ed approfondite su temi specifici, rispondendo ad input dei decisori.

La collaborazione strutturata con centri di competenza, specializzati negli ambiti più diversi di

interesse per le attività del Consiglio, consente di acquisire un supporto informativo di grande importanza nei processi decisionali di attuazione delle funzioni consiliari.

Si tratta di una rete, quindi, orientata alla creazione di valore pubblico, condiviso e collettivo attraverso il miglioramento della capacità istituzionale del Consiglio Regionale nel suo complesso, impattando sul patrimonio conoscitivo e relazionale e quindi sul capitale umano dell'Istituzione.

Gli Accordi di collaborazione tra Amministrazioni

Principale strumento di realizzazione di questa rete strutturata di collaborazione è stato, sin dall'inizio, la stipulazione di accordi di collaborazione ai sensi dell'art. 15 della L. n. 241/1990, a mente del quale "le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune".

Tali accordi, espressione dell'attività consensuale della pubblica amministrazione, sono nel contempo strumenti di semplificazione dell'azione amministrativa e di coordinamento tra amministrazioni.

I caratteri peculiari di tale istituto, più volte evidenziati dalla giurisprudenza amministrativa e dall'ANAC (anche alla luce delle pronunce della Corte di Giustizia UE), sono la realizzazione di interessi pubblici effettivamente comuni alle parti, con una reale divisione di compiti e responsabilità, in assenza di remunerazione (ad eccezione del ristoro delle spese sostenute) e senza interferenza con gli interessi salvaguardati dalla normativa sugli appalti pubblici, ciò che si concretizza tra l'altro in una reale condivisione di attività e risultati (che restano di proprietà di tutte le Amministrazioni sottoscrittrici, che li utilizzeranno nell'esercizio delle rispettive attività) relativi ad attività di interesse comune.



Negli accordi tra amministrazioni pubbliche assume rilievo la posizione di equiordinazione tra le stesse

Negli accordi tra amministrazioni pubbliche, infatti, assume rilievo la posizione di equiordinazione tra le stesse, al fine di coordinare i rispettivi ambiti di intervento su oggetti di interesse comune e non di comporre un conflitto di interessi di carattere patrimoniale. Fulcro di tali accordi, in sostanza, è una "sinergica convergenza" su attività di interesse comune, pur nella diversità del fine pubblico perseguito da ciascuna amministrazione.

L'Accordo Quadro con ARTI

Tra gli Accordi ex art. 15 L. n. 241/1990 stipulati dal Consiglio Regionale nell'implementazione della propria rete di centri di competenza, uno dei primi in ordine di tempo è stato l'Accordo Quadro con l'Agenzia Regionale per la Tecnologia e l'Innovazione (ARTI).

Nell'ambito del perseguimento dei propri obiettivi istituzionali, ARTI, con l'insieme delle sue competenze, rappresenta un organismo funzionale a rendere nel territorio pugliese la ricerca e l'innovazione centrali per la crescita economica e la coesione sociale. Quale ente strumentale della Regione Puglia ed Agenzia strategica, opera a supporto della Regione ai fini della definizione e gestione delle politiche per lo sviluppo economico, l'istruzione, la formazione, il lavoro e l'innovazione in tutte le sue declinazioni, contribuendo alla conoscenza del sistema socio-economico regionale e dei suoi rapporti con il contesto ambientale oltre che allo studio e sviluppo di visioni e strumenti di sviluppo territoriale.

L'Agenzia, in ragione della propria esperienza sin dalla prima istituzione nel 2004 e delle proprie finalità istituzionali come da ultimo riportate nella l.r. del 7 febbraio 2018, n. 4 "Legge di riordino dell'Agenzia regionale per la tecnologia e l'innovazione (ARTI)", si configura quale centro di competenza regionale in un ampio dominio tematico: competitività e innovazione dei sistemi produttivi; efficientamento energetico e sfruttamento delle fonti rinnovabili; politiche regionali di sviluppo economico; sviluppo della conoscenza e sostegno alla ricerca

scientifico, all'innovazione tecnologica, alla diffusione delle tecnologie digitali e al sistema di istruzione e universitario; politiche regionali di promozione e tutela del lavoro e della formazione professionale; politiche giovanili; politiche di internazionalizzazione dei sistemi produttivi e di cooperazione interregionale.

Nell'ambito del perseguimento dei propri obiettivi istituzionali, ARTI produce e pubblica periodicamente documentazione di interesse per la conoscenza del tessuto socio-economico regionale.

In considerazione del predetto ambito di operatività di ARTI e della evidenziata possibilità di svolgimento di proficue collaborazioni col Consiglio Regionale per attività di interesse comune, in data 3 aprile 2018 è stato stipulato l'Accordo Quadro per attività di interesse comune tra il Consiglio Regionale della Puglia e ARTI, con durata triennale, successivamente rinnovato per ulteriori tre anni giusta Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 79 del 14 dicembre 2021. L'attività di raccordo con ARTI ha beneficiato altresì di sinergie con le intese e le collaborazioni nel contempo avviate con Università, Agenzie, Enti e centri di ricerca operanti sul territorio pugliese.

In attuazione di tale Accordo Quadro, sono state condotte varie attività di interesse comune: il Consiglio Regionale, ad esempio, ha ospitato interessanti iniziative legate a progetti europei in cui è coinvolta l'Agenzia (ad esempio, le attività italiane della International Summer School "Sustainable management of coastal heritage and actions to mitigate coastal erosion" del progetto Interreg Triton) ed ha aderito come partner esterno a diverse candidature di proposte progettuali a valere su differenti Programmi (ad esempio, H2020, EIT).



La ricerca analitica consente una visione e un approccio complessivo all'intero sistema economico-produttivo della Regione

La principale collaborazione in atto tra il Consiglio Regionale della Puglia e l'Agenzia è comunque, indubbiamente, la convenzione attuativa avente ad oggetto "Analisi attuativa ed ambiti di aggiornamento della Legge Regionale 3 agosto 2007, n. 23", i cui esiti sono oggetto della presente pubblicazione. La ricerca analitica, condotta sullo stato di attuazione e sulle potenzialità di miglioramento di tale apparato normativo e basata sulla valutazione del raggiungimento delle finalità e degli effetti prodotti da tali norme sulle attività dei cittadini e delle imprese (in analogia con quanto previsto dall'art. 8 della l.r. n. 29/2011 in materia di Verifica di Impatto della Regolamentazione), consente altresì una visione e un approccio complessivo all'intero sistema economico-produttivo della Regione, offrendo altresì l'occasione di raccogliere, direttamente dai destinatari delle disposizioni, istanze su eventuali criticità normative ravvisate, negli ambiti operativi più diversi, dai comparti economici interessati.

Analisi attuativa di una legge regionale: metodi e obiettivi

di Michele Chieco

Funzionario P.O. "Rapporti di collaborazione con Università, Enti di ricerca e Centri di competenza" della Sezione Studio e Supporto alla Legislazione e alle Politiche di Garanzia del Consiglio Regionale della Puglia

Premessa

Tramite la disamina di alcuni elementi, derivanti dagli atti che hanno guidato la collaborazione tra il Consiglio Regionale della Puglia (CRP) e l'Agenzia Regionale per la Tecnologia e l'Innovazione (ARTI), si vuole fornire una breve traccia della modalità di approccio applicata all'analisi attuativa di una legge regionale, con l'intento di dividerne metodi ed obiettivi a beneficio di analoghe iniziative che possano essere assunte nell'ambito delle azioni conoscitive condotte dalle assemblee elettive regionali.

La Legge Regionale 3 agosto 2007, n. 23 - "Promozione e riconoscimento dei distretti produttivi" ha come obiettivo quello di promuovere e sostenere "le iniziative e i programmi di sviluppo su base territoriale tesi a rafforzare la competitività, l'innovazione, l'internazionalizzazione, la creazione di nuova e migliore occupazione e la crescita delle imprese che operano nei settori dell'agricoltura, della pesca, dell'artigianato, dell'industria, del turismo, del commercio e dei servizi alle imprese" (art. 1).

Un'analisi condotta sullo stato di attuazione e sulle potenzialità di miglioramento di tale apparato normativo, basata sulla valutazione del raggiungimento delle finalità e degli effetti prodotti da tali norme sulle attività dei cittadini e delle imprese (in analogia con quanto previsto dall'art. 8 della l.r. n. 29/2011 in materia di Verifica di Impatto della Regolamentazione), consente quindi un approccio complessivo all'intero sistema economico-produttivo della Regione ed offre l'occasione di raccogliere, direttamente dai destinatari delle disposizioni, istanze su eventuali criticità normative ravvisate dai comparti economici negli ambiti operativi più diversi.

Il tema della ricerca ed innovazione permea la Legge n. 23/2007 e vede nell'ARTI uno dei principali centri di competenza nell'ambito delle Istituzioni regionali guidando quindi la scelta della collaborazione. Inoltre, aspetto di particolare importanza, nell'ambito del Comitato che accompagna la realizzazione del progetto è presente un referente della Struttura di vertice di Giunta, di riferimento per materia, rappresentata dal Dipartimento Sviluppo Economico, indicato dal Direttore del Dipartimento stesso. L'elemento del raccordo tra strutture di Consiglio e di Giunta assume quindi carattere permanente nello svolgimento delle attività a vantaggio della condivisione dei risultati e della loro utilizzabilità.

Altro elemento importante da tenere in conto negli accordi di collaborazione è la sinergia e reciprocità tra gli attori. Le attività previste sono funzionali agli obiettivi di entrambi i sottoscrittori della convenzione consentendo, ad esempio, al Consiglio Regionale l'acquisizione di studi e documentazione utile a supportare l'attività legislativa e, in generale, le funzioni consiliari, ed all'ARTI di migliorare la base di conoscenze e competenze su ambiti di studio ricadenti nel mandato dell'Agenzia.

L'obiettivo primario è stato quello di studiare in che modo e misura il supporto offerto dalla legge regionale oggetto di analisi potesse migliorare la capacità del tessuto economico pugliese di

adattarsi ai mutamenti di contesto e migliorare la propria competitività, ipotizzando soluzioni di adeguamento legislativo qualora queste siano ritenute strumento efficace per conseguire tale obiettivo.

La valutazione offre anche l'occasione di verificare, ad ampio raggio, gli ambiti normativi, specie regionali, nei quali operano le imprese e di raccogliere eventuali mirate istanze di miglioramento del quadro di regole che apportino benefici economico-sociali al territorio pugliese. La collaborazione ad obiettivo tra le Strutture del Consiglio Regionale della Puglia ed ARTI consente ad entrambi i soggetti di migliorare la consapevolezza rispetto alle competenze e modalità operative dell'altra parte, realizzando un proficuo trasferimento di conoscenze. Inoltre il contatto strutturato tra Enti pubblici e soggetti privati destinatari di previsioni normative consente un incremento delle competenze di ciascuno dei sottoscrittori, acquisendo al patrimonio comune degli Enti informazioni organizzate e qualificate.

Le fasi progettuali e le metodologie adottate

La metodica adottata ha previsto fasi differenti che sono state adattate e riorientate in corso d'opera anche in relazione alla sopravvenienza del contesto pandemico. Da questo punto di vista è importante prevedere negli accordi una possibilità di estensione dei termini di conclusione delle attività e un organo (nel caso di specie il Comitato di Indirizzo) che possa, come già accennato, accompagnare le attività tenendo conto delle progressive esigenze di adeguamento delle stesse.

L'attività ha previsto dapprima una analisi desk aggiornata delle attività poste in essere dai distretti produttivi, in coerenza con la missione identificata ed il programma di sviluppo, con una focalizzazione sui rapporti tra tali attività e le opportunità di aggregazione e messa in rete offerte dal contesto normativo. Strumenti di tale analisi sono stati ad esempio la messa a punto di una lista di stakeholder e l'aggiornamento dei contatti attraverso una ricognizione ad ampio raggio interna alle Strutture di Giunta e Consiglio e il reperimento e verifica delle informazioni più aggiornate disponibili in rete.

Si è successivamente preparata una fase di interviste con stakeholder regionali (ad esempio, Presidenti dei distretti produttivi) ed opinion leader, quali ad esempio alcuni esperti che avevano avuto ruolo nella fase di formazione della legge regionale. Questa fase ha previsto la redazione di un questionario semi-strutturato per le interviste che sollecitasse ad ampio raggio i soggetti intervistati non solo sulla legge n. 23/2007, sul mutamento del contesto occorso dopo la sua pubblicazione e sulle specifiche considerazioni legate all'esperienza dell'intervistato, ma anche su altre normative di interesse per raccogliere eventuali spunti di adeguamento da riportare ai decisori.

Le interviste sono uno degli strumenti della attività di *policy monitoring* che viene condotta dalle Istituzioni per verificare gli effetti delle regole sancite sui destinatari delle stesse. Essa include una serie di azioni che mirano a descrivere e analizzare lo sviluppo e l'attuazione delle politiche, ad identificare potenziali lacune nel processo di recepimento, delineando le aree per il miglioramento.



Per migliorare la qualità delle politiche è necessario migliorare la qualità della valutazione delle stesse. In tal senso potenti strumenti sono gli incontri diretti di soggetti istituzionali con gli stakeholder condotti in modalità one-to-one o in piccoli focus group, con la somministrazione di questionari adeguatamente progettati

Appare quindi ovvio che tale attività richieda notevole esperienza ed impegno e, tuttavia, viene spesso condotta ferdandosi solo ad analisi desk che, a fronte di costi minori, hanno lo svantaggio di non catturare i fenomeni nella loro completezza dato che non coinvolgono direttamente i target di una determinata politica.

Per migliorare la qualità delle politiche è quindi necessario migliorare la qualità della valutazione delle stesse. In tal senso potenti strumenti sono gli incontri diretti di soggetti istituzionali con gli stakeholder (in questo caso i target delle policy) condotti in modalità one-to-one o in piccoli focus group, con la somministrazione di questionari adeguatamente progettati.

Secondo questo indirizzo le interviste sono state condotte in presenza, delle stesse è stato redatto un report che è stato poi validato dagli intervistati. La stessa modalità era stata inizialmente prevista per le successive fasi di acquisizione di informazioni ma l'arrivo della pandemia ha imposto di riorientare alcune azioni come si dirà nel seguito.

L'obiettivo delle interviste era anche quello di acquisire elementi utili alla fase successiva di analisi strategica di aspetti interni ed esterni correlati alla l.r. n. 23/2007, con identificazione dei punti di forza e debolezza e le relative opportunità e minacce (SWOT analysis). Tale analisi è stata finalizzata ad individuare elementi relativi ad eventuali spazi di miglioramento della legge, obiettivo guida della collaborazione. Dato che la legge regionale impatta sul sistema produttivo pugliese, l'analisi ha posto il sistema produttivo stesso al centro del suo esame. Si è tenuto così conto del contesto di riferimento, ossia degli elementi interni ed esterni che influenzano la competitività del sistema produttivo pugliese; tra questi la legge n. 23/2007 è solo uno in un quadro di rilevante complessità ed interrelazione ed in continuo mutamento.



Un altro potente strumento di miglioramento dell'azione per i policy maker è quello di “guardarsi intorno” per verificare se in altri contesti siano state implementate esperienze di successo, selezionare le più interessanti e “toccarle con mano” per capire se esse abbiano una potenziale replicabilità nel territorio di riferimento

L'analisi ha beneficiato non solo delle risultanze delle interviste svolte nella prima fase, come già detto, ma anche dell'esame approfondito della bibliografia di riferimento, della consultazione ed analisi di fonti statistiche ufficiali e di altre informazioni e competenze a disposizione di Consiglio ed ARTI.

Altro strumento di studio è stata l'analisi di benchmarking che si era inteso articolare in una fase desk ed una on-site. L'obiettivo era quello di confrontare, sulla base degli elementi precedentemente acquisiti, la realtà pugliese con le “buone pratiche” individuate a livello nazionale ed internazionale con particolare attenzione alle Regioni in cui esiste la possibilità di promulgare legislazione alla scala territoriale di riferimento. Il richiamo alle buone pratiche ha un significato ben preciso: infatti, un altro potente strumento di miglioramento dell'azione per i policy maker è quello di “guardarsi intorno” per verificare se in altri contesti siano state implementate esperienze di successo, selezionare le più interessanti e “toccarle con mano” per capire se esse abbiano una potenziale replicabilità nel territorio di riferimento. Inizialmente, seguendo l'approccio di acquisizione diretta degli elementi conoscitivi, erano previsti incontri con finalità esplorative, presso altre regioni, italiane od estere, ritenute più significative in quanto alla possibilità di approfondire la conoscenza delle best practice a supporto e verifica dell'analisi di benchmarking. Tali strumenti vengono indicati con i nomi più diversi: ad esempio, “fact-finding trip/visit/mission” e, in italiano, come “incontro/contatto/missione/visita/esplorativa, di studio,

di ricognizione, conoscitiva, d'informazione", ecc. ed il loro ampio uso, insieme alla accertata efficacia nel superare le barriere comunicative collegate alla distanza tra istituzione e target, ne fa una modalità preziosa di acquisizione di informazioni realmente utili al miglioramento delle policy.

Il metodo per la realizzazione di tali incontri prevede azioni differenti: una delegazione istituzionale si reca presso un destinatario, selezionato in quanto ritenuto importante per acquisire informazioni o buone pratiche su un dato argomento; nella fase interlocutoria, preliminarmente al contatto diretto, l'ospitante designa i referenti che si raccordano con la delegazione; la delegazione concorda eventi informativi e di audizione, sottopone questionari, raccoglie informazioni, elabora report al rientro; la modalità di contatto può avvenire anche prevedendo la visita del destinatario all'istituzione qualora ciò sia ritenuto opportuno.

Le restrizioni sanitarie conseguenti alla pandemia hanno imposto dapprima di differire tale fase e successivamente di svolgerla da remoto utilizzando piattaforme di comunicazione online e conservando tuttavia l'impianto descritto di individuazione dei destinatari, somministrazione di interviste, redazione di reportistica e validazione della stessa.

Sempre per le stesse ragioni si sono riorientate le fasi progettuali che inizialmente prevedevano un secondo ciclo di interviste con stakeholder selezionati in base alla possibilità di approfondire elementi acquisiti nelle fasi progettuali precedenti. Tale fase sarebbe stata preceduta dalla realizzazione di focus group tematici.

Si è percorsa la strada di fare sintesi tra i focus group tematici e la condivisione, analisi ed acquisizione feedback da stakeholder selezionati. Tale opzione è dettata dalla sinergia tra le due azioni. I focus group erano stati originariamente concepiti per una analisi delle traiettorie di sviluppo e potenziale connessione con la Strategia di Specializzazione Intelligente. Per come invece si è evoluto il progetto, essendo stati già acquisiti importanti elementi relativi agli ambiti di revisione per la proposta di aggiornamento della l.r. n. 23/2007, si è ritenuto opportuno non separare i due momenti di ascolto e quindi prevedere all'interno dei focus group anche momenti di discussione con gli stakeholder per raccogliere da essi considerazioni in base alla sintesi degli elementi derivanti dalle risposte al primo ciclo di interviste che vengono illustrate sinteticamente in quella sede fornendo dapprima ai partecipanti i collegamenti ai documenti di analisi già pubblicati.

D'altra parte, i temi di discussione scelti - transizione tecnologica, transizione verde, competenze per lo sviluppo del territorio a cui verranno dedicati tre contributi in questo stesso volume - sono coerenti con alcuni dei principali driver di cambiamento individuati all'interno del documento di Strategia di Specializzazione Intelligente per il periodo 2021-2027 attualmente in fase di finalizzazione ed approvazione finale. La Strategia, infatti, deve tenere conto, nel suo orizzonte di attuazione al 2027, dei profondi mutamenti di contesto intervenuti, che condizioneranno inevitabilmente le traiettorie di sviluppo regionali al pari di quelle globali.

Anche per i tre focus group si è scelta la modalità di svolgimento in teleconferenza.



Gli obiettivi individuati e le metodiche di analisi adottate sono in grado di restituire sia elementi di contesto relativi a leggi regionali in ambiti diversi, sia di fornire documentati spunti per il miglioramento delle leggi stesse

Restituzione dei risultati e comunicazione

Nell'ambito del progetto di collaborazione assume importanza anche la comunicazione e diffusione dei risultati che avrà la sua conclusione in un evento informativo finale. L'evento vedrà una illustrazione del percorso di analisi effettuato e degli ambiti di potenziale aggiornamento della Legge Regionale 3 agosto 2007, n. 23.

Nel corso delle attività si sono anche tenuti altri interventi di comunicazione sia dedicati al progetto che nell'ambito di iniziative di più ampio respiro e promossi nell'ambito del Festival dello Sviluppo Sostenibile: "La costruzione della rete di collaborazione con Università, Enti di ricerca e Centri di competenza per le attività di Studio, Supporto alla Legislazione e alle Politiche di Garanzia. Prime esperienze applicative" (18 settembre 2019); "Partnership istituzionale per lo sviluppo sostenibile del territorio" (6 ottobre 2020); "Le politiche a supporto delle aggregazioni di imprese: scenari a livello europeo, nazionale e regionale nel quadro dell'Agenda 2030" (7 ottobre 2021).

Conclusioni

Si ritiene conclusivamente che gli obiettivi individuati e le metodiche di analisi adottate siano in grado di restituire con un buon grado di approfondimento sia elementi di contesto relativi a leggi regionali in ambiti diversi – anche tramite un adeguato ascolto dei destinatari ed attori delle policy – sia di fornire documentati spunti per il miglioramento delle leggi stesse che, dopo anni di applicazione, possono richiedere interventi di allineamento. La replicabilità degli strumenti utilizzati, come singole modalità di analisi o inquadrati in modo adeguato in un organico e più articolato progetto di studio, assume importanza in particolare oggi in relazione ai cambiamenti ambientali sociali ed economici che, soprattutto da ultimo, stanno assumendo il carattere di mutamenti repentini e significativi.

Storia di uno strumento di policy innovativo: la legge sui distretti in Puglia

di Michele Capriati

Professore Associato di Politica Economica dell'Università di Bari

Le premesse: gli indirizzi politici e programmatici

Nell'estate del 2005, con l'insediamento della Giunta di centro-sinistra alla Regione Puglia, si avviò un percorso di riflessione sull'idea di sviluppo dell'economia regionale. L'allora presidente Vendola¹, nelle sue dichiarazioni programmatiche del 28 giugno 2005, affermava: «sarà necessario definire un sistema regionale dell'innovazione privilegiando un approccio integrato tra offerta di ricerca e alta formazione, domanda di innovazione e reti internazionali. Sarà importante, quindi, guardare a tutti i punti di “produzione”, di “utilizzo” e “intermediazione” della risorsa innovazione regionale individuando i nodi territoriali del processo di crescita cumulativa della conoscenza e della competenza diffusa. La dimensione territoriale è pertanto centrale per implementare queste strategie. Essa permette di intervenire sull'innovazione e sui connessi processi collettivi che coinvolgono le imprese ed i lavoratori, il sistema della formazione e le amministrazioni locali, le istituzioni della ricerca e le reti internazionali». Ed in una parte dedicata ai sistemi di impresa e al territorio sottolineava che «una politica di sviluppo locale è perciò cruciale per la Puglia. Essa dovrà articolarsi su più livelli: un livello di area vasta, attualmente coperto dalle province e più limitatamente e per specifici interventi dai Piani integrati territoriali; un livello distrettuale destinato ad individuare beni collettivi a base locale funzionali al rafforzamento delle capacità di crescita ed innovazione, ed un livello di gestione comune delle infrastrutture e dei servizi localizzati, attualmente affidato alle aree di insediamento produttivo».

Ai distretti produttivi veniva quindi affidato un compito centrale nel “favorire la creazione di beni collettivi a base locale per i sistemi territoriali di imprese”. Gli ambiti interessati sarebbero stati:

- incremento della presenza sui mercati esteri più dinamici tramite interventi di sostegno alle strategie di internazionalizzazione, all'espansione commerciale, ai marchi, alla promozione e alla pubblicità all'estero;
- completamento delle filiere produttive e aumento del valore aggiunto delle produzioni attraverso il raggiungimento delle economie di scala su base consortile, di gruppo e di distretto;
- introduzione di nuovi prodotti e nuovi processi: mediante un incremento degli investimenti in innovazione tecnologica e nelle ICT e intensificazione dei rapporti tra imprese, università e centri di ricerca attraverso progetti congiunti su materiali, nuovi prodotti e nuove tecnologie;

1 Nicola Maria Vendola, detto Nichi, è stato presidente della Regione Puglia per due mandati, dal 2005 al 2015.

- crescita del capitale umano attraverso politiche di formazione di competenze tecniche e gestionali, avvio di scuole e centri di competenza nell'ambito della progettazione e del design industriale;
- l'avvio ed il rafforzamento delle esperienze consortili che promuovono attività comuni tra più imprese (con la partecipazione o meno degli Enti locali) nel campo della promozione dei prodotti sui mercati esteri, dell'innovazione tecnologica, certificazione, gruppi d'acquisto, aggiornamento e formazione.



Ai distretti produttivi veniva affidato un compito centrale nel “favorire la creazione di beni collettivi a base locale per i sistemi territoriali di imprese”

Le premesse: i quindici anni di ritardo dalla legge nazionale del 1991

Queste idee programmatiche di lì a poco presero forma in una proposta di legge sui distretti produttivi. La Regione era all'epoca una delle poche che non avevano ancora legiferato in materia. La legge 5 ottobre 1991 n. 317 relativa a “Interventi per l'innovazione e sviluppo delle piccole imprese”, nell'articolo 36, dettava le disposizioni per la definizione e l'individuazione dei distretti industriali, demandando alle Regioni la regolamentazione della materia. Da allora altre Regioni avevano sperimentato la strada delle politiche industriali basate sui distretti produttivi, nella maggior parte dei casi con successo. Era quindi diventato necessario colmare un vuoto che datava quindici anni. Era giunto il momento di procedere al varo di una legge pugliese che tenesse in debito conto quelle esperienze, proponendone, alla luce dei cambiamenti di contesto, un possibile adattamento.

L'assenza di una legge sui distretti in Puglia non era casuale. Le scelte politiche regionali sino ad allora erano orientate a non promuovere aggregazioni territoriali di imprese verso cui indirizzare specifiche azioni di sviluppo. In tal modo non si voleva vincolare la spesa regionale in materia al raggiungimento di specifici obiettivi e territori, riducendo così la platea di potenziali beneficiari. A questa opposizione non erano estranee le principali organizzazioni rappresentative delle imprese, ritenendo che i processi di innovazione riguardassero reti globali di grandi imprese che mettevano in discussione la dimensione territoriale dello sviluppo industriale. In tale ottica, si valutava errato indirizzare le risorse allo sviluppo dei distretti valutando questi ultimi come ormai marginali nei processi di globalizzazione in atto. Secondo questa lettura, l'innovazione non era più basata sull'interazione tra soggetti e imprese, ma governata dai grandi flussi di informazioni veicolati dalle reti informatiche che potevano raggiungere tutti i territori. Durante la fase di condivisione della legge sui distretti con i soggetti del mondo produttivo e istituzionale tali rilievi furono tuttavia superati dando corpo all'idea di “distretti regionali”, entità nuova in materia di sviluppo territoriale, che avrebbe riportato gli interventi ad una dimensione essenzialmente settoriale e al superamento, di fatto, della dimensione territoriale delle concentrazioni produttive, in modo da poter esercitare un ruolo diretto di intermediazione anche tramite le associazioni settoriali. In tal modo la mediazione politica portò anche all'accettazione della previsione di compresenza, nelle compagini distrettuali, di soggetti tradizionalmente contrapposti, come le associazioni di rappresentanza degli imprenditori e i sindacati. Tale previsione nella legge aveva l'auspicio di garantire la veicolazione, più diretta possibile, di elementi conoscitivi necessari a migliorare le funzioni rappresentative e di tutela assunte dalle associazioni datoriali e dei lavoratori, evitando nel contempo sovrapposizione di competenze tra le aggregazioni distrettuali e le organizzazioni richiamate.

Nella precedente legislatura, a maggioranza di centrodestra, si era legiferato in materia di industria con la l.r. n. 2/2003 che proponeva un'organica “Disciplina degli interventi di sviluppo economico, attività produttive, aree industriali e aree ecologicamente attrezzate”. Questa legge, di fatto rimasta inattuata, puntava allo scioglimento dei Consorzi per le Aree di Sviluppo Industriale (COASI), all'affidamento ai comuni della gestione delle aree di insediamento e alla finanziaria regionale Finpuglia dei compiti di indirizzo per lo sviluppo industriale.

L'assenza di una legge regionale sui distretti era grave non solo per i ritardi su una legislazione stimolata a livello nazionale, ma anche per altri tre importanti motivi.

In primo luogo, la Regione era una delle poche a livello meridionale che, come avevano confermato studi dell'ISTAT e della Banca d'Italia, aveva (ed ha) un'organizzazione dell'industria basata sulle aggregazioni territoriali di imprese. La Banca d'Italia, ad esempio, segnalava che “nel Sud spicca l'addensamento dell'area pugliese, con il 45% degli addetti delle agglomerazioni meridionali”². In tale contesto era quindi necessario ed opportuno basare la politica industriale a livello regionale su tale rilevante potenziale.

In secondo luogo, un'attenta analisi dell'utilizzazione dei fondi per lo sviluppo (europei e nazionali) metteva in luce la debolezza ed insufficienza degli interventi di sistema rivolti all'innovazione, all'internazionalizzazione e alla crescita dimensionale delle imprese e la quasi esclusiva prevalenza di strumenti di tipo generalista rivolti all'incremento della capacità produttiva delle imprese. Gli aiuti alle imprese, per indicazione strategica dell'Unione Europea, avrebbero dovuto ridurre progressivamente il loro peso in favore proprio degli interventi di sistema, che dovevano incrementare l'offerta di risorse materiali e immateriali in grado di elevare la capacità competitiva delle imprese.

In terzo luogo, consequenzialmente rispetto alla motivazione precedente, un intervento a favore dei distretti produttivi avrebbe avuto un effetto benefico anche sul ciclo finanziario dei fondi strutturali. Infatti, le difficoltà iniziali dovute all'avvio dei programmi trovavano un temporaneo ausilio nella rendicontazione dei c.d. “progetti coerenti” (più noti come “progetti-sponda”)³. L'avvio rapido di una legge in materia avrebbe portato alla predisposizione da parte dei distretti produttivi di progetti finanziabili in tempi rapidi ed alimentare quindi un flusso di spesa che avrebbe evitato la necessità di scaricare sugli anni finali del periodo di programmazione l'onere della progettazione e della realizzazione delle attività di sviluppo.

Definizione della bozza di legge e le scelte di fondo

Nell'estate del 2005, su incarico dell'Assessore allo Sviluppo economico, fu formato un gruppo tecnico che ebbe il compito di definire una prima bozza di legge sui distretti nella quale furono fatte alcune scelte di fondo. Tali scelte furono il frutto di un confronto acceso nel gruppo tecnico nel quale si contrapponevano un'idea di distretto molto “istituzionalizzata”, definita dalla Regione sulla base di indicatori statistici di concentrazione produttiva ed un'altra, che infine prevalse, basata sulla volontà di suscitare e valorizzare le capacità e le progettualità dei soggetti locali attingendo ad elementi di valore non necessariamente restituibili tramite indicatori.



Una vasta trasformazione che aveva ridefinito il rapporto tra imprese e quello tra territori e stava facendo emergere l'importanza della dotazione di nuove risorse strategiche per la competizione globale

Venne quindi introdotta una precisa definizione di distretto produttivo, che teneva conto delle trasformazioni intervenute nei sistemi produttivi locali. Queste trasformazioni erano caratterizzate da una forte accelerazione dei processi di globalizzazione ed internazionalizzazione della produzione; dalla crescente pressione competitiva dei grandi paesi di nuova industrializzazione; dalla rapidità e pervasività dei processi di innovazione tecnologica e dalla crescente importanza nel confronto competitivo delle risorse immateriali e della conoscenza. Tutto ciò si era accompagnato ad un rapido ampliamento dei flussi di capitali, risorse

2 Signorini L. F., Omiccioli M. (a cura di) (2005), *Economie locali e competizione globale. Il localismo industriale italiano di fronte a nuove sfide*. Bologna: il Mulino, pag. 49

3 Si trattava di progetti, coerenti con le finalità della programmazione comunitaria, già realizzati o in fase di realizzazione. Le corrispondenti risorse, una volta rendicontate, venivano rimborsate e riutilizzate.

umane, beni e tecnologie. Una vasta trasformazione che aveva ridefinito il rapporto tra imprese e quello tra territori e stava facendo emergere l'importanza della dotazione di nuove risorse strategiche per la competizione globale: i territori incapaci di offrire alle imprese le adeguate opportunità di crescita e di innovazione rischiavano (e rischiano) l'emarginazione. In particolare, emergeva come cruciale la capacità dei territori di dotarsi di risorse dedicate a ricerca ed innovazione tecnologica, in grado di tessere adeguate forme di collaborazione con il sistema delle imprese ed alimentare processi di cambiamento tanto dei comparti tradizionali quanto di nuove attività imprenditoriali nei settori a più elevata intensità tecnologica.

Le interconnessioni in grado di alimentare i processi di cambiamento tecnologico risultavano territorialmente più ampie che nel passato; le comunità di ricerca, la diffusione di centri di eccellenza in grado di dialogare su scala planetaria cambiavano le gerarchie territoriali e mettevano al centro la necessità di creare network di conoscenza vasti e duraturi. Al tempo stesso il passaggio delle competenze tra mondo della ricerca e dell'impresa necessitava di ambienti favorevoli ai rapporti diretti, faccia a faccia, tra soggetti. La conoscenza si diffonde attraverso i rapporti tra le persone. La legge, pertanto, non si concentrava sul solo modello basato sulla contiguità territoriale dei sistemi di produzione e riconduceva all'interno del concetto di distretto produttivo quattro differenti tipologie:

1. istituzioni e gruppi di imprese legate tra di loro per tipo di specializzazione orizzontale (comparti produttivi) e/o verticale (filieri produttive), appartenenti ad un ambito territoriale definito e costituito da uno o più comuni tra loro confinanti;
2. reti di imprese, legate per tipo di specializzazione orizzontale (comparti produttivi) e/o verticale (filieri produttive) per attività collegate ed integrate, appartenenti ad uno o più ambiti territoriali anche non confinanti tra loro, con il coinvolgimento delle istituzioni operanti nei suddetti ambiti;
3. distretti produttivi ad elevato contenuto tecnologico (c.d. distretti tecnologici) nei quali ha maggiore rilevanza la presenza di soggetti dediti alle attività di Ricerca e Sviluppo (università, centri di ricerca pubblici e privati, laboratori di imprese innovative);
4. distretti produttivi basati su relazioni tra imprese che interessano territori di più regioni, anche al di fuori del territorio nazionale.

L'ambizione della legge era quella di rappresentare il principale strumento della Regione Puglia per l'attuazione di quella parte della politica industriale che deve mirare all'intensificazione della dotazione territoriale di risorse immateriali nel campo dell'innovazione, della creazione di nuova e migliore occupazione, dell'internazionalizzazione, della crescita dimensionale e competitiva. Essa si rivolgeva a sistemi di imprese e di istituzioni capaci di proporre programmi di intensificazione delle esternalità su base locale.



C'è un distretto non per scelta statistico-amministrativa, ma per la capacità di esprimere bisogni collettivi e per individuare strumenti competitivi di sistema

I soggetti e la governance

A differenza della quasi totalità della legislazione regionale vigente in materia, la legge non scelse un percorso di individuazione dei distretti di tipo burocratico-amministrativo che partisse dalla delimitazione di un'area intercomunale di specializzazione produttiva (individuata tramite indicatori e dati, normalmente non attuali, dei censimenti), e individuasse per legge i soggetti e la loro rappresentanza negli organi di governo. Il percorso per l'individuazione dei distretti produttivi previsto dalla bozza di legge si basava sull'idea che questi esistono se sono presenti soggetti che sono capaci di esprimere una progettualità di sistema. Si scelse quindi una strada differente che tenesse conto delle trasformazioni intervenute nei sistemi produttivi locali: c'è un distretto non per scelta statistico-amministrativa, ma per la capacità di esprimere bisogni

collettivi e per individuare strumenti competitivi di sistema.

Due sono quindi gli elementi qualificanti il distretto produttivo: i soggetti, che hanno una loro rappresentanza nel comitato di distretto, e una capacità progettuale, che si manifesta nella predisposizione di un programma di sviluppo del Distretto.

Nei distretti produttivi un ruolo preminente è assunto dalle imprese che partecipano all'individuazione e al cofinanziamento delle iniziative e che, nel comitato di distretto, hanno un peso maggioritario. Solo le imprese possono individuare i fabbisogni necessari ad incrementare la competitività del sistema di appartenenza. Gli altri soggetti, pubblici e privati, possono partecipare, vigilare sul raggiungimento delle finalità, stimolare, promuovere, coordinare gli interventi per le imprese con altri interventi di sistema, ma le iniziative per i distretti devono essere individuate dalle imprese e realizzate per le imprese. L'insieme dei soggetti che partecipano ad un Distretto produttivo era quindi costituito da:

- imprese operanti nel territorio regionale;
- associazioni di categoria e sindacali;
- enti e associazioni pubbliche, aziende speciali, Camere di Commercio, società a partecipazione pubblica;
- associazioni private, fondazioni, consorzi e associazioni non formalizzate;
- istituzioni pubbliche e private riconosciute e attive nel campo dell'istruzione e della formazione professionale e della promozione, dell'innovazione e della ricerca finalizzate allo sviluppo del sistema produttivo.

Come già sottolineato, la governance del distretto era quindi assicurata dal comitato di distretto in cui vi era un'adeguata rappresentanza dei soggetti su elencati e che vedeva le imprese sempre in posizione maggioritaria.

Tale impostazione veniva mantenuta anche nei distretti produttivi ad elevato contenuto tecnologico (c.d. distretti tecnologici) il cui tratto distintivo era, come sopra accennato, il maggiore rilievo assunto dai "soggetti dediti alle attività di ricerca e sviluppo (università, centri di ricerca pubblici e privati, laboratori di imprese innovative)".



L'incrocio tra la progettualità del distretto e gli "indirizzi strategici generali delle politiche di sviluppo regionali" costituisce il contenuto e lo scopo dei processi relazionali propri delle attività realizzate dai soggetti partecipanti

La procedura di approvazione e i criteri di individuazione dei distretti

Così come concepito, il distretto produttivo costituisce uno strumento di programmazione di emanazione diretta dai sistemi produttivi. L'incrocio tra la progettualità del distretto e gli "indirizzi strategici generali delle politiche di sviluppo regionali" costituisce il contenuto e lo scopo dei processi relazionali propri delle attività realizzate dai soggetti partecipanti.

Nella bozza di legge si individuavano due distinte fasi per giungere all'identificazione e al riconoscimento dei distretti produttivi. La prima fase è quella che va dal concepimento dell'ipotesi di costituzione di distretto al suo riconoscimento provvisorio (fase indicata come fase ascendente). In questa fase i soggetti promotori dovevano stilare un Protocollo d'Intesa in cui motivare la creazione del distretto e presentare un'ipotesi di governance con il varo di un Comitato provvisorio di distretto. Il Protocollo era il documento fondamentale della fase ascendente. Esso doveva contenere l'analisi approfondita a supporto della identificazione del comparto o della filiera come ipotesi di distretto. Doveva altresì identificare le motivazioni e gli obiettivi di natura economica, produttiva e sociale all'origine della proposta. Questa doveva contenere con un dettaglio di massima, ma in forma chiaramente identificabile, l'indicazione

dei progetti più significativi che – in caso di riconoscimento – si intendevano avviare al fine di valorizzare il sistema produttivo distrettuale.

Un presupposto per l’attivazione del distretto era anche l’esistenza di una concentrazione produttiva significativa, che comprendeva cioè un numero di imprese non inferiore a cinquanta ed un numero di addetti non inferiore a duecento. Eventuali scostamenti dai suddetti parametri dovevano essere giustificati dai proponenti con riferimento ai mercati di sbocco e alla tipologia settoriale e tecnologica delle attività produttive prevalenti. Un sistema produttivo poteva intendersi rilevante se presentava i requisiti di significatività quantitativa, innovativa e strategica per il sistema produttivo regionale e/o per le politiche regionali di sviluppo.

La seconda fase è quella che va dal riconoscimento provvisorio all’approvazione del programma di sviluppo di Distretto e al suo riconoscimento definitivo (indicata come fase discendente). In questa fase il centro delle attenzioni si sarebbe spostato sui progetti di sistema che imprese e gli enti avrebbero presentato e sulla loro adeguatezza e fattibilità.



Nelle intenzioni iniziali del legislatore regionale, i distretti produttivi avrebbero avuto come scopo principale la promozione degli interventi di sistema

Il finanziamento

Nelle intenzioni iniziali del legislatore regionale, i distretti produttivi avrebbero avuto come scopo principale la promozione degli interventi di sistema. I finanziamenti che avrebbero alimentato queste aggregazioni di imprese e istituzioni locali non sarebbero stati destinati all’ampliamento produttivo di singole imprese né alla realizzazione di infrastrutture. Queste ultime, ove funzionali al miglioramento del contesto produttivo, potevano essere previste nei programmi di sviluppo dei distretti ma dovevano essere coerenti con le scelte di pianificazione urbana dei comuni interessati.

I distretti produttivi erano, quindi, riconosciuti tali ai sensi della legge, quando veniva individuata una governance che aveva al centro le imprese e vedeva la partecipazione delle altre istituzioni locali, e quando esprimeva un Programma formato da un insieme di iniziative capaci di contribuire allo sviluppo competitivo del sistema. Il programma si doveva articolare in progetti specificati a livello di prefattibilità. La Regione avrebbe concorso alla realizzazione di tali programmi riservando ad essi quote di azioni e misure previste dalla legislazione regionale vigente: dai programmi operativi relativi all’utilizzazione dei Fondi strutturali europei e del Fondo per le aree sottoutilizzate, dalle leggi di politica industriale a titolarità regionale e dalle leggi regionalizzate e finanziate dal Fondo unico. Potevano altresì prevedersi delle forme di premialità per imprese partecipanti ai distretti produttivi, così come, per programmi di particolare complessità, la stipula di specifici accordi di programma, ai sensi della normativa vigente.

I contributi regionali per l’attuazione dei programmi di sviluppo sarebbero stati erogati a favore dei soggetti pubblici, privati o di natura mista responsabili dell’attuazione delle iniziative inserite nel programma. I progetti previsti all’interno del programma di sviluppo dovevano riguardare interventi di sistema, alla realizzazione dei quali si candidavano gruppi di soggetti sottoscrittori. Erano esclusi interventi che riguardavano singole imprese. Ai Comitati di Distretto non sarebbero stati destinati fondi regionali né per il loro funzionamento né per la realizzazione di specifici progetti.

La Regione avrebbe incluso i distretti produttivi nei suoi programmi di intervento così come avrebbe adeguato le proprie normative in materia di imprese al fine di offrire ai distretti produttivi strumenti mirati per il loro consolidamento e il loro sviluppo.

L'implementazione della legge

La bozza di legge e le sue scelte di fondo furono sottoposte alla discussione delle rappresentanze regionali delle principali associazioni imprenditoriali e sindacali, delle università e dei centri di ricerca regionali, delle associazioni degli enti locali. Gli incontri, che si svolsero nell'arco di oltre un semestre, furono numerosi e partecipati e ogni soggetto contribuì ad affinare la legge fino alla condivisione di un testo finale che fu sottoposto dall'Assessore alla Sviluppo economico alla Commissione industria del Consiglio Regionale. Da questa fu modificata in senso "istituzionalizzante" (cfr. sopra in Definizione della bozza di legge e le scelte di fondo) e un intenso confronto tra Assessorato e Commissione portò ad adottare una versione coerente con quella emersa a seguito del confronto con il partenariato. La legge fu infine approvata nell'agosto del 2007.

Nell'autunno del 2007 venne varato un regolamento per la predisposizione dei programmi di sviluppo e dei Comitati di Distretto, nonché per la nomina di un Nucleo tecnico di valutazione incaricato di esprimersi nel merito sui seguenti elementi:

- la rispondenza degli obiettivi del programma di sviluppo alle finalità alla legge regionale n. 23 del 3 agosto 2007;
- la coerenza con i programmi di sviluppo economico regionale;
- la conformità e il livello di integrazione con le iniziative di sviluppo locale attive in ambito regionale (consorzi ASI, PIT/PIS, patti territoriali, contratti d'area, programmi leader, altri strumenti di programmazione negoziata, ecc.);
- il grado di innovatività delle azioni e dei progetti previsti dal Programma con riferimento al sistema di imprese distrettuale e al grado di valore aggiunto che si verrebbe a determinare;
- la presenza all'interno del distretto produttivo di imprese leader del settore di riferimento;
- l'esistenza di marchi di qualità dei prodotti già registrati o in via di registrazione all'interno del distretto;
- l'esistenza all'interno del distretto di iniziative di promozione e valorizzazione dell'identità culturale e produttiva;
- il grado di integrazione produttiva e di servizio all'interno del distretto;
- la permanenza delle condizioni di rappresentatività dei componenti del comitato di distretto;
- la permanenza delle condizioni di coerenza con gli indirizzi strategici generali delle politiche di sviluppo economico regionale;
- la permanenza delle condizioni di coerenza con l'analisi di contesto formulata in sede di presentazione dell'istanza per il riconoscimento provvisorio del Distretto produttivo;
- la coerenza tra obiettivi del programma, dimensione produttiva e ambito territoriale del distretto.



Tra l'autunno del 2007 e i primi tre mesi del 2008 furono presentate 59 proposte di distretto che vedevano la partecipazione di 4.682 imprese pugliesi e alcune centinaia tra soggetti associativi, dipartimenti universitari, centri di ricerca ed enti locali

Tra l'autunno del 2007 e i primi tre mesi del 2008 furono presentate 59 proposte di distretto che vedevano la partecipazione di 4.682 imprese pugliesi e alcune centinaia tra soggetti associativi, dipartimenti universitari, centri di ricerca ed enti locali. L'istruttoria del Nucleo di

valutazione prese alcuni mesi, al termine dei quali furono fatte le verifiche delle candidature. Alcune non rispettavano i requisiti minimi di rappresentatività e rilevanza, mentre in altri casi si presentavano delle sovrapposizioni. Il Nucleo propose numerosi accorpamenti da concordare con i soggetti proponenti e l'Assessorato. Dopo un numero significativo di incontri e scambi di documenti, si arrivò alla proposta da parte del Nucleo di valutazione e quindi dell'Assessorato per lo sviluppo economico del riconoscimento provvisorio di 15 proposte di distretti produttivi. Tra queste, nel periodo compreso tra l'estate 2008 - l'aprile del 2009, ne furono accolte, con successive Delibere della Giunta Regionale, 11: Distretto Aerospaziale pugliese; Distretto Produttivo dell'Ambiente e del Riutilizzo; Distretto Produttivo dell'Edilizia Sostenibile Pugliese; Distretto Produttivo Pugliese delle Energie Rinnovabili e dell'Efficienza Energetica "La Nuova Energia"; Distretto produttivo dell'Informatica; Distretto Produttivo Lapideo Pugliese; Distretto Produttivo del Legno e Arredo; Distretto Logistico Pugliese; Distretto della meccanica pugliese; Distretto Produttivo della Filiera Moda Puglia; Distretto Produttivo della Nautica da Diporto in Puglia. La fase ascendente del procedimento era, per i primi distretti, conclusa.

Nei mesi seguenti giunsero altre proposte e furono predisposti dai Comitati di Distretto i programmi di sviluppo. Questi ultimi furono valutati e sottoposti ad approvazione della Giunta. Nell'estate 2011 i distretti approvati erano 15, per questi era quindi conclusa anche la fase discendente della procedura di riconoscimento. La Regione aveva, a quella data, un grosso potenziale progettuale. Infatti ogni distretto aveva presentato in media una dozzina di progetti di sistema (laboratori di ricerca e sviluppo, controllo qualità, gruppi d'acquisto materiali, commercializzazione comune, programmi di formazione tecnica specialistica, formazione manageriale, partecipazione comune a fiere, ecc.). Il "parco progetti" sottoposto alla Regione Puglia ammontava a circa 200 iniziative, tutte potenzialmente finanziabili attraverso i fondi strutturali ed altri fondi nazionali disponibili per lo sviluppo produttivo.

Il ruolo delle agenzie regionali

Il 25 luglio 2011 Il Nucleo di valutazione fu convocato per discutere dei regolamenti dei Comitati di due distretti: Distretto Produttivo Turismo e Distretto della Puglia Creativa. Uno degli elementi di confronto fu il ruolo assunto dalle agenzie regionali di promozione. La parte politica, rappresentata dall'Assessora al Turismo e da due responsabili delle agenzie di promozione regionali, sosteneva un coinvolgimento diretto, previsto dalle proposte di regolamento, delle agenzie regionali nella governance dei distretti. A parere del Nucleo, invece, queste, in quanto enti strumentali della Regione, avrebbero potuto affiancare esternamente le attività dei distretti, ma non farne parte organicamente. Il nodo, al momento non composto, si sarebbe dovuto sciogliere in una successiva riunione.

In realtà, questa fu l'ultima riunione del primo Nucleo tecnico di valutazione della legge n. 23/2007, formato in parte da coloro che avevano seguito sin dall'inizio la redazione, la condivisione e l'approvazione della legge, nonché la sua implementazione iniziale. L'organo non fu tuttavia più convocato sino a scadenza naturale e, nell'autunno 2011, la Giunta Regionale riconobbe il Distretto Produttivo Turismo e il Distretto della Puglia Creativa.



La Legge n. 23/2007 sui distretti produttivi della Puglia ha scontato diverse difficoltà attuative che ne avrebbero suggerito sia la revisione che, ancor più, un maggiore e più corale sforzo nell'applicazione

Considerazioni conclusive

La Legge n. 23/2007 sui distretti produttivi della Puglia, seppure nel complesso di grande utilità quale strumento di policy, da allora ha scontato diverse difficoltà attuative che ne avrebbero suggerito sia la revisione che, ancor più, un maggiore e più corale sforzo nell'applicazione. Non

risulta, ad esempio, che le relazioni annuali sullo stato dei distretti prevista all'art. 8 c. 8 siano mai state predisposte e inoltrate alla Commissione competente, né che il "parco progetti", di cui si è detto in precedenza, abbia trovato nel tempo le risorse finanziarie per la sua realizzazione, venendo meno, in tal modo, all'attuazione della norma dell'art. 9 c.1 "La Regione concorre alla realizzazione dei programmi di sviluppo dei distretti produttivi riservando a essi quote di azioni e misure previste dalla legislazione regionale vigente". Alcuni Comitati di Distretto hanno agito proattivamente in autonomia promuovendo attività collettive, ma con scarso coordinamento con le politiche regionali di sviluppo. Col passare degli anni, i distretti produttivi non hanno consolidato del tutto il loro status di patrimonio da valorizzare e consolidare nel contesto produttivo regionale scontando l'avvicinarsi in relazione al mutare degli eventi socio-economici di diverse priorità regionali.

Perché è avvenuto questo? È importante rispondere a questa domanda, ma non è certo semplice. Si avanza qualche ipotesi.

In primo luogo, la mancanza di stabilità strategico-operativa: il mutare dei riferimenti politici e amministrativi nel tempo, con l'avvicinarsi di portatori di concetti differenti in relazione a ruoli, funzioni e importanza strategica dei distretti nel complessivo contesto produttivo regionale, hanno avuto un ruolo non secondario.

Altra circostanza è riconducibile alla governance che sovrintende la spesa regionale. Se si analizzano con attenzione gli strumenti programmatori dei Fondi strutturali, ad esempio, si può notare una eccessiva frammentazione dei flussi di spesa. Nel ciclo 2000-2007, ad esempio, il POR Puglia era organizzato su 58 misure. Molte misure erano articolate in azioni; e molte azioni in sotto-azioni. Tenendo conto di questa articolazione, in realtà il POR era organizzato su 264 "livelli finali". Ciascun "livello finale" comportava complessi processi decisionali. Questa frammentazione, ancora presente nelle programmazioni più recenti, rallenta l'attuazione degli interventi, introduce elementi discrezionali e aumenta il numero di beneficiari finali e la tipologia di iniziative sostenute, indipendentemente dal loro inserimento in ottiche di sistema, non consentendo la concentrazione della spesa su linee strategiche ben definite. Il meccanismo di frammentazione dei flussi di spesa favorisce il ruolo di intermediazione svolto dalle associazioni delle imprese nei confronti dei singoli territori e/o specifica impresa ma la costruzione di un soggetto (il distretto) dotato di un programma e di progetti di sviluppo di sistema avrebbe consentito una maggiore focalizzazione delle regole che presiedono al governo dei flussi di spesa pubblica ridefinendo secondo schemi più attuali i ruoli consolidati nel tempo da parte delle articolazioni politiche e amministrative regionali da un lato e da associazioni, territori e imprese, dall'altro. L'introduzione di un attore capace di incanalare le risorse verso territori e imprese in forma collettiva, collaborativa e sinergica tra tutti questi soggetti era forse un elemento di rottura troppo incisivo rispetto agli equilibri consolidati.

C'è ancora spazio per una politica regionale sui distretti? La mia risposta è sì. Bisognerebbe ripartire dalla l.r. n. 23/2007, opportunamente aggiornata, rivitalizzare i distretti sopravvissuti del periodo 2007-2011, promuoverne di nuovi e specificare meglio il legame tra strumenti strategici regionali e sviluppo dei distretti e delle filiere produttive sempre regionali. Si può fare ma, come è chiaro dalla ricostruzione fatta sinora, tutto dipende dal decisore politico e dall'agenda delle amministrazioni che deve tendere ad attuare politiche che fruttano risultati nel medio-lungo periodo, concentrando le risorse sulle azioni necessarie in prospettiva e anche, ove necessario, sacrificando il consenso immediato come purtroppo richiesto dal periodo di profonda transizione in cui stiamo vivendo.

I DISTRETTI E LE TRASFORMAZIONI IN ATTO

I cluster come strumento chiave nel nuovo paradigma della competitività sostenibile: alcune riflessioni

di Alberto Pezzi

Senior Manager di Strategia Competitiva, Direzione Generale dell'Industria, Regione Catalogna, esperto del European Expert Group on Cluster della Commissione Europea e membro del Advisory Board del TCI Network

Premessa

Le politiche di sviluppo economico focalizzate sui cluster (a livello pratico, equivalenti ai distretti industriali come più spesso sono conosciuti in Italia questi fenomeni di aggregazione territoriale in un determinato settore o tecnologia) hanno avuto un'ampia diffusione in diverse parti del mondo, sia a livello regionale che nazionale, a partire dalla metà degli anni novanta dello scorso secolo, a seguito anche della pubblicazione del volume *The Competitive Advantage of Nations*¹ da parte del professore dell'Università di Harvard, Michael E. Porter.

Il successo ottenuto da questo approccio finalizzato al miglioramento della competitività territoriale è dimostrato dalla grandissima diffusione di queste iniziative che, pur con una grandissima eterogeneità nella metodologia e negli strumenti, si è avuta non solo in Europa (dove, secondo i dati più recenti della *European Cluster Collaboration Platform*, le organizzazioni cluster sono oltre 3.000), ma un po' ovunque dagli Stati Uniti al Sudamerica (con un scommessa decisa per questo strumento di politica industriale in paesi come la Colombia o il Messico), fino all'Australia, all'India o in diversi paesi del continente africano come il Sud Africa che conta già più di 25 anni di esperienza in questo ambito.

Elementi basilari delle politiche di miglioramento della competitività focalizzate sui cluster

Le ragioni di questo successo risiedono sicuramente nella relativa facilità di applicazione e nell'adattabilità alle diverse realtà geografiche e settoriali che permette l'approccio sui cluster oltre che alla necessità di risorse sicuramente minori rispetto ad altre politiche di sviluppo regionale.

Le politiche di miglioramento della micro-competitività basate sui cluster hanno in primo luogo un vantaggio oggettivo che consiste nelle economie di scala che si hanno analizzando e intervenendo in gruppi di imprese, spesso però non solo piccole e medie, che condividono problematiche strategiche comuni e che si trovano in uno spazio territoriale circoscritto. L'ambito di intervento delle iniziative di questo tipo può essere molto variabile: il livello regionale equivalente alle NUTS2 europee, tuttavia, è sicuramente l'unità territoriale in cui

1 New York: Free Press, 1990.

maggiormente si è attuato. Inoltre, si tratta spesso di politiche che partono dal basso (bottom-up) facendo leva su una realtà già esistente nel territorio (molti distretti storici in Italia si sono formati nel corso di diversi decenni e in alcuni casi secoli) e con un budget che può essere anche molto contenuto quando ci si concentra su interventi soft come aiutare le imprese a migliorare il loro posizionamento strategico, promuovere iniziative di collaborazione pre-competitiva o ri-orientare determinate infrastrutture tecnologiche o formative. Infine, quando si parla di politiche di cluster si tratta, necessariamente, di iniziative di carattere pubblico-privato nel quale è fondamentale il coordinamento (e il co-finanziamento) di diversi agenti ed entità del territorio però con un chiaro orientamento alle necessità delle imprese.

Negli ultimi anni le politiche di rafforzamento della competitività basate sui cluster hanno subito una costante evoluzione passando da interventi spesso locali e incentrati sull'incentivare la collaborazione tra i diversi agenti (imprese, entità di ricerca e altre associazioni) ad iniziative sempre più spesso di carattere transnazionale, grazie anche ad un crescente ruolo della Commissione Europea in questo ambito. Quest'ultima ha generato, infatti, a partire soprattutto dal 2009-2010, un ricco sistema di strumenti e di incentivi specifici per i cluster che ha permesso la realizzazione di progetti di cooperazione transnazionale e che si sono focalizzati maggiormente in ambiti come l'internazionalizzazione, la professionalizzazione nella gestione delle organizzazioni cluster e, più recentemente, l'utilizzo dei cluster per aiutare le imprese nelle transizioni verso la cosiddetta competitività sostenibile che ha i suoi tre pilastri nella digitalizzazione, la sostenibilità ambientale e la resilienza di fronte ad uno scenario competitivo sempre più complesso e mutevole.

L'esperienza della Catalogna: metodologia, leadership e cambio strategico

La Catalogna, nel Nord-Est della Spagna, è stata uno dei territori pionieri a livello mondiale nel definire, con una metodologia originale e basata sull'esperienza, un modello di sviluppo economico incentrato sui cluster. Le ragioni furono sia legate a fattori storici come l'esistenza di specializzazioni settoriali in determinate località e attività risalenti in alcuni casi a epoca pre-industriale (come nel caso della conceria della pelle e similmente a quanto si osserva in diverse regioni italiane), sia circostanziali, come la lungimiranza di alcuni leader con una conoscenza specifica delle problematiche della micro-competitività, come è stato il caso dell'allora ministro per l'industria, il professor Antoni Subirà, imprenditore tessile e già professore di una delle principali *business schools* a livello mondiale con sede a Barcellona.

L'approccio metodologico della Catalogna, relativamente semplice e pragmatico come era nella natura del professor Subirà, utilizzò i cluster naturali presenti sul territorio per comprendere le problematiche strategiche delle imprese: i numerosi gap strutturali (come, ad esempio, il basso livello di qualità dei prodotti manifatturieri o la mancanza, in alcuni settori, di adeguate infrastrutture di trasferimento tecnologico) e, soprattutto, strategici (dovuti a modelli competitivi obsoleti di diversi settori dell'industria leggera come, ad esempio, il mobile, la conceria della pelle o il tessile abbigliamento), che presentava il tessuto industriale catalano nei primi anni '90 del secolo scorso.



Uno dei punti forti della metodologia catalana è quello di aprire un dialogo tra l'amministrazione e le imprese focalizzando il dibattito su progetti e iniziative concrete, specifiche per ogni cluster

Un benchmarking orientato ai principali concorrenti europei (spesso in regioni del Nord Italia, vista la similitudine del tessuto economico basato anche qui su alcuni dei settori tradizionali del Made in Italy come la moda, la metalmeccanica, l'arredamento o le motociclette) permise di identificare e implementare misure ad hoc quasi sempre meno costose e più efficaci dei finanziamenti generici o delle misure protezionistiche, peraltro non più possibili con l'entrata della Spagna nel mercato comune europeo nel 1986, a cui le imprese erano tradizionalmente abituate.

Oltre all'utilizzo degli strumenti di analisi concettualizzati dal professor Porter (analisi della catena del valore, determinanti della competitività e strategia competitiva) e applicati in un contesto sistemico come il cluster, uno dei punti forti della metodologia catalana fu, ed è tuttora, quello di aprire un nuovo canale di dialogo tra l'amministrazione e le imprese focalizzando il dibattito su progetti ed iniziative concrete, a contenuto strategico e, soprattutto, specifiche per ogni cluster in modo da avere una maggiore efficacia. Nelle parole dello stesso professor Subirà «mettere da parte la richiesta di un paternalismo irraggiungibile e vedere opportunità dove prima si vedevano problemi è stata una delle conseguenze più rilevanti di questo lavoro congiunto di miglioramento della competitività attraverso i cluster».

Questo approccio iniziale, pur mantenendo intatta la sua essenza, si è poi evoluto sostanzialmente negli ultimi anni e si inquadra ora in un programma, il *Catalonia Clusters* lanciato nel 2014, che si focalizza soprattutto nel fornire diversi servizi di accompagnamento ai cluster che ne fanno parte come la formazione, il supporto all'internazionalizzazione e all'innovazione e, soprattutto, l'appoggio alle dinamiche collaborative anche intra - e cross - cluster tra le 25 organizzazioni che attualmente lo configurano.



I cluster si stanno rivelando come il contesto più idoneo per l'implementazione di progetti sistemici che generino allo stesso tempo un valore economico per l'impresa e un beneficio per la comunità nella quale si trovano

L'ultimo strumento che si è aggiunto di recente consiste nell'utilizzo dei cluster per promuovere iniziative di valore condiviso (concetto introdotto dallo stesso professor Porter una decina di anni fa assieme al professor Mark Kramer della stessa Università di Harvard). Infatti, grazie alla presenza dei diversi attori che lo configurano e alla capacità di cooperazione pre-competitiva orizzontale, i cluster si stanno rivelando come il contesto più idoneo per l'implementazione di progetti sistemici che generino allo stesso tempo un valore economico per l'impresa e un beneficio per la comunità nella quale si trovano. Il concetto riprende dunque, in qualche modo, una teoria già sviluppata, anche se in altri termini, da un altro grande teorico dei distretti industriali come è stato il professor Giacomo Becattini dell'Università di Firenze, sempre a cavallo degli anni '90 del secolo scorso.

Alcune conclusioni e le sfide della nuova legge sui distretti della Puglia

Se, come abbiamo appena visto, il fattore umano è senz'altro uno degli elementi chiave nello sviluppo dei cluster (ognuno dei quali ha alla sua origine un nucleo di persone e imprenditori di riferimento, spesso visionari e con uno spiccato senso civico), il contesto economico, culturale e normativo nel quale queste iniziative si sviluppano riveste anch'esso un ruolo fondamentale.

Risulta fondamentale, quindi, da un lato avere presente e attingere alle molte esperienze che in tutto il mondo, e specialmente in Europa, si sono realizzate riguardo a come utilizzare i cluster come moderno strumento di politica industriale, e dall'altro ad applicarle tenendo conto delle specificità del proprio territorio evitando di replicare *tout court* determinate iniziative come, ad esempio, la promozione di settori che siano slegati dal contesto locale o che non godano di alcun vantaggio competitivo specifico che li possa rendere unici o identitari nel contesto globale.

In generale si può dire che una moderna cluster policy deve avere alcune caratteristiche fondamentali. In primo luogo, la capacità di adattarsi e di evolvere nel tempo soprattutto in un contesto come quello attuale in cui lo scenario competitivo è estremamente volatile (questo implica anche un portfolio di iniziative cluster che muta in tempi relativamente brevi per la comparsa di nuove attività, il convergere di diversi settori / business o la scomparsa di determinati comparti per via di cambiamenti tecnologici). Inoltre, è importante poter contare su strumenti flessibili e preferibilmente su di un approccio che non sia basato prioritariamente sul

sostegno pubblico, ma anche sulla capacità di orientamento strategico dei cluster, privilegiando sempre la concorrenza competitiva e la capacità progettuale rispetto alla struttura. Infine, è fondamentale concepire un programma di supporto ai cluster strettamente connesso al contesto internazionale favorendo i vincoli e le relazioni sia con iniziative simili in altre regioni nel contesto domestico sia con altri paesi. Relazioni e progetti che possono orientarsi sia a settori simili e complementari, sia ad ambiti totalmente differenti in quanto le attività emergenti si sviluppano spesso in contesti diversi dal proprio dominio di lavoro abituale. Come affermava la professoressa AnnaLee Saxenian dell'Università di Berkeley, nel suo lavoro di comparazione tra il contesto della *Route 128* nella regione di Boston e la *Silicon Valley* in California, l'importante non sono tanto gli ingredienti dello sviluppo regionale, quanto come si combinano in una ricetta specifica unica per un determinato territorio².

Flessibilità, resilienza, dialogo continuo, visione orientata al contesto globale e attenzione alle specificità territoriali sono quindi elementi che rappresentano una sfida per le politiche regionali di miglioramento della competitività basate sui cluster e vanno tenuti in conto sia nella legislazione che nelle azioni di attuazione.

² Saxenian, A.L. (1996), *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*, Harvard University Press.

Il ruolo dei cluster e dei cluster manager nella transizione tecnologica

di Ilaria Massari

Direttore Generale di REI – Reindustria Innovazione¹

Premessa

Nel contesto di un'agenzia di sviluppo locale come REI, l'attenzione alle dinamiche di sviluppo del territorio è fondamentale. La domanda che guida l'azione del partenariato pubblico-privato è: come è possibile impattare positivamente sugli aspetti socio-economici, sull'occupazione e sulla capacità innovativa e attrattiva di un territorio?

Organizzazioni come le agenzie di sviluppo locale operano per integrare le prospettive a breve termine delle imprese, operando su progettualità sovracomunali e con impatto nel lungo termine. Ciò avviene facilitando il recepimento e il riallineamento nel tempo degli indirizzi rivenienti da strategie ed esigenze globali, europee, nazionali e regionali e aiutando le imprese a cogliere le correlate opportunità di sviluppo, superando la dimensione aziendale per concorrere alla risposta a fabbisogni territoriali ampi.



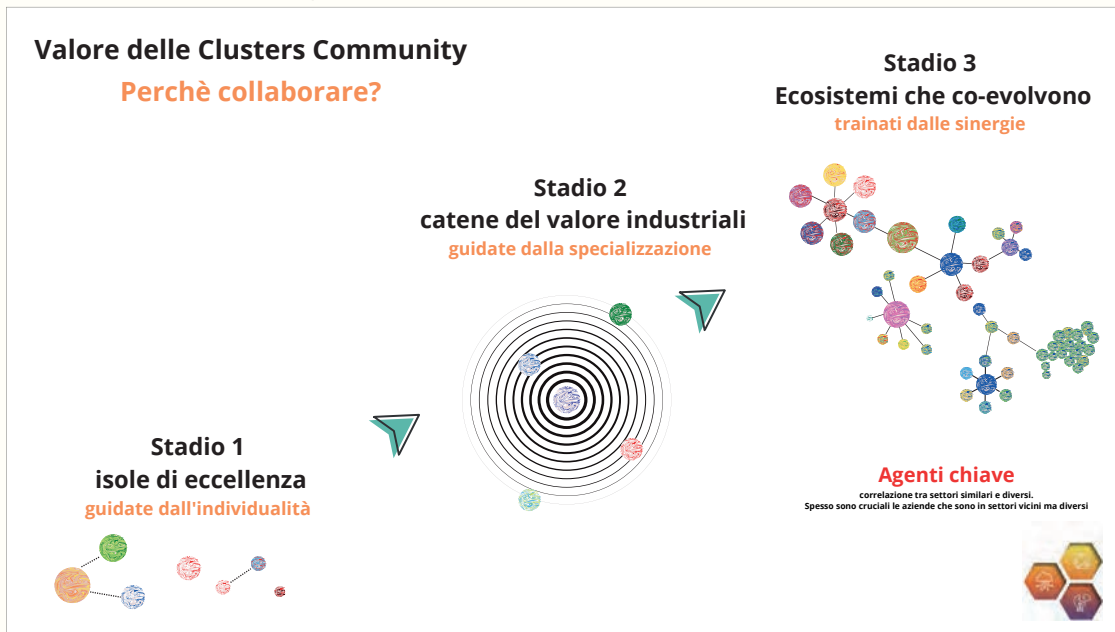
L'approccio distrettuale consente di leggere il territorio da un'angolazione chiara e direttamente connessa al mercato in immediato contatto con le sfide reali di competitività delle imprese

In tale ottica, i distretti o cluster sono una chiave di lettura imprescindibile, dato che l'approccio basato sui cluster (o distrettuale) consente di leggere il territorio da un'angolazione chiara e direttamente connessa al mercato in immediato contatto con le sfide reali di competitività delle imprese. A questo si aggiunge l'analisi e comprensione del posizionamento competitivo delle filiere di un territorio, rispetto alle catene del valore globali: qual è il contributo che esse danno? Sono realmente riconosciute sui mercati internazionali? Come possono inserirsi e sviluppare competenze distintive? Come il capitale umano è attratto e scambiato con altri cluster nazionali ed esteri e perché?

¹ REI è una agenzia di sviluppo locale a maggioranza pubblica che opera in Lombardia con attenzione particolare all'area provinciale cremonese.

Come si può vedere dalla Figura 1, nel corso dei decenni le dinamiche di sviluppo locale sono passate dallo svolgersi in modalità prevalentemente individuale ad una modalità basata su catene del valore guidate dalle specializzazioni, per poi giungere, in epoca attuale, ad un approccio di sviluppo socio-economico locale per ecosistemi che co-evolvono, con una forte connessione reciproca e la possibilità di integrarsi e alimentarsi in modo collaborativo, trainati quindi dalle sinergie tra ambiti sia uguali che differenti.

Figura 1: Evoluzione delle dinamiche collaborative



Fonte: Athanasios G.Konstandopoulos, CERTH (2021)

La pandemia da Covid-19 ci ha inoltre mostrato ancora di più come siamo tutti connessi, da un punto di vista sanitario, economico, logistico, produttivo. Ciò significa che oggi sono i territori organizzati per ecosistemi ad essere attrattivi e a promuovere la crescita delle filiere. Le sfide di cambiamento a cui le imprese sono chiamate passano sia dalla transizione tecnologica che dalla transizione verde, in un contesto in cui cresce la consapevolezza di quanto il capitale umano ben formato possa fare la differenza.

Il ruolo che gli enti pubblici giocano in questo percorso di 'affermazione' dei distretti sulla scena nazionale e internazionale è sempre più complesso e dirimente: essere al fianco, bilanciando tra un'azione di riconoscimento istituzionale di queste forme aggregative e loro valorizzazione, con azioni di sostegno (anche economico ma non necessariamente), stimolando un processo di *empowerment* e di *capacity building*, favorendone la maturazione senza che le stesse restino direttamente sussidiate e dipendenti dal pubblico, ma rendendole sempre più autonome e libere, nell'azione propulsiva di sviluppo di nuovi business e servizi innovativi.

Per quanto concerne la nostra esperienza diretta in materia, sono due le parole chiave: continuità e ascolto: è in questo dialogo tra pubblico e privato che avviene la maturazione dell'esperienza di cluster management.

I temi di dialogo sono le priorità di intervento, i vincoli a cui oggi si è sottoposti, le traiettorie di evoluzione europea, il quadro macroeconomico e politico internazionale. A questo bisogna aggiungere l'analisi di buone prassi di policy a livello di cluster e le opportunità che possono essere replicate e quindi favorire un proficuo percorso di crescita. Al tempo stesso, investire in continuità significa, dal lato dei distretti, creare e consolidare figure di riferimento per i vari stakeholder del distretto, ma soprattutto punti fermi per gli interlocutori esterni al territorio, nelle altre regioni italiane ed europee. Come si dirà più avanti, le figure chiamate a ricoprire questo ruolo sono figure dedicate, i cluster manager. D'altra parte, sono sempre le persone a raccontare territori, a creare ponti e opportunità: più i ruoli sono dedicati e continuativi,

maggiore è la probabilità di creare un impatto di medio – lungo termine.

Il contributo che segue ha lo scopo di presentare quali possano essere alcuni stimoli diretti a facilitare i processi di sviluppo socio-economico dei territori in un contesto di transizione tecnologica, attraverso lo strumento delle aggregazioni con un approccio di cluster, andando a rafforzare le competenze di manager e la sinergia tra gli attori pubblici e privati.

I distretti e la transizione tecnologica

In un territorio, diversi sono gli attori, ognuno con proprio specifico ruolo, che partecipano al processo di creazione e diffusione della conoscenza. Tale processo, solitamente rappresentato in maniera lineare, prende il nome di TRL – Technology Readiness Level - ovvero livello di maturità tecnologica: a partire dalla ricerca fondamentale fino a giungere allo sfruttamento sul mercato (Tabella 1).

Nella realtà, questo processo è tutt'altro che lineare e richiede una costante animazione. L'innovazione è questo: accade nelle filiere, nei dialoghi tra discipline differenti, dal vedere le stesse cose con occhi nuovi e favorendo lo scambio dei punti di vista, nel quotidiano.

Anche qui risulta rilevante il ruolo che i cluster manager² svolgono nell'attivare una contaminazione capillare tra i vari attori di un sistema economico, valorizzandone quindi le opportunità di crescita per ognuno: per un'impresa di poter accedere a risultati di ricerca universitaria, per un ricercatore di poter entrare in contatto con le richieste di mercato.

Il processo di sviluppo della conoscenza consente di riflettere sull'identificazione del “chi fa cosa”, passaggio imprescindibile per concretizzare risultati, ma soprattutto consente di visualizzare, di ragionare tra persone rispetto alla visuale collettiva in cui ogni attore dell'innovazione e della ricerca può avere un ruolo decisivo e dare un contributo determinante.



I distretti possono avere un ruolo di connettori e di facilitatori per l'affermazione delle stesse università sul territorio e per la crescita dei servizi di trasferimento tecnologico

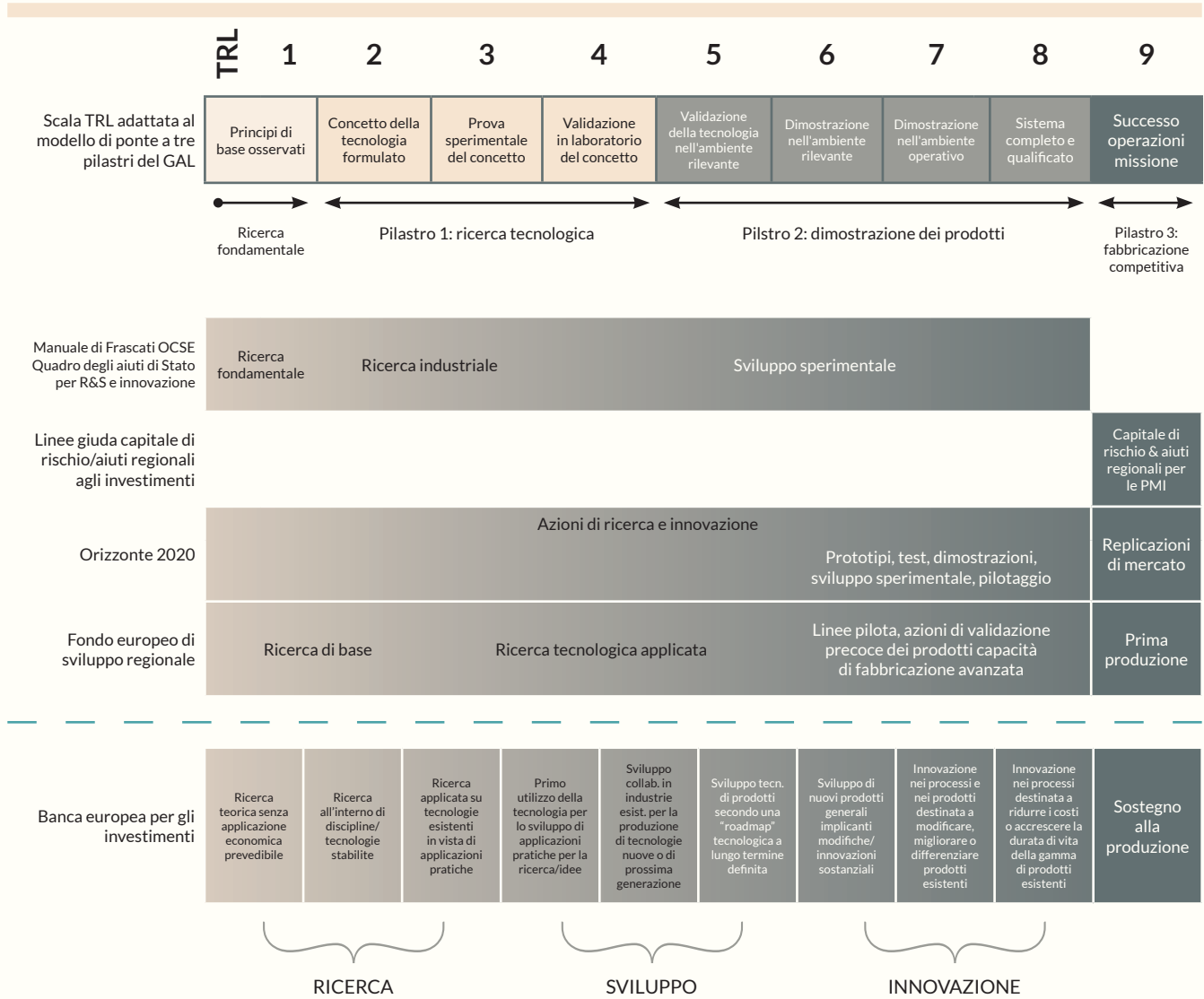
Certamente le università e i centri di ricerca oggi hanno un ruolo a volte silenzioso ma sempre autorevole che potrà dare risposte e soluzioni alle sfide odierne. Le università portano la visione del futuro, possono stimolare il rinnovamento territoriale e soprattutto innescano processi rigenerativi tra i giovani, con un riflesso diretto sull'attrattività territoriale delle filiere. Infatti, oggi gli investimenti privati si indirizzano dove sono disponibili profili professionali adeguatamente formati, capitale umano e relazionale di valore, oltre che servizi alla comunità (es. servizi ricreativi, sportivi, per la salute, residenziali e di ospitalità, asili nido e scuole primarie). Anche qui i distretti possono avere un ruolo di connettori e di facilitatori per l'affermazione delle stesse università sul territorio e per la crescita dei servizi di trasferimento tecnologico.

Nel percorso pluriennale condotto dall'*Expert Group on Clusters*, gruppo di lavoro animato dalla Commissione Europea, è possibile trovare delle raccomandazioni e suggerimenti per gli organismi di cluster in vista della transizione digitale e tecnologica³. Per citarne alcuni: l'importanza di investire in istruzione per la transizione digitale, mobilitare i cluster nella partecipazione a programmi di sviluppo competenze di transizione, abilitare i cluster a sviluppare servizi interni per i soci, mantenere una connessione stretta con le strutture di istruzione e formazione, favorire l'integrazione tra sistemi fisici e digitali, incrementando la capacità dei cluster di erogare servizi di sviluppo business avanzati. È fondamentale inoltre connettere le

2 Nella letteratura di settore italiana, queste figure professionali vengono spesso indicate anche come “facilitatori di distretto”.

3 Recommendation Report dell'European Expert Group on Clusters (2020) https://clustercollaboration.eu/sites/default/files/news_attachment/European%20Expert%20Group%20on%20Clusters%20-%20Recommendation%20Report.pdf

Tabella 1: Scala dei livelli di maturità tecnologica



Fonte: Adattamento da Nasa, 1974. Commissione Europea nel documento "Technology readiness levels (TRL), HORIZON 2020 - WORK PROGRAMME 2018-2020 General Annexes, Extract from Part 19 - Commission Decision C(2017)7124"

aggregazioni con i Digital Innovation Hub, magari incorporando i cluster nella loro governance; al tempo stesso, è importante utilizzare i cluster per creare maggiore connessione con l'ecosistema locale delle PMI, che sia trainato dalla domanda e quindi favorendo l'emersione di partenariati pubblici-privati per la transizione tecnologica. È così che diventa concreta la partecipazione alle politiche europee e alla programmazione della transizione digitale e tecnologica.

Il ruolo principale delle organizzazioni è di far emergere fabbisogni comuni e attivare azioni collettive ad alto impatto sulle filiere, facilitandone la concreta ed efficace implementazione. È ormai un dato di fatto che la transizione tecnologica non può essere considerata disgiunta dalla transizione verde, anzi la leva delle tecnologie abilitanti diventa chiave per conseguire risultati in termini di sostenibilità ambientale.

Cluster manager, distretti e visione strategica regionale

I cluster manager sono facilitatori dello sviluppo di cluster e distretti⁴ che, da un lato, raccolgono

4 Ai fini del presente testo si assumono le seguenti definizioni: cluster è «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» (fonte: Porter M.E. (1991), *Il vantaggio competitivo delle nazioni*, 1998); il distretto industriale è definito

le esigenze dal campo, coltivando la relazione con i vari attori del network e l'emersione di una visione condivisa, e dall'altro, sono propulsori di iniziative sia strategiche che esecutive in grado di favorire la crescita e l'innovazione, il trasferimento della conoscenza, la creazione di nuovi business. Sono "gestori del cambiamento", persone con un'agenda flessibile e con una forte aderenza alle dinamiche del mercato settoriale a cui fanno riferimento. Dal punto di vista della transizione tecnologica, oggi questi manager sono chiamati da un lato a conoscere in modo sempre più approfondito lo stato dell'arte dei processi produttivi, organizzativi e di presenza sui mercati delle imprese partecipanti al distretto, ma al tempo stesso sono facilitatori di dialogo e connessioni tra i vari stakeholder, promuovendo quotidianamente l'incontro tra domanda e offerta di conoscenza e contenuti. Un territorio connesso è un territorio competitivo. L'azione di connettere è qualitativamente rilevante, anche se scarsamente misurabile, se non dalla soddisfazione degli attori stessi coinvolti e dalle opportunità generate.



I cluster possono rappresentare la voce del futuro, sono il canale diretto di accesso alle informazioni dei mercati e alle opportunità di crescita competitiva

Altro argomento molto promettente per raggiungere obiettivi di politica economica regionale è lo sviluppo di strumenti di programmazione che prevedano il formale coinvolgimento degli stessi distretti nel definire target di policy regionali. Ne sono un esempio lo sviluppo di programmi pluriennali regionali legati a sfide molto note come per l'ambito digitalizzazione o per la sostenibilità che saranno affrontate nella *twin transition*, verde e digitale. Un esempio è la forte collaborazione tra il Cluster AFIL – Associazione Fabbrica Intelligente Lombardia e Regione Lombardia che, congiuntamente, hanno sviluppato strumenti di programmazione strategica di lungo termine sia nel contesto dell'economia circolare (già approvato) che dell'intelligenza artificiale (in corso di completamento)⁵. Strumenti strategici come le roadmap vengono strutturati e trainati dai cluster insieme agli stakeholder che rappresentano - e diventano - patrimonio collettivo, approvati poi da un atto del governo regionale. Sempre in Lombardia, l'elaborazione della *Roadmap per la Ricerca e l'Innovazione sull'Economia Circolare*⁶ ha preso il via nel 2019, a cura di un gruppo di lavoro coordinato dalla Direzione Generale Ricerca, Innovazione, Università, Export e Internazionalizzazione della Regione Lombardia, insieme al Cluster Tecnologico AFIL e Finlombarda Spa, con un confronto costante con la Direzione Generale Ambiente e Clima e la condivisione delle priorità tra gli stakeholder regionali, compreso il Cluster LE2C - Lombardy Energy Cleantech Cluster.

Ecco quindi come per le Regioni, i cluster possono rappresentare la voce del futuro, sono il canale diretto di accesso alle informazioni dei mercati e alle opportunità di crescita competitiva, grazie alla sinergia tra le imprese e tra esse e il sistema della ricerca e della formazione. Possono e devono poter raccontare in modo chiaro e deciso alla Regione le traiettorie vincenti: ecco che la competitività è un risultato del connubio tra il pubblico e il privato.

In tutto questo, il cluster manager ha quindi una particolare posizione di osservatore, potendo far emergere fabbisogni comuni e attivare azioni collettive ad altissimo impatto sulle filiere, proprio perché ha la possibilità di conoscere in tempo reale interazioni, correlazioni e dinamiche socio-economiche che caratterizzano la filiera e il suo legame con il territorio. È una prospettiva quindi privilegiata e utile, da tutelare da un lato e su cui investire costantemente dall'altro.

essenzialmente «come 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» (fonte: Becattini G. (1979), Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità d'indagine dell'economia industriale in *Rivista di Economia e Politica Industriale*, 1, pp. 7-21).

5 "Afil detta la roadmap del manifatturiero avanzato lombardo" <https://www.afil.it/afil-journal/economia-circolare-e-ai-afil-detta-la-roadmap-del-manifatturiero-avanzato-lombardo/>

6 "Regione, una "Roadmap" sull'Economia Circolare". È disponibile la sintesi della Roadmap: <https://www.openinnovation.regione.lombardia.it/it/b/572/regioneunaroamapsulleconomiacircolare>

Alcune proposte operative per gli ambiti di miglioramento della l.r. n. 23 e possibili effetti della stessa sul territorio pugliese

La legge regionale n. 23/2007 nasce per stimolare la crescita dei processi aggregativi nel contesto regionale pugliese. È una legge che nasce dall'interesse del policy maker di promuovere obiettivi di sviluppo economico regionale, per favorire l'innovazione, la competitività e lo sviluppo occupazionale. Questi temi oggi non possono prescindere da un approccio sistematico, favorendo investimenti congiunti e massimizzando l'impatto collettivo sia per interventi di natura privata oppure pubblico-privata.

Tuttavia, è importante ricordare che i fenomeni aggregativi sono fenomeni naturali, di cui l'ente pubblico prende atto e riconosce in via istituzionale, al fine di favorirne la visibilità e riconoscibilità sui mercati nazionali e internazionali, con l'occasione di accelerarne la crescita e indirizzarla verso quelle sfide comunitarie come la sostenibilità o il welfare sociale.

Tipicamente, non nascono quindi per mano dell'ente regionale, bensì grazie allo sforzo di emersione di una serie di attori locali. Al tempo stesso, è solo l'ente regionale ad avere un ruolo decisivo rispetto alla loro affermazione e maturazione, potendoli riconoscere istituzionalmente e dedicando loro una posizione da protagonisti nel contesto di una specifica catena del valore.

È pur vero che un'iniziativa legislativa, quindi top-down, può altresì avere lo scopo di favorire l'aggregazione in settori dove essa non è naturalmente presente per la frammentazione e la piccola dimensione delle imprese, come può ad esempio accadere in agricoltura, pesca, turismo.



I distretti sono inoltre un primario strumento di attrattività internazionale, di appetibilità per gli investimenti diretti esteri e per questo uno tra i più importanti fattori di competitività di una regione

La visione di crescita che Regione Puglia ha in seno è essa stessa il risultato delle performance che i distretti potranno trarre, e viceversa, le attività dei distretti dipendono strettamente dal sostegno istituzionale e dal riconoscimento del ruolo che Regione sta dando a queste aggregazioni. I distretti sono inoltre un primario strumento di attrattività internazionale, di appetibilità per gli investimenti diretti esteri e per questo uno tra i più importanti fattori di competitività di una regione: il primo motivo per cui imprese nuove nascono sul territorio ma, soprattutto, uno dei pochi, se non l'unico, motivo per cui le imprese mature rimangono nel territorio che offre le connessioni e il contesto necessario alla loro sopravvivenza e sviluppo.

L'indipendenza e autonomia decisionale e di azione, la propensione all'innovazione e alla sperimentazione, la capacità di assumere e valutare i rischi, la competitività sono alcuni elementi soggettivi che caratterizzano una cultura imprenditoriale diffusa ma il contesto oggettivo è altrettanto importante. Le imprese vivono se hanno dati certi in tempi certi: in altre parole, cercano continuità e consolidamento, rafforzando le c.d. *framework conditions*⁷ per supportarne la resilienza nel tempo.

Nella riflessione aperta in Puglia sull'aggiornamento della l.r. n. 23, c'è anche la possibilità di rilevare e promuovere nuove aggregazioni di filiera, la cui nascita potrebbe alimentare la dinamica produttiva regionale. Le cosiddette *cluster initiatives* sono una versione intermedia tra il dare carta bianca a nuove emersioni oppure limitarsi ai distretti esistenti. Per esperienza personale, sostengo l'approccio della continuità, in linea con la filosofia promossa da Örjan Sölvell della Stockholm School of Economics⁸.

7 Le *framework conditions* o condizioni-quadro: infrastrutture di servizi, network, innovazione e ricerca, connessioni che rendono un contesto produttivo efficiente e resiliente verso una crescita di competitività.

8 Örjan Sölvell cita la metafora: «Putting a turbo onto a engine, rather than building a new engine» (mettere un turbo su un motore, piuttosto che costruirne uno nuovo).

Ecco che, senza vietare l'emersione di nuove forme aggregative, al tempo stesso prima di dare possibilità di nuovi riconoscimenti, o parallelamente a tale azione, è fondamentale favorire il rafforzamento o ammodernamento dei distretti esistenti: dare loro l'occasione di rinnovamento, affiancarli nella crescita.

In questo, le formule di affiancamento possono essere diverse ma una fra tutte richiede di essere citata: investire sulla formazione dei cluster manager è uno strumento principe e con un impatto diretto sulla competitività dei distretti. Il cluster manager è un acceleratore del cambiamento, è una figura che va oltre lo stato dell'arte, che crede nelle potenzialità future, che alimenta e crea le prospettive di investimento.

La Regione Puglia ha delle aspettative rispetto ai distretti e pertanto ha il compito di assicurarsi che le competenze gestionali, organizzative e comunicative siano effettivamente possedute. Una testimonianza in tal senso viene dalla Regione Lombardia, che richiede l'esistenza di una certificazione di *cluster organization*⁹, al fine di validare il riconoscimento istituzionale del cluster che, se non potesse dimostrare tali competenze, non verrebbe riconosciuto.

Il cluster manager è chiamato ad essere un grande comunicatore, questo è imprescindibile: è colui che alimenta il dialogo interno tra gli attori, crea connessioni continue, si spinge a promuovere l'immaginazione di nuovi mondi possibili stimolando quindi l'arrivo ad una agenda strategica condivisa, da un lato co-creata con gli attori del distretto e anche recepita dagli stessi, che la fanno propria. Parimenti deve essere in grado di comunicare efficacemente con le istituzioni e con il mondo della ricerca per assicurare l'acquisizione e il trasferimento delle informazioni tra le diverse componenti del sistema sociale ed economico.

Saper comunicare è quindi il primo *task to have* dei manager dei distretti, frequentemente sottovalutato. Spessissimo le imprese non aderiscono a percorsi di aggregazione perché non vedono i benefici della collaborazione. Spetta al manager trovare meccanismi efficaci di stimolo e coinvolgimento, a partire dalla primaria essenziale attività di ascolto empatico. È fondamentale essere molto chiari in termini di aspettative, quando ci si siede a parlare con le imprese.



Essere resilienti è quindi anche il significato della governance multilivello

Se il cluster è un promotore dell'innovazione, allora i cluster manager sono deputati a promuoverne lo spirito imprenditoriale, a lavorare sull'identità del cluster stesso, trovando la *value proposition*¹⁰ e diventando *business generator*¹¹, acceleratori dei processi di innovazione, agendo da *innovation broker*, stimolando costantemente l'incontro tra domanda e offerta di innovazione e diventando quindi dei *change agent* (agenti di cambiamento).

Essere cluster manager significa saper sviluppare adeguati modelli di business, da un lato dando risposte puntuali alle esigenze di distretto, ma dall'altro promuovendone il cambiamento e l'evoluzione. È chiaro, la sostenibilità economica dei distretti dipende dall'efficacia del lavoro dei cluster manager. Tipicamente è possibile fare riferimento alla formula dei terzi: un terzo delle entrate può essere alimentato dalle quote degli aderenti al distretto, un terzo dai servizi erogati ai soci dei distretti o verso terzi, un terzo giunge dai progetti di innovazione finanziati pubblicamente (sia a livello regionale che nazionale che europeo). Il periodo storico in cui siamo, di PNRR e nuove programmazioni europee, consente sicuramente grandi opportunità di sostegno economico. L'occasione di diversificare le entrate dipende in ultima istanza dalle caratteristiche delle filiere dei distretti stessi.

9 Regione Lombardia fa riferimento ai Label di ESCA – European Secretariat for Cluster Analysis. Oggi questo istituto è superato e dal 1° ottobre 2021 il suo ruolo è giocato da EUCLES – European Clusters Excellence Labelling Structure. <https://www.cluster-analysis.org/>

10 *Value proposition* in termini di offerta di valore che il cluster offre ai suoi membri, quindi capacità distintiva e di mercato dei servizi di cluster rispetto a offerte concorrenti o alternative.

11 I cluster manager sono *business generator*: intervengono per favorire le condizioni di creazione di nuovo business, stimolando l'incontro tra domanda e offerta di innovazione o servizi, fungendo da broker dell'innovazione e quindi del cambiamento migliorativo.

Da un punto di vista operativo, quindi, il suggerimento per la Regione Puglia è di investire nel *capacity building* delle strutture dei distretti, attivando un servizio di assistenza e supporto agli stessi, direttamente seguito dall'amministrazione regionale o da enti ad essa collegati (come, ad esempio, l'ARTI – Agenzia Regionale per la Tecnologia e l'Innovazione). È per il tramite dell'affiancamento costante che sarà possibile alimentare la maggiore conoscenza in itinere delle attività dei distretti, la possibilità di costruire iniziative congiunte (sia di programmazione strategica sia di azioni di breve termine), la fluidità di un vaso comunicante continuo ed efficace, il rafforzamento delle organizzazioni di distretti e quindi avere un impatto diretto sulla competitività del sistema economico e innovativo regionale pugliese.

La resilienza è una proprietà dei network¹², non di un solo nodo. Nel periodo pandemico grazie alla collaborazione con ECA – European Clusters Alliance, è stato attivato un percorso di *rapid-alert function*, un ciclo di videoconferenze mattutine per rilevare le problematiche e trasferire in tempo reale ai funzionari della Commissione Europea segnali di *disruption*, con la concreta possibilità di risolvere e intervenire. Essere resilienti è quindi anche il significato della governance multilivello. Questa è stata la maggiore consapevolezza acquisita nel periodo pandemico intenso e anche nelle fasi successive. È per il tramite dell'infrastruttura di network e di connessione che possiamo diventare più resilienti e quindi competitivi, potendo reagire alle sfide e agli sconvolgimenti naturali o geopolitici sempre più frequenti.

Anche per il contesto italiano la strada è questa: fare rete tra organismi di cluster e distretti, aggregazioni delle varie Regioni in modo da potersi presentare congiuntamente nel contesto europeo. Oggi l'Italia è una delle poche nazioni europee senza un'associazione di cluster, ma sono certa che sarebbe un percorso di grande soddisfazione per tutti, riuscire a fare sistema per conoscerci al nostro interno, scambiare esperienze e creare opportunità di collaborazione interregionale nel panorama italiano.

12 *Resilience is a property of network*. European Alliance Against Coronavirus. Source: Athanasios G. Konstandopoulos, CERTH.

I distretti produttivi come driver di cambiamento nel contesto della transizione verde

di Giorgio Ampolo

Assistenza tecnica, ARTI – Agenzia Regionale per la Tecnologia e l’Innovazione

Premessa

I cambiamenti climatici e i conseguenti effetti negativi sull’ambiente rappresentano ormai una grave minaccia per l’ecosistema della Terra. Come recentemente affermato dal Gruppo Intergovernativo sui Cambiamenti Climatici – IPCC¹, gli effetti della crisi climatica sono già in atto, in quanto si sarebbero già verificati cambiamenti diffusi e rapidi nell’atmosfera, nell’oceano, nella criosfera e nella biosfera. Lo sviluppo dell’attività antropica nel corso degli ultimi decenni ha certamente consentito una esponenziale crescita economica e un più elevato tenore di vita a livello globale, ma è anche la principale causa del degrado ambientale². In particolare, il principale effetto è l’aumento della temperatura del pianeta, il quale determina profonde trasformazioni dell’ecosistema (scioglimento dei ghiacci, desertificazione, perdita di biodiversità, ecc.) e il manifestarsi di eventi estremi³.

Al fine di affrontare quella che ormai è definita “emergenza climatica”, i governi mondiali hanno intrapreso varie iniziative finalizzate a ridurre l’impatto dell’attività umana sull’ambiente. Il Rapporto sui limiti dello sviluppo⁴, commissionato al MIT dal Club di Roma e pubblicato nel 1972, di cui quindi quest’anno ricorre il cinquantenario, già portava all’attenzione globale la necessità di tenere conto della limitatezza delle risorse naturali nelle azioni umane per evitare conseguenze disastrose. L’Agenda 2030 dell’ONU va proprio in questa direzione, dal momento che viene affermata l’insostenibilità dei modelli di sviluppo attuali, sia da un punto di vista ambientale che sul piano economico e sociale; infatti, all’interno dei 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, il concetto di sostenibilità viene ampliato integrando le diverse dimensioni dello sviluppo⁵. L’Unione Europea ha accolto tali principi all’interno delle strategie di sviluppo che orienteranno le politiche economiche dei paesi membri nei prossimi anni, come il Quadro finanziario Pluriennale 2021-2027, il Green Deal Europeo e lo strumento Next Generation EU. Proprio da quest’ultimo deriva il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza del Governo Italiano

1 IPCC (2022), *Climate Change 2022, Mitigation of Climate Change*.

2 OCSE (2012), *OECD Environmental Outlook to 2050, The Consequences of Inaction*, OECD Publishing.

3 Governo italiano (2021), Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

4 Rapporto disponibile al seguente link: <http://www.donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-to-Growth-digital-scan-version.pdf>

5 ONU (2015), *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*.

che ha stanziato quasi 60 miliardi di euro per l'attuazione della transizione ecologica (Missione 2). L'obiettivo è ambizioso, ossia migliorare la sostenibilità del sistema economico, favorendo una transizione equa e inclusiva verso una società a impatto ambientale pari a zero⁶.

La Regione Puglia, attraverso il POR 2014-2020, ha già fortemente supportato la transizione verde dedicando risorse ai principali ambiti di intervento: energia (Asse Prioritario IV), tutela dell'ambiente (Asse Prioritario VI) e sviluppo urbano (Asse Prioritario XII). Inoltre, la Regione coopera in progetti internazionali fortemente orientati ai temi della green e della blue economy. È il caso, ad esempio, del progetto Interreg MED B-Blue nel quale la Regione Puglia è impegnata a collaborare per lo sviluppo di raccomandazioni di policy che possano favorire la diffusione delle biotecnologie blue in un'ottica di economia circolare⁷.

Lo scopo di questo contributo è di evidenziare e comprendere il ruolo svolto dai distretti produttivi pugliesi nel contesto della transizione verde, ma anche quello che, in prospettiva, potrebbe essere il loro apporto nella concreta implementazione della stessa. Per fare ciò verranno discussi i temi di dibattito che hanno caratterizzato il focus group dedicato alla transizione verde, così come le interviste dirette ai referenti dei distretti, i quali hanno spesso dimostrato una spiccata sensibilità su tali argomenti. A conclusione del contributo verranno fornite alcune proposte operative.

Transizione verde e aggregazioni d'impresa

Le aggregazioni di impresa sono attori in grado di favorire la produttività delle imprese, l'innovazione e lo sviluppo economico nei territori in cui operano⁸. Ciò è confermato anche da numerosi studi che osservano come in molte regioni europee la presenza di queste organizzazioni contribuisca a rafforzare gli ecosistemi dell'innovazione⁹. Per questo motivo, in numerose realtà i governi locali coinvolgono le aggregazioni nella definizione e, in alcuni casi, nell'implementazione delle politiche di sviluppo, a partire proprio dalle Strategie di Specializzazione Intelligente¹⁰.

Uno dei principali punti di forza di queste aggregazioni è infatti la possibilità di poter promuovere la nascita di modelli di business innovativi, che tengano conto della responsabilità sociale delle imprese rispetto al territorio in cui operano, secondo il concetto di "creazione del valore condiviso"¹¹. Il coinvolgimento delle componenti sociali e ambientali ha infatti comportato una evoluzione del modello di innovazione della tripla elica. Alle tre componenti iniziali - industria, accademia, governo - sono stati aggiunti altri due importanti elementi, la società civile e la sostenibilità ambientale, arrivando così alla definizione del modello di innovazione della quintupla elica¹². Un esempio di applicazione diretta di tale postulato è dato dal network B Lab, il quale attribuisce la certificazione B Corp a quelle imprese, che ne fanno parte, che dimostrano di soddisfare determinati standard, in particolare per ciò che concerne la sostenibilità ambientale delle loro attività¹³. I distretti pugliesi, analogamente a quanto accade in altri contesti (es., in Catalogna), potrebbero stimolare l'adesione delle imprese associate a questo tipo di iniziative e favorire così una maggiore sensibilità rispetto ai modelli di sviluppo sostenibile.

6 Governo italiano (2021), *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*

7 Per maggiori informazioni: <https://b-blue.interreg-med.eu/>

8 Porter, M. E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, in *Harvard Business Review*, March-April.

9 Delgado M., Porter M., Stern S. (2010), *Clusters and entrepreneurship*, in *Journal of Economic Geography*, 10 (4), 495-518.

10 A partire dal ciclo di programmazione 2014-2020, la politica di coesione pone al centro degli interventi lo sviluppo economico e sociale dei territori guidato dall'innovazione e gestito attraverso un nuovo modello di governance multilivello e multistakeholder, la strategia di specializzazione intelligente (S3) che ha la finalità di individuare le priorità di investimento in ricerca, sviluppo e innovazione che completano le risorse e le capacità produttive di un territorio per costruire vantaggi comparati e percorsi di crescita sostenibile nel medio e lungo termine. In tal modo, le S3 rappresentano il quadro strategico per il disegno e l'attuazione degli interventi delle politiche di ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione. Per maggiori informazioni: <https://www.agenziacoesione.gov.it/s3-smart-specialisation-strategy/>

11 Porter E. M., Kramer M. R. (2011), *Creating Shared Value* in *Harvard Business Review*, January-February.

12 Carayannis, E.G., Barth, T.D. & Campbell, D.F. (2012), *The Quintuple Helix innovation model: global warming as a challenge and driver for innovation*, in *Journal of Innovation Entrepreneurship* 1, 2.

13 <https://www.bcorporation.net/en-us/>



Le aggregazioni, come i distretti produttivi pugliesi, possono svolgere un ruolo rilevante nella concreta attuazione delle politiche che favoriscono la transizione verde

In virtù di tali potenzialità, oggi le aggregazioni come i distretti produttivi pugliesi possono svolgere un ruolo rilevante nella concreta attuazione delle politiche che favoriscono la transizione verde. Non a caso, la Commissione Europea ritiene che le aggregazioni di impresa abbiano la capacità di identificare e sostenere l'accesso dei loro membri alle tecnologie verdi, all'innovazione, allo sviluppo di soluzioni commerciali, al reperimento di finanziamenti e mercati dedicati, e quindi facilitare la transizione verde. Ciò è reso possibile dalla propensione a costruire relazioni basate sulla fiducia tra i loro associati, elemento di cruciale importanza per realizzare percorsi di questo tipo¹⁴.

Il sistema distrettuale pugliese nel contesto della transizione verde

I distretti produttivi pugliesi, insieme alle altre aggregazioni operanti sul territorio regionale, potrebbero efficacemente contribuire anche all'attuazione delle policy volte alla realizzazione della transizione verde in Puglia. La presenza dei principali atenei regionali all'interno dei distretti, così come di altri attori rilevanti quali associazioni di categoria, centri di ricerca e sindacati, può infatti innescare processi innovativi virtuosi anche su questo tema. Peraltro, lo sviluppo di tale paradigma coincide con l'interesse della maggior parte degli imprenditori in quanto, quello della sostenibilità, è un elemento che aiuta a migliorare la competitività delle imprese sul mercato.

Tra i distretti produttivi riconosciuti da Regione Puglia attraverso la Legge n. 23/2007 ve ne sono alcuni che operano specificamente nel campo della green economy, come il Distretto Edilizia Sostenibile, il Distretto Ambiente e Riutilizzo e il Distretto "La Nuova Energia", sebbene anche altri distretti abbiano condotto negli anni iniziative che promuovono la sostenibilità ambientale. Le attività hanno riguardato principalmente la cooperazione in progetti di ricerca e sviluppo, la collaborazione in progetti regionali, il contributo alla definizione di specifici percorsi di istruzione e formazione e il coinvolgimento in attività di comunicazione e divulgazione.

Proprio quest'ultimo punto è stato discusso nel corso del focus group, in quanto i distretti pugliesi ritengono di poter esercitare un ruolo rilevante nel comunicare, divulgare e sensibilizzare gli attori coinvolti (industria, accademia, società civile) rispetto alle sfide poste dalla transizione verde. Tale vocazione è confermata anche dalle raccomandazioni dello *European Expert Group on Clusters* nelle quali si sostiene che le aggregazioni di impresa rappresentino il luogo ideale in cui stimolare la riconversione dei processi produttivi¹⁵.

Tali evidenze, oltre ad essere supportate dalla letteratura di settore e dai principali documenti di policy a livello europeo, sono emerse anche dalle attività di ascolto condotte da ARTI e Consiglio Regionale. Relativamente al tema della transizione verde, il dialogo con i distretti è stato utile per intercettare una serie di indicazioni e di fabbisogni in vari settori. È il caso dei comparti agricolo, lapideo ed edilizio, in cui si rileva la presenza di maestranze che, per alcune fasi del processo, operano con tecniche e materiali tradizionali e locali e che per questo, nell'attuale contesto, acquisiscono un rinnovato valore in termini di sostenibilità ambientale e circolarità delle filiere. In altri casi, tuttavia, è invece emerso come la non sufficiente presenza di infrastrutture specializzate sul territorio regionale comporti la valorizzazione e il riutilizzo di materiali di scarto come materie prime seconde trasferendo tali materiali in altre regioni italiane o all'estero.

In primo luogo, questi esempi danno prova della capacità dei distretti di rappresentare i limiti

14 Recommendation Report dell'European Expert Group on Clusters (2020) https://clustercollaboration.eu/sites/default/files/news_attachment/European%20Expert%20Group%20on%20Clusters%20-%20Recommendation%20Report.pdf

15 *Ibidem*.

e i punti di forza dei settori produttivi in cui operano, elementi sulla base dei quali è possibile efficacemente orientare le politiche di sviluppo. In secondo luogo, dimostrano anche che la transizione verde non è un concetto volto esclusivamente a stimolare l'evoluzione tecnologica, sociale e culturale, ma può e deve essere implementata valorizzando e preservando quei modelli e quelle attività già di per sé virtuose.

Tenendo conto di quanto precede, nelle Tabella che segue si vuole rappresentare una proposta di raggruppamento e razionalizzazione delle organizzazioni distrettuali sulla base delle indicazioni raccolte nel corso dell'attività di progetto, con l'intento di individuare in quale dei settori economici maggiormente significativi per la realizzazione della transizione verde ogni distretto potrebbe avere un impatto significativo.

Tabella 1: Distretti produttivi pugliesi e settori di potenziale impatto nell'ambito della transizione verde

DISTRETTI	SETTORE
Distretto Agroalimentare di Qualità Jonico Salentino Distretto Agroalimentare di Qualità Terre Federiciane Distretto Produttivo Florovivaistico Distretti del Cibo ¹⁶	Agroalimentare
Distretto "La Nuova Energia" Distretto Ambiente e Riutilizzo Distretto Produttivo della Meccanica Pugliese	Energia
Distretto Edilizia Sostenibile Distretto Produttivo della Pietra, del Lapideo e del Marmo Pugliese Distretto Produttivo del Legno e Arredo	Edilizia
Distretto Produttivo della Pesca e Acquicoltura Distretto Produttivo della Nautica da Diporto Distretto del Turismo	Economia blu
Distretto Produttivo della Comunicazione dell'Editoria, dell'Industria Grafica e Cartotecnica Distretto Produttivo Puglia Creativa Distretto della Moda	Cultura, comunicazione e divulgazione
Distretto Ambiente e Riutilizzo Distretto Produttivo Aerospaziale Pugliese Distretto Produttivo della Pietra, del Lapideo e del Marmo Pugliese	Tutela e monitoraggio del territorio
Distretto Produttivo della Meccanica Pugliese Distretto Produttivo Aerospaziale Pugliese Distretto della Logistica Pugliese	Trasporti

Alcune proposte operative

La transizione verde è oggi messa in discussione per via della grave congiuntura economica dovuta sia agli effetti della crisi pandemica da Covid-19 che alle conseguenze delle tensioni internazionali dovute al conflitto in Ucraina. Segnali poco incoraggianti in questo senso erano già emersi dai risultati non pienamente soddisfacenti del vertice COP26, la Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici tenutasi a Glasgow tra ottobre e novembre 2021.

¹⁶ I Distretti del Cibo sono stati di recente riconosciuti da Regione Puglia attraverso la l.r. n. 23/2007. Si tratta di distretti la cui costituzione è stata promossa dal MIPAAF con "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".

Tuttavia, come sottolineato dai modelli e dalle analisi degli esperti, la riconversione verso modelli di sviluppo sostenibili non è più rimandabile se si vogliono prevenire cambiamenti climatici catastrofici e irreversibili.



La transizione verde sarà un processo che richiederà una radicale trasformazione del sistema produttivo, determinando dei cambiamenti strutturali nel sistema regionale

È quindi necessario massimizzare gli sforzi per il raggiungimento di questo ambizioso obiettivo e, come già richiamato in precedenza, la Regione Puglia potrebbe assegnare ai distretti produttivi un ruolo centrale nella sua strategia di transizione sostenibile (verde, equa e digitale¹⁷), mettendo a frutto le connessioni con il territorio e il know-how maturati negli ultimi anni. A tal fine, le iniziative promosse dai distretti potrebbero essere maggiormente supportate attraverso una strategia di promozione e coordinamento. I programmi di sviluppo e le relazioni annuali prodotte dai distretti potrebbero fungere da base informativa attraverso la quale monitorare, valutare e supportare le loro attività. L'applicazione di questo meccanismo, già d'altra parte prospettato nella l.r. n. 23/2007 (artt. 7-9), rappresenterebbe l'occasione per attribuire ai distretti un ruolo ben definito all'interno dell'ecosistema dell'innovazione regionale. Infatti, la transizione verde sarà un processo che richiederà una radicale trasformazione del sistema produttivo, determinando dei cambiamenti strutturali nel sistema regionale che dovranno necessariamente essere gestiti attraverso un costante dialogo con il territorio e con gli attori strategici che vi operano. I distretti rientrano tra questi ultimi in quanto, da un lato, possono adeguatamente rappresentare le esigenze dei settori in cui operano e, dall'altro lato, hanno la capacità di poter interpretare e tradurre in azioni operative quelli che sono gli obiettivi delle policy regionali.

Attuare la transizione verde richiederà la disponibilità di nuove competenze e di figure professionali dedicate, come energy manager, sustainability manager, ingegneri ambientali, esperti in floristica e fitogeografia, progettisti dell'edilizia sostenibile, esperti in demolizione per il recupero e riutilizzo dei materiali, meccatronici, ecc. I distretti potrebbero svolgere il ruolo di "antenne" del territorio al fine di intercettare gli ambiti di potenziale innovazione e i fabbisogni occupazionali delle imprese e poter trarre indicazioni su come meglio modulare l'offerta di istruzione e formazione regionale. Allo stesso modo, i distretti potrebbero anche contribuire a promuovere l'innovazione verde sul territorio attraverso la collaborazione tra imprese ed enti di ricerca che mirino alla realizzazione di attività orientate allo sviluppo, alla sperimentazione e all'applicazione di tecnologie verdi. In questo senso, un ruolo rilevante potrebbe essere esercitato dal rafforzamento dello strumento del Green Public Procurement che accrescerebbe considerevolmente il segmento di mercato dedicato.

La concreta realizzazione di queste dinamiche è fortemente legata alle modalità di interazione tra Regione e distretti che si vorranno stabilire negli anni a venire. Ciò è stato confermato dalle attività di ascolto, laddove è emersa l'esigenza da parte di queste organizzazioni di stabilire un'interlocazione maggiormente strutturata con le istituzioni regionali. Infatti, il lavoro di studio e analisi svolto nel corso del progetto ha individuato la necessità di implementare un meccanismo di supporto alle attività dei distretti pugliesi, così come osservato in altre realtà nazionali e internazionali. Nel corso del focus group, la proposta di prevedere incontri periodici tra i distretti e la Regione per affrontare temi sia di carattere generale sia specifici è stata supportata da vari rappresentanti dei distretti. Quello che viene richiesto, quindi, non è tanto un supporto di natura economica, quanto un sostegno tecnico alle attività dei distretti e dialogo continuo sia su indirizzi strategici che su strumenti di attuazione degli stessi. In tal senso, dall'ascolto degli stakeholder è emerso che potrebbe essere importante e utile per accompagnare la transizione sostenibile individuando a livello legislativo - senza necessità

17 Sulla necessità di "transizione sostenibile" o "tripla transizione" si veda ad esempio il recente rapporto Commissione Europea (2022), *A New Era for Europe. How the European Union Can Make the Most of its Pandemic Recovery, Pursue Sustainable Growth, and Promote Global Stability* (marzo 2022)

di nuova istituzione per non aggravare costi e frammentazione dei processi decisionali – una struttura in grado di dialogare con i distretti o con altre forme di aggregazione che comunque coinvolgano le imprese insieme ad altri attori. Tale struttura dovrebbe rappresentare un riferimento istituzionale su scala regionale per i distretti seguendone l'attività, supportandoli nella realizzazione di specifiche azioni (internazionalizzazione, comunicazione, partecipazione a progettazione europea, ecc.) e facilitando il dialogo istituzionale e la veicolazione di indirizzi e istanze da e verso le articolazioni politiche e amministrative regionali.

In conclusione, le indicazioni esposte in questo paragrafo sono tese ad evidenziare l'importanza del ruolo che i distretti produttivi pugliesi potrebbero ricoprire nel contesto della transizione verde e in quello, più ampio, della c.d. tripla transizione, ma vogliono anche rappresentare il fabbisogno di ascolto di queste organizzazioni. Appare infatti evidente che esse avvertano la necessità di essere investite di un ruolo preciso all'interno dell'ecosistema dell'innovazione regionale e che ad esso potrebbero fornire, a loro volta, un notevole contributo. Sarà pertanto importante valutare la possibilità di dare una risposta a queste esigenze – anche attraverso la revisione del dettato normativo della l.r. n. 23/2007 – e investire anche in termini di conoscenza sulle modalità attraverso le quali i distretti possano efficacemente contribuire alla realizzazione della transizione sostenibile del territorio pugliese.

COMPETENZE, INNOVAZIONE
E FINANZA PER LO SVILUPPO
DEI DISTRETTI

Competenze per lo sviluppo del territorio: ruolo dei distretti fra esperienze svolte e nuove sfide

di Annamaria Fiore

Responsabile Area Strategica Ricerca economica e Informazione statistica – Coordinatore Tecnico-Scientifico dell'Accordo Attuativo, ARTI – Agenzia Regionale per la Tecnologia e l'Innovazione

Premessa

Da quando il concetto di capitale umano ha fatto irruzione nella letteratura sulla crescita economica, nel periodo a cavallo tra gli anni '60 e '80 del secolo scorso¹, esso è diventato un punto da cui è imprescindibile partire quando si affrontano temi di sviluppo territoriale. Questo è quanto mai vero quando poi si affrontano questioni ancora più pressanti quali i divari territoriali, l'equità generazionale, le sfide legate alla doppia transizione e così via.

Se già dagli anni '60, quindi, gli studi avevano dimostrato come vi fosse una relazione inversa tra livello di istruzione e disoccupazione e i modelli successivi di crescita endogena avevano documentato come l'accumulazione di capitale umano guidasse la crescita di un paese, queste evidenze dovrebbero portare i paesi a investire maggiormente in istruzione. Tra i Paesi dell'OCSE, se l'Italia fa relativamente bene negli investimenti destinati ai livelli di istruzione dalla primaria alla post-secondaria (è al 15° posto su 38 paesi, con una spesa superiore alla media), la situazione si ribalta quando si considera la spesa destinata all'istruzione terziaria (è solo 25° su 37 paesi, con un valore inferiore alla media²), che, in quanto più prossima alla frontiera delle conoscenze e tecnologica, più di tutte contribuirebbe a innescare processi virtuosi di crescita.



Il tema delle competenze è rilevante, se non vitale, anche per lo stesso sistema produttivo regionale, soprattutto considerato a livello delle aggregazioni distrettuali

1 Becker, G.S. (1964), *Human capital; a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. New York: National Bureau of Economic Research; distributed by Columbia University Press. Lucas, R.E. (1988), On the Mechanics of Economic Development, in *Journal of Monetary Economics*, 22 (1), 3-42.

2 Fonte: OECD Data, Education spending <https://data.oecd.org/eduresource/education-spending.htm>. Risorsa consultata il 21 aprile 2022 con dati riferiti al 2018.

Si rileva quindi innanzitutto un problema di mancate priorità e risorse pubbliche carenti e insufficienti a livello nazionale.

Il tema, poi, è di assoluta pertinenza anche quando si scende al livello regionale. Se già dal periodo di programmazione 2007-2013 la Regione Puglia ha portato avanti interventi di carattere innovativo che hanno cercato di compensare quanto insufficiente nelle misure nazionali³ ed è tuttora perseguito⁴, il tema delle competenze è rilevante, se non vitale, anche per lo stesso sistema produttivo regionale, soprattutto considerato a livello delle aggregazioni distrettuali. Non è quindi un caso se il tema della formazione e delle competenze è stato affrontato in quasi tutte le interviste one-to-one ai Presidenti di distretto, svolte nel progetto di collaborazione tra Consiglio Regionale della Puglia e ARTI descritto in altri contributi del presente volume, così come non è un caso se si è scelto di dedicare uno dei tre focus group tenutisi nell'ambito dello stesso progetto proprio ad un approfondimento più corale sul tema.

In questo contributo, quindi, vengono sintetizzati i principali temi di dibattito, così come alcune esperienze con buoni esiti e quindi potenzialmente replicabili. Il contributo si chiude con alcune considerazioni e proposte.

Le competenze e il sistema distrettuale

Uno dei principali punti di forza che ha contribuito allo sviluppo in Italia dei distretti industriali a partire dal secondo dopoguerra è proprio quello delle competenze diffuse sul territorio: il distretto, infatti, può essere considerato uno spazio economico-sociale caratterizzato da competenze tecniche e specialistiche peculiari, da spiccate vocazioni imprenditoriali, da conoscenze strategiche legate al territorio, da reti informali. È proprio lo sviluppo di queste competenze distintive che ha portato all'acquisizione di vantaggi comparati rispetto ai concorrenti⁵. Tuttavia, questo modello è stato messo un po' in crisi quando, a partire dagli anni Ottanta, vi è stato un mutamento del contesto competitivo con l'affacciarsi sui mercati internazionali di nuovi paesi che si andavano industrializzando e con il rapido tasso di cambiamento tecnologico, mutamento che ha richiesto anche una variazione nella composizione delle competenze necessarie, da quelle più propriamente tecniche del 'saper fare' a quelle più manageriali del 'saper decidere': il sistema distrettuale ha dovuto, quindi, aprirsi sempre più a dinamiche di apprendimento esterno, in cui è necessario essere permeabili e accogliere le contaminazioni da altri attori provenienti dal territorio.

Venendo al caso pugliese, è noto come in Puglia i distretti produttivi non siano nati da una tradizione consolidata di aggregazione di imprese, ma sono stati originati, piuttosto, da una precisa volontà politica fortemente condivisa con il territorio. Per questo il legislatore pugliese, nel 2007, ha potuto anche trarre utili indicazioni dalle esigenze distrettuali per come erano andate evolvendosi in altre parti d'Italia: anche in quest'ottica è comprensibile quindi il motivo per cui, alla lettera c) del comma 2 dell'art. 3 della l.r. n. 23/2007, la platea dei soggetti che possono promuovere il riconoscimento di un distretto produttivo è stata allargata a "università, istituzioni pubbliche e private riconosciute e attive nel campo dell'istruzione e della formazione professionale, della promozione, dell'innovazione e della ricerca finalizzate allo sviluppo del sistema produttivo", riconoscendo quindi un ruolo chiave anche ai temi della formazione e del trasferimento tecnologico all'interno delle aggregazioni distrettuali.

Il dialogo tra le aggregazioni distrettuali e il sistema della formazione in Puglia

Alla luce di quanto finora esposto, non deve quindi stupire la centralità del tema della formazione che ha attraversato le varie attività progettuali previste dall'Accordo Attuativo tra Consiglio Regionale e ARTI sull'analisi attuativa della Legge n. 23/2007.

3 È il caso, ad esempio, degli oltre 100 ricercatori reclutati mediante l'Avviso 16/2009 e operanti per un biennio nelle Reti di laboratori pubblici, che dovevano fungere proprio da cerniera tra sistema della ricerca e sistema produttivo, favorendo il trasferimento tecnologico anche mediante il *training on the job*, a cui è stato anche offerta una formazione seminariale specifica sui temi dell'innovation management.

4 La più recente iniziativa in tal senso è RIPARTI, che finanzia la ricerca sviluppata da assegnisti e applicata all'industria, al servizio delle filiere produttive regionali.

5 Schilirò, D. (2008), *I distretti industriali in Italia quale modello di sviluppo locale: aspetti evolutivi, potenzialità e criticità*. Università Cattolica del Sacro Cuore: Vita e pensiero.

Negli anni di attuazione della legge regionale, i distretti produttivi si sono resi protagonisti di diverse iniziative ai vari livelli della formazione: attività di divulgazione e diffusione di buone pratiche e organizzazione di seminari sui temi di pertinenza a favore dei propri associati; offerta di attività di formazione riconosciuta; contributo a corsi di formazione per esperti in specifici ambiti; apporto come soci fondatori in alcune Fondazioni ITS; collaborazione nella strutturazione di nuovi corsi di laurea o aggiornamento di quelli esistenti; finanziamento di borse di studio.



Quello di cui si sente maggiormente necessità sono occasioni sistematiche di confronto e di raccordo, piuttosto che azioni episodiche o lasciate all'iniziativa del singolo distretto: un patto di corresponsabilità formativa

Nonostante la collaborazione sia stata, quindi, diversificata e di livello, quello di cui si sente maggiormente necessità sono occasioni sistematiche di confronto e di raccordo, piuttosto che azioni episodiche o lasciate all'iniziativa del singolo distretto: situazioni ricorrenti di dialogo e interazione, un patto di corresponsabilità formativa che parta dalla emersione e rilevazione dei reali fabbisogni delle imprese, soprattutto micro e piccole. I distretti, in questo, giocherebbero un importante ruolo come meccanismi di rappresentanza delle PMI, come cassa di risonanza delle esigenze avvertite a livello di singole imprese facenti parte di una stessa filiera o dello stesso comparto produttivo.

In altre parole, sulla base di quanto emerso durante le attività di ascolto degli stakeholder regionali, sarebbe necessario creare momenti ricorrenti non solo di contaminazione fra i diversi attori dell'ecosistema regionale, ma che questi si facciano anche maggiormente carico, in maniera condivisa, di una più efficace azione di orientamento presso gli studenti. Questo, a sua volta, potrebbe contribuire a ridurre fenomeni avversi come l'uscita precoce dal sistema di istruzione e i NEET che in Puglia, seppur in diminuzione, restano entrambi elementi di criticità a cui bisogna continuare a volgere attenzione. Gli stakeholder che hanno partecipato al percorso hanno rilevato, infatti, come spesso manchi nei giovani, da una parte, la conoscenza dell'esistenza di specifici profili professionali pur particolarmente attrattivi, così come la consapevolezza di essere parte di un sistema che essi stessi possono contribuire a migliorare, mettendo a frutto talenti, aspirazioni e competenze. Questo meccanismo di condivisione, una volta avviato, può portare, da una parte, più imprenditori a dedicarsi ai temi della formazione e, dall'altra, ad innescare motivazione e più impegno nei giovani.

Alcune proposte operative

In conclusione, quel che è emerso, in modo abbastanza trasversale, è la necessità di continuare ad investire maggiormente in questo ambito, in termini di risorse non solo finanziarie, ma anche umane e strumentali. Oltre ad esprimere necessità e fabbisogni, gli stakeholder hanno avanzato una serie di proposte operative per i diversi livelli dell'istruzione e della formazione e che riguardano le varie componenti del capitale umano: le conoscenze (come risultato dell'istruzione), le competenze, lo spirito di imprenditorialità e i talenti naturali, l'esperienza (come stock di conoscenze accumulate). Tali componenti saranno capaci, opportunamente valorizzate, di arrecare vantaggi tanto ai singoli quanto alla società nel suo complesso, una volta che si passi dai corpi 'intermedi' rappresentati dai distretti, appunto.

Per quanto riguarda l'istruzione obbligatoria, nelle scuole secondarie di secondo grado andrebbero ulteriormente rafforzati i percorsi di alternanza scuola-lavoro (attualmente denominati percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento - PCTO), eventualmente ispirandosi al modello duale tedesco, anche come reale occasione di orientamento per i giovani. Inoltre, alcuni referenti dei distretti hanno sottolineato come sia importante che il momento dell'inserimento in azienda venga, almeno per alcune figure professionali, anticipato, in modo che i giovani possano crescere e maturare all'interno dell'impresa stessa, assorbendone valori, cultura aziendale e competenze specifiche.

Similmente, andrebbero maggiormente favoriti i contratti di apprendistato, nelle sue varie tipologie (per la qualifica e il diploma professionale; professionalizzante o contratto di mestiere; di alta formazione e ricerca), ad esempio prevedendo agevolazioni per le imprese per favorire l'assorbimento degli apprendisti al termine del percorso formativo. Inoltre, le imprese andrebbero coinvolte maggiormente nella fase di programmazione dell'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale per aumentare l'efficacia dell'iniziativa.

Per quanto riguarda poi il segmento dell'istruzione terziario, dagli stakeholder viene visto favorevolmente il rafforzamento del sistema degli ITS in Puglia (recentemente la Regione ha infatti pubblicato una manifestazione di interesse per selezionare le compagini proponenti di tre ulteriori ITS negli ambiti salute, servizi alle imprese ed energia), in quanto le figure tecniche specializzate formate da questi istituti possono rivelarsi determinanti per lo sviluppo del territorio, complementari rispetto alle professioni in uscita dalle università. Per quanto riguarda i percorsi universitari, invece, le possibilità formative condivise tra università e imprese come quelle dei dottorati industriali si sono mostrate particolarmente interessanti e andrebbero consolidate⁶. Alle università resta poi il ruolo imprescindibile loro affidato dalla terza missione, con l'importanza del trasferimento tecnologico come lievito di innovazione per il sistema produttivo.

Per quanto riguarda poi il tema specifico delle competenze, accanto a quelle specialistiche per il settore, non andrebbero mai trascurate quelle di base (matematiche e linguistiche in primis), così come le c.d. soft skills (capacità relazionali, intraprendenza, problem solving, team working, etc.). Queste, in quanto trasversali, sono spendibili anche in diversi comparti produttivi, considerato che il cambio di mansione e/o di settore di riferimento sarà una situazione sempre più frequente nel mercato del lavoro del prossimo futuro destinato ad evolversi progressivamente in relazione alle transizioni in atto.

A tutto questo deve poi accompagnarsi la formazione continua, il life-long learning: in un mondo in continua evoluzione, l'aggiornamento delle competenze sia in termini di reskilling sia in termini di upskilling è di fondamentale rilevanza anche per il rilancio o la riconversione industriale. Necessario aumentare l'offerta anche di questo tipo di percorsi e stimolare il coinvolgimento dei lavoratori, anche prevedendo un ruolo per gli organismi formativi accreditati dalla Regione che possono offrire un tramite tra sistema produttivo e dei lavoratori.



È necessario concentrare e unire tutte le migliori risorse disponibili sul territorio da parte di tutti gli attori in partenariati solidi per aumentare il livello complessivo della competitività regionale

Per concludere, quindi, è necessario concentrare e unire tutte le migliori risorse disponibili sul territorio da parte di tutti gli attori in partenariati solidi per aumentare il livello complessivo della competitività regionale e contribuire ad affrontare le diverse sfide che prevedono anche di mutare continuamente lo stock di professionalità presenti in un territorio con estrema flessibilità. Un maggiore accento sugli aspetti della formazione, soprattutto terziaria, e sui soggetti che ne compongono l'ecosistema in relazione ai loro rapporti con le aggregazioni di imprese (in riferimento alla loro articolazione o alle loro attività) potrebbe quindi, alla luce di quanto riscontrato, rappresentare uno degli ambiti di miglioramento della legge regionale n. 23/2007.

⁶ Marinelli, E., Cavicchi, A., Fiore, A., Paviotti, G., Gerussi, E. e Iammarino, S. (2018), *Higher Education Instruments and Smart Specialisation. Innovative Industrial Doctorates and Higher Technical Institutes in Puglia*. Lussemburgo: Publications Office of the European Union.

Specializzazioni produttive regionali e distretti: quale ruolo per gli Istituti tecnici superiori¹

di Paolo Carnazza

Economista industriale, Ministero dello Sviluppo Economico

Premessa

Il mercato del lavoro in Italia soffre, come largamente noto, di una serie di nodi strutturali tra cui un'elevata disoccupazione giovanile e femminile (soprattutto nell'area meridionale), di un'altrettanta elevata presenza di NEET (giovani tra i 14 e i 29 anni che non lavorano, non studiano, non sono coinvolti in alcun corso di formazione) pari a poco più di 3 milioni². Contemporaneamente, appare irrisolto il mismatch tra la domanda e l'offerta di lavoro legato soprattutto alle difficoltà crescenti delle imprese italiane di reperire sul mercato competenze adeguate, in linea con le tecnologie 4.0, e non solo³. Alto rimane, inoltre, il gap delle competenze digitali accompagnato da un modesto investimento in capitale umano in Italia a confronto con i principali Paesi europei⁴.

In questo scenario, gli Istituti Tecnici Superiori (ITS) rappresentano la prima esperienza italiana di formazione terziaria professionalizzante e, dalla loro nascita (2010) ad oggi, hanno coperto un ruolo sempre più importante riguardo soprattutto al successo occupazionale potendo garantire all'80% dei propri studenti un lavoro a un anno dal diploma (nel 90% dei casi coerente con i percorsi di studio seguiti) e, soprattutto, collegato a un bisogno reale espresso dal sistema produttivo.

Questo contributo – sintesi di una precedente ricerca – si pone la finalità di fornire una indicazione su quanto le competenze richieste dalle specializzazioni produttive del territorio siano “coperte” dall'offerta formativa degli ITS⁵. Tra i differenti approcci possibili per individuare

1 Questo lavoro è una sintesi di una precedente ricerca a cura di Carnazza P., Lombardi, A., Suppa M. e Zuccaro A. (2020) *La Mappa delle specializzazioni produttive regionali e il ruolo degli istituti Tecnici Superiori*. Paper presentato al XVIII Workshop annuale organizzato dalla Società Italiana di Economia e Politica Industriale (Venezia, 30 e 31 gennaio 2020). Eventuali errori e/o omissioni sono da attribuire esclusivamente all'autore e non coinvolgono l'organizzazione di appartenenza.

2 Fonte: Piano NEET – adottato il 19 gennaio 2022 con decreto del Ministro per le Politiche Giovanili di concerto con il Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali.

3 Calabrò M., Carnazza P. (2019), Le nuove sfide tecnologiche e le principali risposte della politica industriale in *Argomenti*, 13, maggio-agosto.

4 Occorsio E. e Scarpetta S. (2022), *Un mondo diviso*, Bari: Editori Laterza.

5 Recentemente, Il Sole 24 Ore ha realizzato un'indagine sulle migliori offerte formative *on the job* da parte degli ITS in 12 distinte regioni e altrettanti distretti produttivi attraverso interviste a una quarantina di aziende, multinazionali e PMI

questo grado di corrispondenza, si è optato per una metodologia che fa riferimento alle Aree di specializzazione intelligente, riconosciute dalle regioni come frutto di scelte politiche degli amministratori locali sulla base di una conoscenza approfondita delle specificità e specializzazioni del territorio e di una governance partecipativa che vede coinvolti tutti gli attori istituzionali, imprenditoriali, della ricerca, sociali, etc⁶.

La ricerca ha proceduto ad individuare una corrispondenza tra le 12 Aree di specializzazione intelligente e le sei Aree tecnologiche degli ITS e si è poi cercato di analizzare, a livello regionale, quali delle Aree di specializzazione riconosciute prioritarie dalle regioni fossero “coperte” o meno dai corsi di formazione organizzati dagli ITS. Successivamente, per il presente contributo, si è focalizzata l’attenzione sul tessuto produttivo della Puglia evidenziando come la rispondenza dell’offerta formativa degli ITS pugliesi alle esigenze del territorio cambi radicalmente in relazione alle diverse aree distrettuali prese in considerazione. Nelle conclusioni, infine, si è cercato di trarre alcune indicazioni di policy.



Dal confronto tra le specializzazioni produttive e l’offerta formativa degli ITS emerge una corrispondenza elevata soprattutto per il *Design creatività e Made in Italy* (11 regioni), l’*Agrifood* e la *Fabbrica intelligente* (10 regioni), l’*Energia* (9 regioni)

Il confronto tra le specializzazioni produttive regionali e l’offerta formativa degli Istituti Tecnici Superiori

Al fine di incrociare le specializzazioni produttive regionali con l’offerta formativa degli ITS, è stato effettuato un approfondimento sulle 12 Aree di specializzazione intelligente regionali e sulle sei Aree tecnologiche degli ITS, così come previste dal D.P.C.M. del 25 gennaio 2008 e declinate in ambiti e figure dal Decreto interministeriale del 7 settembre 2011, considerando la sola Area tecnologica prevalente. Il confronto permette di evidenziare situazioni assai differenziate⁷ (Tabella 1). Cercando, in particolare, di sintetizzare le informazioni che emergono da questi incroci, risulta:

- una corrispondenza elevata tra l’offerta formativa degli ITS e le specializzazioni regionali (celle verdi), soprattutto con riferimento al Design creatività e Made in Italy (11 regioni), all’Agrifood e alla Fabbrica intelligente (10 regioni), Energia (nove regioni);
- al versante opposto, un rilevante deficit (celle rosa) sembra riguardare, invece, le Tecnologie per gli ambienti di vita (in 10 regioni, pur se presente come area di specializzazione produttiva, non trova corrispondenze nell’offerta formativa degli ITS) e le Scienze della vita (in otto regioni vi è specializzazione produttiva senza alcuna formazione professionalizzante);
- infine, un surplus di offerta formativa regionale degli ITS (celle verde acqua) emerge soprattutto con riferimento al Blue Growth (nove regioni) e all’Aerospazio (sette regioni).

del Made in Italy (Il Sole 24 Ore, *ITS/1 Il viaggio del Sole 24 ORE nel sistema formativo dei distretti*, 31 marzo 2022).

6 Per un’analisi approfondita di tre distinti approcci al tema in esame si rinvia al lavoro citato nella nota 1.

7 Le celle verdi evidenziano un’esatta corrispondenza tra l’offerta formativa degli ITS e le specializzazioni produttive regionali; le celle verde acqua evidenziano un’offerta formativa in surplus, non richiesta cioè dalle specificità produttive regionali, mentre le celle rosa segnalano un deficit di offerta di formazione da parte degli ITS.

Tabella 1: Corrispondenza tra Aree di specializzazione produttive e Aree tecnologiche prevalenti degli ITS

REGIONE	ITS	AEROSPAZIO	AGRIFOOD	BLUE GROWTH	CHIMICA VERDE	DESIGN, CREATIVITÀ E MADE IN ITALY	ENERGIA (AMBIENTE)	FABBRICA INTELLIGENTE	MOBILITÀ SOSTENIBILE	SCIENZE DELLA VITA	SMART, SECURE AND INCLUSIVE COMMUNITIES	TECNOLOGIE PER GLI AMBIENTI DI VITA	TECNOLOGIE PER IL PATRIMONIO CULTURALE
Piemonte	7	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Valle d'Aosta	0	■	■				■					■	■
Liguria	4	■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	
Lombardia	20	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Veneto	7	■	■	■		■	■	■	■			■	■
Friuli Venezia Giulia	4	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Emilia Romagna	7	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Toscana	7	■	■	■	■	■	■	■	■	■			■
Umbria	1	■	■		■	■	■	■		■	■		
Marche	4	■				■	■	■		■		■	■
Lazio	7	■	■	■	■	■		■	■	■	■	■	■
Abruzzo	5	■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	
Molise	1	■	■			■			■	■	■	■	
Campania	9	■		■		■	■	■	■	■	■	■	■
Puglia	6	■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■
Basilicata	1	■	■		■	■	■		■	■	■		
Calabria	5	■	■	■	■	■	■		■	■	■	■	■
Sicilia	5	■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■
Sardegna	3	■	■	■		■	■		■	■	■	■	■

Fonte: Carnazza et al. (2020)

LEGENDA

- Aree specializzazioni produttive
- Aree tecnologiche ITS
- Entrambe

Focus sul tessuto produttivo della regione Puglia

Analizzando l'offerta formativa degli ITS in Puglia emerge una discreta omogeneità tra le Aree di specializzazione intelligente della Puglia e le sei Aree tecnologiche che caratterizzano gli ITS (Tabella 1). In particolare modo, i corsi organizzati dagli ITS sembrano essere coerenti con sei Aree di specializzazione produttiva della regione mentre, relativamente a due Aree tecnologiche afferenti agli ITS (Design, creatività e Made in Italy, e Tecnologie per il patrimonio culturale), si riscontra un surplus di offerta; al contrario, riguardo ad altre due Aree di specializzazione produttiva (Energia, Tecnologie per gli ambienti di vita) sembra emergere un deficit di offerta formativa. Tuttavia, proprio per allineare maggiormente l'offerta formativa degli ITS alle esigenze del territorio e sulla base di uno studio specifico richiesto ad ARTI, la Regione Puglia nei mesi scorsi ha pubblicato una manifestazione di interesse per selezionare le compagini proponenti di tre nuovi ITS negli ambiti della Salute e del benessere, dei Servizi alle imprese, dell'Efficienza e sostenibilità energetica, che si aggiungono a quello della Moda anch'esso recentemente istituito.



A fronte dei 336 diplomati in totale nei sei ITS pugliesi, a un anno dal diploma, 250 studenti avrebbero trovato occupazione di cui il 92,4% coerente con il percorso didattico seguito

Secondo l'ultimo monitoraggio condotto da INDIRE⁸ (2021), a fronte dei 336 diplomati in totale nei sei ITS pugliesi, a un anno dal diploma, 250 studenti avrebbero trovato occupazione di cui il 92,4% coerente con il percorso didattico seguito⁹.

La rispondenza dell'offerta formativa è strettamente legata, come già evidenziato, alla scelta metodologica con cui guardare alla specializzazione produttiva delle regioni. Nel nostro lavoro di ricerca citato si è optato, infatti, per la metodologia che fa riferimento alla Smart Specialization Strategy (S3).

È tuttavia possibile prendere in considerazione categorizzazioni diverse, basate ad esempio non sulle aree prioritarie della S3, ma sulla base delle aree distrettuali. Al riguardo, occorre distinguere tra i distretti riconosciuti dalle regioni e quelli analizzati trimestralmente da Intesa San Paolo¹⁰ che, a loro volta, sono estrapolati utilizzando, da una parte, i criteri di specializzazione e di concentrazione dell'ISTAT e, dall'altra, indicatori qualitativi e informazioni ricavate dalle stesse imprese clienti dell'Istituto bancario.

La mappa distrettuale della Puglia sembra assumere connotazioni diverse in relazione ai due distinti approcci (Tabella 2). In particolare modo, i 18 distretti riconosciuti dalla Regione Puglia sulla base della Legge Regionale n. 23/2007 fanno riferimento a diversi livelli di specializzazione settoriale che vanno dalla meccanica ed energia all'aerospazio, alla nautica, all'agroalimentare, al legno e arredo, alla pesca e acquicoltura. La vocazione all'agroalimentare è confermata dagli otto Distretti del cibo riconosciuti dalla Regione su iniziativa del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (MIPAAF). Meno numerosi, invece, i distretti pugliesi analizzati da Intesa San Paolo (otto) e più concentrati settorialmente, in particolare modo, sul comparto alimentare, sul mobile imbottito della Murgia e sulle calzature.

8 INDIRE è un Istituto di ricerca che ha il compito istituzionale di monitorare e valutare le attività degli ITS.

9 Il Sole 24 ORE, *ITS/2 Regione per regione gli iscritti e gli sbocchi lavorativi*, 5 aprile 2022.

10 Intesa San Paolo, *Monitor dei distretti*, Direzione Studi e Ricerche, vari trimestri.

Tabella 2: ITS, specializzazioni produttive e aree distrettuali in Puglia: una panoramica

Aree specializzazione produttiva¹¹

Meccanica avanzata, elettronica e automazione

Automotive

Aerospazio

Agroalimentare

Sistema casa

Sistema moda

Industria della salute e servizi sanitari

Sistemi energetici e ambientali

Industrie culturali, creative e del turismo

Servizi avanzati

Aree tecnologiche ITS

Efficienza energetica

Mobilità sostenibile

Nuove tecnologie della vita

Nuove tecnologie per il Made in Italy

Tecnologie innovative per i beni e le attività culturali – Turismo

Tecnologie dell'informazione e della comunicazione

Distretti riconosciuti dalla Regione

DESPUGLIA - Distretto Edilizia Sostenibile Pugliese

DIPAR - Distretto Ambiente e Riutilizzo

Distretto Produttivo dell'Informatica

DIALOGOI - Distretto Produttivo della Comunicazione dell'Editoria, dell'Industria Grafica e Cartotecnica

Distretto Produttivo Puglia Creativa

Distretto Produttivo della Meccanica Pugliese

Distretto Nuova Energia

Distretto Agroalimentare di Qualità Terre Federiciane

Distretto Produttivo del Legno e Arredo

Distretto Produttivo della Nautica da Diporto

Distretto della Logistica Pugliese

¹¹ https://partecipazione.regione.puglia.it/uploads/decidim/attachment/file/2810/Bozza_di_lavoro_S3_per_consultazione.pdf

Distretto Produttivo della Pietra, del Lapideo e del Marmo Pugliese

Distretto Agroalimentare di Qualità Jonico Salentino – DAJS

Distretto Produttivo Florovivaistico

Distretto Produttivo della Pesca e Acquicoltura

Dipartimento Turismo (riconosciuto ma mai operativo)

Distretto Filiera Moda Puglia (non operativo)

Distretto Produttivo dell'aerospazio

Distretti del cibo riconosciuti dalla Regione ma di iniziativa MIPAAF

Distretto del Grano Duro

Distretto del Cibo dell'Area Metropolitana di Bari

Distretto Biologico delle Lame

Distretto Bioslow delle Puglie

Distretto produttivo Agroalimentare di Qualità "Puglia Federiciana"

Distretto Agroecologico delle Murge e del Bradano

Distretto del Cibo Sud Est Barese

Distretto Agroalimentare di Qualità Jonico-Salentino (già elencato tra i distretti produttivi)

Distretto Agroalimentare di Qualità Terre Federiciane

Distretto Produttivo Florovivaistico pugliese (già elencato tra i distretti produttivi)

Distretti (Intesa San Paolo)

Abbigliamento del barese

Calzature del Nord barese

Calzature di Casarano

Calzetteria-abbigliamento del Salento

Meccatronica del barese

Mobile imbottito della Murgia

Olio e pasta del barese

Ortofrutta del barese

Ortofrutta e conserve del foggiano

Fonte: Regione Puglia, Intesa San Paolo

Da quanto precede, è possibile affermare che la rispondenza dell'offerta formativa degli ITS alle esigenze del territorio cambia radicalmente in relazione alla mappatura scelta relativamente alle aree distrettuali e sembra trovare una maggiore corrispondenza se prendiamo in considerazione

i distretti riconosciuti ufficialmente dalla Regione.

Questo risultato spinge a sottolineare come risultato fondamentale conoscere approfonditamente le peculiarità di un'area territoriale, con i relativi punti di forza e di debolezza. L'immensa miniera di dati, sia micro che macro, se correttamente sfruttata, permette di individuare non solo le Aree produttive e distrettuali di una specifica regione (che, come più volte sottolineato, possono però essere diverse in relazione agli approcci e alle metodologie adottate) ma anche altre possibili forme di aggregazione (formali e informali), come i Contratti di rete¹².

Alcune indicazioni di policy

La citata ricerca del 2020 ha cercato di offrire una mappatura delle specializzazioni produttive regionali individuate nei documenti S3, incrociando tali Aree con le sei Aree tecnologiche ITS al fine di verificare se tali percorsi formativi fossero o meno in linea con le specializzazioni produttive regionali.

Tale processo ha permesso di estrapolare situazioni molto differenziate tra le varie regioni e di trarre alcune indicazioni di policy. In particolar modo è emersa la necessità di:

- comprendere i fattori che spingono verso un surplus o verso un deficit dell'offerta formativa regionale degli ITS e come aggiustare tale disallineamento;
- rafforzare i collegamenti e le sinergie tra gli ITS delle varie regioni nonché tra gli ITS e i principali attori dell'ecosistema dell'innovazione (Punti di Impresa digitale, Digital Innovation Hub, Competence Center) e con i distretti¹³;
- delineare nuovi percorsi formativi volti a creare le competenze, sia hard che soft, che appaiono sempre più necessari in relazione ai profondi cambiamenti in atto nel mercato del lavoro, attribuibili prevalentemente alla Rivoluzione tecnologica 4.0.

Last but not least, dal focus sulla Puglia è emersa la opportunità di un dialogo permanente rivolto alla conoscenza del territorio (anche riguardo ai vari aspetti qualitativi e relazionali) e alla analisi corretta della citata miniera di informazioni disponibili. Scopo del dialogo sarebbe la individuazione di politiche, basate su evidenza e partecipazione, orientate anche, ma non solo, a definire una offerta formativa il più possibile coerente con un contesto tracciato con la migliore accuratezza possibile. I diversi attori istituzionali (pubblici e privati), partecipando ad occasioni strutturate di confronto e condivisione come ad esempio un Tavolo tecnico permanente, dovrebbero concordare la metodologia da adottare per la mappatura del territorio e contribuire alla definizione di strategie di crescita per rispondere ai bisogni espressi dal tessuto produttivo locale (in stretto coordinamento con un eventuale Tavolo tecnico nazionale o con Tavoli istituiti da altre regioni).

La legislazione regionale, strumento di primaria importanza nelle politiche distrettuali a tale scala territoriale, potrebbe rappresentare uno dei luoghi di elezione per disciplinare con la necessaria stabilità nel tempo sia un tale dialogo strutturato che l'emersione di forme di collaborazione (formali e informali) che danno conto della positiva spinta aggregativa delle imprese a beneficio del sistema produttivo e formativo regionale e delle loro sinergiche interrelazioni.

12 Al fine di superare la dimensione territoriale, nel 2009, è stato istituito il Contratto di rete che consente alle imprese, anche geograficamente distanti, di aggregarsi su specifici obiettivi per accrescere la propria competitività nei mercati pur non perdendo la propria autonomia. Lo strumento, nonostante non goda da anni di alcun beneficio fiscale, continua ad avere un grande successo: agli inizi di marzo 2022 risultano stipulati 7.583 Contratti di rete che coinvolgono poco più di 42 mila imprese. Il tessuto produttivo pugliese, con 2.424 imprese partecipanti ai Contratti di rete (pari al 5,7% del totale), evidenzia una discreta propensione verso questa specifica forma di aggregazione.

13 Un'indagine condotta dal MISE e INDIRE nei mesi di gennaio e di febbraio 2020 ha messo in evidenza che circa il 60% degli ITS ha accordi di collaborazione con le imprese mentre è assai più modesta (intorno al 4%) la quota degli ITS che segnala di avere rapporti con gli attori dell'ecosistema dell'innovazione e con i distretti produttivi (Carnazza P., Zuccaro A., 2020, *Il ruolo delle tecnologie 4.0 e delle soft skills nei percorsi didattici degli Istituti Tecnici Superiori*. Paper presentato al XIX Workshop annuale organizzato dalla Società Italiana di Economia e Politica Industriale, Parma 10 e 11 giugno 2021).

Il ruolo delle Università tra Terza Missione e trasferimento tecnologico alle imprese

di Giovanni Messina*, Tommaso Campagna**, Pierpaolo Limone***

* Delegato Rettorale alla Terza Missione e Trasferimento Tecnologico dell'Università di Foggia

** Responsabile Area Terza Missione dell'Università di Foggia

*** Rettore dell'Università di Foggia

Premessa

Cina e Stati Uniti rappresentano da anni le due principali superpotenze in campo scientifico, sia in considerazione del patrimonio tecnico-scientifico che della produttività. L'Europa e, in particolar modo, l'Italia, continuano ad essere ottimi competitor anche se resta un divario considerevole rispetto alla capacità di convertire la scienza in tecnologia e innovazione, favorendo il trasferimento tecnologico, con lo scopo di migliorare il flusso di conoscenze, tecnologia e idee. Le ragioni dietro a questo divario sono diverse: in primo luogo occorre evidenziare gli investimenti che Cina e USA effettuano nel settore ricerca e sviluppo, al fine di migliorare le conoscenze e ottenere ricadute occupazionali non solo nell'immediato, ma anche, e soprattutto, nel medio-lungo periodo attraverso il trasferimento tecnologico e le sue relative ricadute applicative. In questi Paesi, lo Stato ha un ruolo determinante negli investimenti in termini di ricerca e trasferimento tecnologico, cosa purtroppo molto lontana dalla realtà dell'Italia. Inoltre, la presenza di ecosistemi diffusi di startup ad alto tasso di assorbimento di tecnologia, combinata all'esistenza di grandi imprese che guidano le diverse e complesse fasi del processo di conversione, assicura un substrato ideale in cui combinare il sapere scientifico alla tecnologia industriale.



La science equity è l'insieme degli investimenti su spin-off che diventano startup: sono quindi necessarie capacità di interazione con il mondo della ricerca, sensibilità tecnologica e commerciale, visione e relazioni industriali

La situazione in Italia

Fortunatamente, in Italia, negli ultimi cinque anni, qualcosa sta cambiando. Il Fondo Europeo degli Investimenti (FEI) ha avuto un ruolo trainante, spingendo anche la Cassa Depositi e Prestiti ad adottare il modello del fondo dei fondi (ItaTech) proprio per intervenire sul mercato della conversione della scienza in tecnologia e innovazione, senza creare le distorsioni degli investimenti diretti. L'8 giugno 2021 vi è stata a Madrid una importante manifestazione in questo ambito, il *Facing challenges summit Madrid 2021*, il primo vertice sul trasferimento tecnologico di *Science Equity*, e incentrato su *Deep Science*. Sempre più *venture capitalist* (VC) stanno investendo in aziende che utilizzano tecnologie digitali all'avanguardia come intelligenza artificiale, blockchain o sicurezza informatica. Queste aziende sono generalmente classificate come *deeptech*. Ma la *deeptech* è molto di più. I VC hanno bisogno di un nuovo termine per descrivere un settore simile, ma non proprio uguale: *science equity* appunto. A differenza della *deeptech*, la *science equity* non è radicata nelle tecnologie industriali, chiamate anche *deep science*, poiché la *science equity* coinvolge campi come la nanotecnologia, la scienza dei materiali, la fotonica, la biotecnologia industriale e l'informatica quantistica. La *science equity* è l'insieme degli investimenti su spin-off che diventano startup: sono quindi necessarie capacità di interazione con il mondo della ricerca, sensibilità tecnologica e commerciale, visione e relazioni industriali.

Queste startup saranno vitali per rinnovare la base industriale europea: in particolare, la *science equity* sarà anche la chiave per raggiungere gli obiettivi di sostenibilità delle Nazioni Unite per il 2030 per l'innovazione tecnologica fondamentale per passare a una società post-carbonio. In questo contesto, investire in *science equity* significa muoversi prevalentemente in ambito B2B, aprendo connessioni industriali e dando supporto finanziario, strategico e gestionale a startup i cui prodotti hanno un *go-to-market* tutt'altro che scontato, fatto di sperimentazioni, errori, pivot e capacità di immaginare e riempire di significato e pragmatismo quella open innovation, che in troppi approcciano come un investimento in comunicazione, più che in vera innovazione. L'Università di Foggia, ad esempio, è stata protagonista di una serie di importanti asset di valorizzazione di scoperte scientifiche in campo alimentare (prodotti commerciali edibili privati di glutine); realizza videogiochi con finalità educative (*serious games*); commercializza una schiuma innovativa (formulazione nella prevenzione delle infezioni nei WC e in altri ambienti); offre servizi di interventi psico-educativi e trattamenti abilitativi e riabilitativi per minori e adulti con autismo e disturbi psico-sensoriali, con strumenti di monitoraggio e valutazione dati su piattaforma online.

Per comprendere appieno la relazione esistente e quella auspicabile tra sistema delle imprese e sistema della ricerca occorre innanzitutto ricordare il quadro generale del nostro sistema economico. Ancora oggi in Italia le imprese con meno di dieci dipendenti rappresentano il 95% del totale (13 punti percentuali in più della Germania) e occupano il 45% della forza lavoro (15 punti in più rispetto alla media europea, 26 in più rispetto alla Germania); quelle con più di 250 addetti sono solo una su mille (in Europa sono in media 2 su mille, in Germania 5 su mille) e danno lavoro al 21% degli occupati (12 punti in meno rispetto alla media europea, 16 punti in meno rispetto alla Germania). La dimensione media dell'impresa manifatturiera italiana è pari a circa 10 addetti, 6 in meno rispetto a quella francese e circa un quarto di quella tedesca (fonte Il Sole 24 Ore, Figura 1).

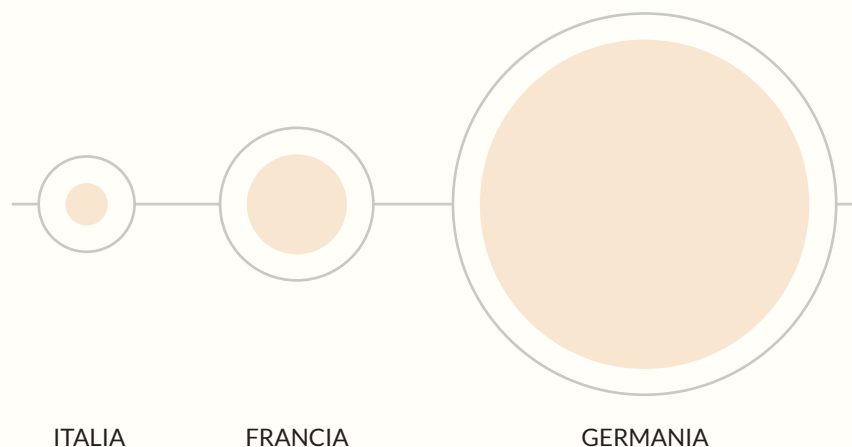


Fig.1:
Dimensione media
dell'impresa
manifatturiera italiana,
francese e tedesca

Una delle strategie per invertire la rotta è quella di operare investimenti rilevanti e continui in ricerca e sviluppo, finalizzati a strutturare le capacità di innovazione necessarie per competere con successo e per sviluppare un'ampia gamma di opzioni competitive idonee a essere sfruttate nei sempre più numerosi e diversi possibili scenari futuri. Solo l'internalizzazione di una parte rilevante delle attività di ricerca e sviluppo consente di controllare direttamente le fasi della catena del valore in cui si sviluppa l'innovazione, in cui si creano le basi per un vantaggio competitivo sostenibile su scala globale. Tali attività richiedono elevate soglie minime di investimenti, che sono insostenibili per le piccole imprese. Allo stesso tempo, per poter competere su scala mondiale, occorrono investimenti in marketing e in capacità distributive che non sono compatibili con una ridotta dimensione aziendale. Sono dunque oggi le economie di scala e di scopo delle attività di innovazione e di distribuzione, più che quelle produttive, a rendere non più procrastinabile un processo di crescita dimensionale delle piccole imprese che consenta di superare l'elevata frammentazione del tessuto produttivo italiano. A tal fine, serviranno innanzitutto politiche industriali adeguate: incentivi finanziari alla patrimonializzazione e allo sviluppo dimensionale, incentivi finanziari alla quotazione in Borsa, semplificazione dei requisiti e delle procedure di quotazione, incentivi per gli investimenti nel capitale di rischio, garanzie pubbliche sui finanziamenti bancari, ecc. Servirà inoltre un efficace supporto del sistema bancario, che sarà chiamato a fornire finanziamenti adeguati a importi, forme e durate e ad attribuire un maggior peso – nell'ambito delle istruttorie di affidamento – alle potenzialità dei piani di sviluppo e all'affidabilità delle proiezioni economiche e finanziarie, piuttosto che alle garanzie reali, da considerare fonte secondaria ed eventuale di rimborso.



Sono oggi le economie di scala e di scopo delle attività di innovazione e di distribuzione, più che quelle produttive, a rendere non più procrastinabile un processo di crescita dimensionale delle piccole imprese che consenta di superare l'elevata frammentazione del tessuto produttivo italiano

La situazione in Puglia

La Regione Puglia, in tutto questo, ha operato con grande lungimiranza e chiara visione degli obiettivi da conseguire. Ha dapprima istituito un'Agenzia, l'ARTI – Agenzia Regionale per la Tecnologia e l'Innovazione, divenuta in breve tempo uno strumento essenziale per il dialogo tra sistema universitario e della ricerca pubblica e privata e sistema imprenditoriale. Essa ha favorito la creazione di nuove imprese con forte connotazione di innovazione. Con il supporto di ARTI, la Regione ha creato strumenti per far dialogare imprese operanti nello stesso settore modificando l'ottica e la prospettiva della competizione e spostandola sul piano della globalizzazione, creando i distretti produttivi e all'interno dei medesimi dando adeguata visibilità ai distretti a forte connotazione tecnologica. Ha promosso la cooperazione internazionale e l'inserimento del sistema regionale nelle reti internazionali legate all'innovazione. La legge regionale del 3 agosto 2007 n. 23, giunta quindi al suo quindicesimo anno di vita, è stata fondamentale. Grazie ad essa e al titolo IV della legge regionale del 7 gennaio 2004, n.1, istitutiva dell'Agenzia Regionale per la Tecnologia e l'Innovazione, la Regione Puglia è cresciuta molto nella cultura dell'innovazione. Stanno nascendo in tutti gli Atenei pugliesi forme di sperimentazione e di contaminazione tra il sapere tecnologico e le diverse discipline scientifiche anche in settori, prima considerati marginali, come quello delle *humanities*. A tal proposito, sta assumendo sempre più rilevanza il Distretto Produttivo Puglia Creativa capace di raccogliere realtà produttive assai variegata come enti impegnati nelle *performing arts*, le industrie culturali e tutto quel che ruota sul tema della comprensione della complessità della contemporaneità, non disgiunta da una conoscenza profonda della storia dell'umanità al fine di far riacquistare alla memoria quel valore che essa

sta sempre più perdendo nelle giovani generazioni, a volte del tutto inconsapevoli di ciò che è avvenuto prima della loro nascita.

Indicazioni di policy

Immaginando di dare un contributo alla riforma di una legge fondamentale per lo sviluppo della nostra Regione non lo faremo sull'impianto complessivo che, prevedendo una gestione basata sui comitati di distretto e sui programmi di sviluppo, ha avuto l'effetto di realizzare un dialogo costante tra le diverse realtà produttive e tra di esse e i decision maker regionali. Forse occorrerebbe allargare il campo di azione della legge modificando l'art. 1 che, nella versione attuale, recita: "La Regione Puglia promuove, sostiene e favorisce le iniziative e i programmi di sviluppo su base territoriale tesi a rafforzare la competitività, l'innovazione, l'internazionalizzazione, la creazione di nuova e migliore occupazione e la crescita delle imprese che operano nei settori dell'agricoltura, della pesca, dell'artigianato, dell'industria, del turismo, del commercio e dei servizi alle imprese". Il settore dei servizi alla persona (con il ruolo sempre più importante che sta assumendo, ad esempio, la dimensione dell'*aging needs* e del *long term care* e non solo in ambito sanitario) e delle attività culturali, non necessariamente legate in modo esclusivo al turismo, ma anche alla migliore e più profonda consapevolezza dell'eredità culturale della popolazione autoctona, meriterebbero una visibilità maggiore già in questa disposizione introduttiva della legge. Occorrerebbe anche inserire un particolare riferimento all'ambito dell'innovazione nel settore della pedagogia. Ad esempio, nella nostra Università due delle sei realtà di imprese di spin-off sono legate ai bisogni educativi speciali dei bambini con problemi di apprendimento e all'*edutainment*, mentre abbiamo creato anche un cineclub universitario finalizzato a fare formazione mediante l'ausilio di un prodotto audiovisivo. Riteniamo infatti che il tema delle competenze chiave per l'apprendimento permanente sia lo strumento fondamentale per assicurare alla nostra Regione un sempre maggiore sviluppo sociale, economico e culturale nel pieno rispetto di quanto raccomandato dal Consiglio dell'Unione Europea con il provvedimento del 22 maggio 2018¹.



Sul fronte delle imprese, saranno i processi evolutivi dei modelli imprenditoriali esistenti a giocare il ruolo più importante nell'immediato futuro

Sul fronte delle imprese, saranno tuttavia i processi evolutivi dei modelli imprenditoriali esistenti a giocare il ruolo più importante nell'immediato futuro. Gli attuali assetti proprietari devono essere disponibili ad accettare l'ingresso di nuovi soci (industriali o finanziari). I nostri imprenditori dovranno saper rinunciare, almeno in parte, al pieno controllo sulle decisioni strategiche aziendali: l'auspicato salto dimensionale richiede l'allargamento del vertice manageriale con l'innesto di nuove professionalità, indipendenti ed esterne alla famiglia proprietaria, in ambito di finanza, gestione delle risorse umane, marketing e controllo di gestione, senza le quali il processo di sviluppo non potrà, nella maggioranza dei casi, essere realizzato. In tutti questi processi, il ruolo delle Università è di assoluta importanza. Ma lo è soprattutto per quel che riguarda la formazione del management aziendale. A distanza di quasi due anni dall'avvio del programma Next Generation EU, le economie del Vecchio Continente hanno reagito meglio di quanto inizialmente previsto, compresa l'Italia, anche grazie a una politica monetaria e fiscale estremamente espansiva. Inevitabilmente però, la nuova situazione di stallo generatasi dalla crisi ucraina sta mitigando e non poco gli effetti positivi creatisi. Nelle regioni del Sud stiamo assistendo a una straordinaria, ma anche altrettanto critica, concentrazione di risorse: quelle del nuovo ciclo di programmazione 2021-2027 (41,4 miliardi di euro) e quelle del PNRR (88 miliardi di euro circa, ovvero il 40% delle risorse totali). La preoccupazione è per la capacità effettiva della pubblica amministrazione di attuare investimenti a lungo termine, capaci di rivitalizzare l'economia, sostenere la transizione ecologica e generare più equità, dopo anni di

1 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604(01))

politiche di contenimento della spesa. Le vecchie politiche di austerità hanno colpito il pubblico impiego, attraverso un blocco del turnover (con un saldo netto di 300mila addetti in meno in tutta Italia) che ha di fatto impedito di attrarre nuovi talenti e sviluppare nuove competenze.



La complessità degli investimenti pubblici, caratterizzati da una pluralità di stakeholder, regole ben precise di ingaggio del mercato, modelli di valutazione multidimensionali, richiedono competenze specifiche che spetta proprio alle Università garantire

La complessità degli investimenti pubblici, caratterizzati da una pluralità di stakeholder, regole ben precise di ingaggio del mercato, modelli di valutazione multidimensionali, richiedono competenze specifiche che spetta proprio alle Università garantire. In realtà non è vero che le pubbliche amministrazioni siano sprovviste di personale capace di gestire queste nuove sfide. L'Università di Foggia ha aderito, insieme ad altre università italiane, all'invito del Dipartimento della Funzione Pubblica per far partire un imponente progetto di formazione finalizzato a far crescere le competenze di tutta la PA. Inoltre, come avvenuto per gli altri Atenei pubblici pugliesi, l'Università di Foggia ha stipulato un accordo per attività di interesse comune con il Consiglio Regionale della Puglia che potrà, di fronte a tali complessità, consentire sinergie utili al miglioramento delle azioni istituzionali attraverso il miglioramento di basi conoscitive e strumenti operativi. Il ruolo della nostra Università sarà sempre più importante in questo ambito anche in considerazione della dimensione territoriale della provincia di Foggia, la terza provincia italiana per estensione dopo quella di Sassari e di Bolzano, articolata su 61 comuni.

L'attuazione di quanto previsto dal PNRR comporta la necessità strategica di snellire, liberalizzare, internazionalizzare e rendere flessibile il mercato del lavoro accademico, accrescendo le responsabilità delle strutture accademiche nelle scelte di programmazione e di reclutamento e promozione. Partendo da questo, le 1.200 nuove borse di dottorato di ricerca, i finanziamenti per progetti presentati da 2.100 giovani ricercatori, il nuovo PRIN, la mobilità nazionale e internazionale dei docenti, i 15 grandi nuovi programmi di ricerca e innovazione previsti dal PNRR non saranno solo una "ripresa", ma una occasione di crescita solida e di restituzione internazionale del nostro sistema universitario.

In questo quadro nazionale e internazionale in continua evoluzione la Regione Puglia può inserirsi ancora una volta con successo promuovendo politiche e strumenti innovativi che facciano crescere sempre più la nostra Regione rafforzando il ruolo di apripista nel Mezzogiorno d'Italia.

Non servono quindi solo nuove risorse, servono soprattutto nuove idee e tanto coraggio.

Il ruolo del sistema finanziario nella prospettiva di sviluppo del modello innovativo economico territoriale

di Valeria Stefanelli

Professore Associato in Economia degli Intermediari Finanziari dell'Università del Salento e Consigliere di Amministrazione presso il Distretto Tecnologico High-Tech Dhitech Scarl

Premessa

Il presente contributo s'inserisce nella tematica, rilevante e attuale, dello sviluppo innovativo economico territoriale a scala regionale che, tra le diverse iniziative istituzionali sull'argomento, ha condotto ad una collaborazione tra il Consiglio Regionale della Puglia e l'ARTI - Agenzia Regionale per la Tecnologia e l'Innovazione. La collaborazione pone l'attenzione su analisi necessarie ad individuare possibili profili di aggiornamento della l.r. del 3 agosto 2007 n. 23, in tema di promozione e riconoscimento dei distretti produttivi (e tecnologici, intesi dalla legge come distretti produttivi a elevato contenuto tecnologico)¹. In particolare, il contributo offre alcune prime sintetiche riflessioni a sostegno della prospettiva di ampliamento dell'ecosistema distrettuale volta a ricomprendere e integrare, tra gli attuali attori istituzionali e sociali, il sistema dell'intermediazione finanziaria.

A tal fine, nel quadro dell'ampia letteratura sul rapporto banca-impresa e sullo sviluppo degli ecosistemi finanziari, i paragrafi che seguono richiamano, preliminarmente, alcuni concetti definitori necessari per l'inquadramento del tema e del ruolo dei distretti e, successivamente, delineano i principali cambiamenti che stanno caratterizzando la morfologia del sistema finanziario negli ultimi anni; il riferimento è ad aspetti che possono ragionevolmente supportare la tesi di un'integrazione virtuosa degli operatori finanziari nel modello dei distretti regionali.

Per le specificità dei processi finanziari e del processo evolutivo in corso, si tratta di un ampliamento degli stakeholder che può meglio supportare il rafforzamento delle strategie di transizione tecnologica e ambientale che, ad oggi, stanno dominando il panorama imprenditoriale regionale e, per tale via, facilitare la ripresa e la resilienza del tessuto sociale ed economico territoriale.

¹ La collaborazione ha previsto lo svolgimento di interviste a diversi stakeholder, tra i quali l'autrice del presente contributo. Una sintesi delle acquisizioni della fase di interviste è disponibile al seguente link: https://www.consiglio.puglia.it/documents/20124/85768/Analisi_dello_stato_di_attuazione_della_legge_sui_distretti_produttivi_finale.pdf/9b8ac392-08bb-b3ee-522d-a485835a2e74?download=true

La leva dei distretti nel sistema innovativo economico regionale: riferimenti, caratteristiche e distinzioni

Come noto, la disciplina contenuta nella l.r. 3 agosto 2007 n. 23 (d'ora in poi anche Legge Regionale) ha avuto l'importante compito di ricomprendere i distretti produttivi e tecnologici nelle azioni di intervento regionali volte a sostenere e rafforzare l'innovazione e la competitività delle imprese, specie quelle di minori dimensioni, e promuovere la nascita di nuove idee di business ad elevato contenuto tecnologico.



I distretti e le aggregazioni di attori, imprese ed enti che su di loro fanno perno, hanno assunto un ruolo rilevante nello sviluppo economico regionale

Dalla loro nascita (risalente alla fine del primo decennio del nuovo millennio) ad oggi, senza dubbio i distretti e le aggregazioni di attori, imprese ed enti che su di loro fanno perno, hanno assunto un ruolo rilevante nello sviluppo economico regionale: essi si qualificano come strumenti per rafforzare l'innovazione delle imprese, la capacità e la competitività dei sistemi produttivi locali creando sinergie tra imprese, università e centri di ricerca (modello della tripla elica) posizionati entro determinate aree geografiche².

Concentrando l'attenzione sull'esperienza della Regione Puglia, a cui il presente contributo è rivolto, come noto l'attuale modello innovativo locale è particolarmente articolato e ricomprende, tra l'altro, sei distretti tecnologici (aerospazio, mecatronica, high-tech, agro-alimentare, energia, salute e biotech) e diciotto distretti produttivi³, che potrebbero essere ulteriormente valorizzati mediante una opportuna caratterizzazione e messi a sistema in maniera complementare e sinergica tra loro.

Stando alla normativa in vigore, i distretti tecnologici e produttivi possono sostanzialmente intendersi, i primi, come "attrattori" di competenze, relazioni e strumenti volti a promuovere la ricerca sperimentale e lo sviluppo dell'innovazione in diversi ambiti della scienza⁴, i secondi, come "facilitatori" dello sviluppo e della realizzazione dei processi di trasferimento al mercato (o a settori economici specifici) dei risultati della sperimentazione innovativa, in quanto maggiormente caratterizzati dalla presenza di "reti di imprese, legate per tipo di specializzazione" e dal "coinvolgimento delle istituzioni"⁵. Il distretto tecnologico si delinea quindi come un asse istituzionalmente vocato allo sviluppo della conoscenza sperimentale innovativa, distinto rispetto alla ulteriore configurazione dei distretti industriali (o filiere^{6,7}). È quindi un modello che offre l'opportunità di "avvicinare" il mondo delle imprese, anche di medio-piccole dimensioni, ai centri di ricerca e di innovazione dando seguito al modello di open innovation⁸.

Dall'attuale quadro normativo di riferimento dei distretti emerge pertanto la centralità dei temi della ricerca sperimentale e dell'innovazione tra le finalità e le attività dei distretti tecnologici. Tale considerazione porta quindi ad assegnare un ruolo ben definito ai distretti, che, a parere

2 Etzkowitz H. e Leydesdorff L., (2000), The dynamics of innovation: from National Systems and "Mode 2" to a Triple Helix of university-industry-government relations, in *Research Policy*, vol. 29, pp. 109-123.

3 Per approfondimenti, si rinvia al seguente link: <https://www.regione.puglia.it/web/competitivita-e-innovazione/ricerca-e-innovazione/sistema-innovativo-regionale>

4 Si veda l'art. 2, c.4, lett. b, della legge regionale, che prevede che in essi assuma una "maggiore rilevanza la presenza di soggetti dediti alle attività di ricerca e sviluppo".

5 Si veda l'art. 2, c.4, lett. a, della legge regionale: "reti di imprese, legate per tipo di specializzazione orizzontale (comparti produttivi) e/o verticale (filieri produttive) per attività collegate e integrate, appartenenti a uno o più ambiti territoriali anche non confinanti tra loro, con il coinvolgimento delle istituzioni operanti nei suddetti ambiti".

6 Signorini F. L. (a cura di) (2000), *Lo Sviluppo Locale: Un'Indagine della Banca d'Italia sui Distretti Industriali*, Meridiana Libri, Corigliano Calabro.

7 Per approfondimenti, si rinvia al testo normativo disponibile al seguente link: <https://leg16.camera.it/561?appro=92&l+distretti+produttivi+e+tecnologici#paragrafo631>

8 Chesbrough H. (2006), *Open Innovation: Researching a New Paradigm*, Oxford University Press.

dell'autrice, va tenuto distinto dalle attività legate, ad esempio, alla formazione (professionale, manageriale e certificata) oggetto di attenzione di diversi attori, vocati a tale specifico scopo. Si pensi, ad esempio, agli ITS e alle academy aziendali, che potrebbero certamente ricomprendere i distretti (in termini di contributo ad un orientamento e indirizzo formativo e ad una didattica professionale), anche senza essere necessariamente loro stessi parte costitutiva delle compagini distrettuali. In alternativa, potrebbero adottare ad esempio modelli snelli incentrati su accordi di collaborazione che possano anche ricomprendere, come si vedrà meglio nel seguito, azioni formative orientate a migliorare le competenze necessarie ad incontrare i fabbisogni consuntivi e finanziari delle imprese.

Fatti questi richiami definitivi alle norme, rilevanti al fine di identificare ruoli e compiti ai distretti nell'ambito di un sistema economico territoriale, appare opportuno integrare il tema con la conoscenza scientifica apportata da alcuni studi economici esistenti. La letteratura ad oggi disponibile sullo sviluppo economico ha affrontato spesso il tema dei distretti e delle loro interazioni con il territorio di insediamento; i contributi teorici lasciano emergere una definizione non univoca di distretti produttivi e tecnologici, così come le verifiche empiriche sulle realtà nazionali riscontrano esperienze dei distretti particolarmente variegata tra loro e che, nelle zone meridionali, si presentano, peraltro, di minori dimensioni, poco diversificate e limitatamente rappresentative della struttura produttiva territoriale⁹.



È emersa la necessità di “attualizzare” la normativa rispetto ai fabbisogni e ai cambiamenti che oggi governano il modello di sviluppo economico regionale

Appare quindi rilevante soffermarsi sulla verifica della validità dell'attuale modello dei distretti, come d'altra parte è emerso dal recente confronto istituzionale aperto (condotto tramite tre focus group), che ha preso avvio dallo stato di attuazione della legge sui distretti produttivi e da cui è emersa la necessità di “attualizzare” la normativa rispetto ai fabbisogni e ai cambiamenti che oggi governano il modello di sviluppo economico regionale¹⁰.

Si tratta di scelte di policy che assumono estrema rilevanza per la crescita economica regionale, a fortiori negli attuali scenari e contesti di mercato, caratterizzati – tra l'altro - dalla applicazione delle tecnologie digitali in tutti gli ambiti disciplinari, dalle misure nazionali contenute nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e dalla Strategia di Sviluppo Sostenibile, che stanno aggregando i fabbisogni del territorio e la prontezza delle risposte socio-economiche al fine di implementare un modello di sviluppo economico responsabile e sostenibile nel tempo.

Gli studi più aggiornati sull'andamento socio-economico della Regione Puglia evidenziano l'impegno verso la promozione e la valorizzazione di attività di ricerca e innovazione volte a favorire la divulgazione delle conoscenze tecnico-scientifiche e a trasferire strumenti e know-how alle imprese del territorio, anche mediante il rafforzamento di modelli di collaborazione e integrazione tra i diversi comparti¹¹. La diffusione dei modelli di open innovation, legata anche alla particolare attenzione delle politiche regionali a questo segmento di mercato, sta peraltro dando seguito ad un intenso sviluppo di nuove idee di impresa di startup, che in parte contrastano il preoccupante fenomeno della disoccupazione giovanile nel Mezzogiorno d'Italia e certamente sono spinte dalle applicazioni tecnologiche (intelligenza artificiale, Internet of Thing, big data, blockchain, cloud computing). Si tratta inoltre di comportamenti giustificati dalla necessità di rivedere i modelli di competitività delle imprese, a seguito della *new normal* (post-pandemia da Covid-19), della accelerazione digitale, delle vicende legate al conflitto in Ucraina,

9 Bertamino F., Bronzini R., De Maggio M., Revelli D. (2016), Local policies for innovation: the case of technology districts in Italy, *Questioni di Economia e Finanza*, Occasional Papers, n.313, pp. 1-37.

10 Ampolo A., Chieco M., Fiore A., Musicco G. (2021), Analisi dello stato di attuazione della legge sui distretti produttivi, documento di ARTI e Consiglio Regionale della Puglia.

11 Si veda, tra l'altro: BCE (2022), Bollettino Economico; Banca d'Italia (2021), Economia della Regione Puglia; Regione Puglia (2021), Documento di economia e finanza regionale (DEFER) 2022-2024 - Approvazione (deliberazione della Giunta Regionale 13 dicembre 2021, n. 2084); Confindustria Centro Studi (2022), Rapporti industria, gennaio.

che stanno promuovendo inevitabili scelte di *back-shoring* e la spinta ad un ripensamento delle fonti di approvvigionamento energetiche e delle forniture di materie prime per le note dinamiche sull'andamento al rialzo dei prezzi e del tasso di inflazione in generale.

Il contributo del sistema finanziario in ipotesi di integrazione nel sistema innovativo economico regionale

Le considerazioni che seguono fanno riferimento al sistema finanziario inteso come il più ampio processo istituzionale e organizzato in risposta ai fabbisogni finanziari delle imprese, mediante il ricorso all'equity e/o al debito. Pertanto, il contributo ricomprende gli operatori finanziari più attenti ai processi di creazione, sviluppo e risanamento di impresa, tradizionali (business angels, fondi seed, fondi di venture capital early stage or development, private equity, ecc.) e non (equity crowdfunding), accanto agli operatori bancari e ai nuovi operatori fintech¹².

Da diversi anni, il sistema finanziario è caratterizzato da profondi cambiamenti che lo posizionano quasi in anti-tesi a quell'immagine di "foresta pietrificata" definita dal Presidente Giuliano Amato nei lontani anni novanta¹³. La natura e l'intensità di tale cambiamento sono ascrivibili a diversi aspetti, quali: una sostenibilità aziendale "critica", legata ad una ridotta redditività per le politiche espansionistiche nazionali e al conseguente ridotto livello dei tassi di interesse di mercato (almeno sino ad oggi); una normativa di vigilanza bancaria più stringente, riferita tanto ai modelli di erogazione e monitoraggio del credito quanto alla promozione di comportamenti maggiormente efficaci nel contrasto al cambiamento climatico; una accelerazione digitale quasi indotta, sia di processo sia di prodotto, per la concorrenza delle fintech nel mercato; una revisione delle scelte di "make or buy"¹⁴ alla base del riposizionamento dei modelli di business, che spingono a porre maggiore attenzione ai processi innovativi, di ricerca sperimentale e di creazione di nuove imprese integrate negli attuali modelli organizzativi (spesso grazie al contributo dei nuovi operatori techfin¹⁵).



Emerge un sistema finanziario maggiormente attento, integrato e sensibile ai processi di transizione tecnologica e ambientale che stanno caratterizzando tutti i settori economici, compreso quello finanziario stesso

Il risultato complessivo di tale processo, in cui non può non essere citato anche il nuovo quadro normativo sulla disciplina delle crisi d'impresa, sta inducendo l'intero sistema finanziario a rivedere via via le relazioni con il mondo delle imprese e delle istituzioni. La letteratura supporta questo comportamento, se si considerano i vasti studi sul rapporto banca-impresa, che a certe condizioni sostengono il vantaggio di una relazione più stretta e di lunga durata tra gli operatori, accanto alle indagini più recenti sulla nascita degli ecosistemi finanziari, quali modelli prodromici alla creazione dell'open banking¹⁶. Soluzioni di questa natura delimitano ecosistemi finanziari

12 Per una definizione di fintech, si rinvia a Banca Centrale Europea (2018), Guida alla valutazione delle domande di autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria degli enti creditizi fintech, marzo, p. 3.

13 Guiso A. (2016), Declino e trasformazione dello Stato banchiere: mutamenti della costituzione materiale nella crisi politica della Prima Repubblica, in *Ventesimo Secolo*, vol. 15 (39), dicembre, pp. 27-45.

14 Si rammenta che le scelte di "make or buy" nelle imprese fanno riferimento alla decisione aziendale di realizzare un nuovo processo o prodotto/servizio: in economia, cioè con risorse proprie dell'impresa (opzione "make"), ovvero in alternativa, acquistarlo da soggetti terzi, che offrono quindi le proprie risorse umane e organizzative dall'esterno dell'impresa (opzione "buy").

15 Per approfondimenti sul tema, si rinvia a: Banca d'Italia (2022), Rapporto sulla stabilità finanziaria, aprile; Boscia V., Schena C., Stefanelli V. (2020), *Digital Banking e Fintech*, Bancaria Editrice.

16 Palmié M., Wincenta J., Paridac V., Cagliard U., (2020), The evolution of the financial technology ecosystem: An introduction and agenda for future research on disruptive innovations in ecosystems, in *Technological Forecasting & Social Change*, 151.

rappresentati, ad esempio, da piattaforme digitali animate da banche, fintech e techfin impegnati nella migliore offerta di servizi finanziari alla clientela digitalmente alfabetizzata.

Emerge un sistema finanziario maggiormente attento, integrato e sensibile ai processi di transizione tecnologica e ambientale che stanno caratterizzando tutti i settori economici, compreso quello finanziario stesso. Nel panorama del mercato finanziario, infatti, si registrano diversi sforzi organizzativi degli intermediari per recepire al proprio interno logiche e soluzioni innovative, al punto che le scelte e i comportamenti appaiono ormai diffusi, seppure differenziati nei modi e nei tempi, dimostrando, rispetto al cambiamento tecnologico-digitale, una sensibilità graduata anche in relazione alla dimensione aziendale e alle risorse umane e economiche disponibili.

L'attenzione del sistema finanziario ai processi di open innovation ha dunque una valenza interna, finalizzata a supportare l'evoluzione dei modelli di business, dei processi organizzativi e commerciali degli intermediari stessi. Non solo. È possibile anche rilevare come l'attenzione all'open innovation abbia per il sistema finanziario una valenza esterna, volta a comprendere le dinamiche di sviluppo dei settori economici in ottica di migliore valutazione dei fabbisogni di consulenza e di servizi finanziari relativi al percorso della conoscenza "dalla ricerca al mercato". Si registra infatti sempre più spesso l'implementazione di strutture organizzative e di iniziative di supporto a nuove idee di business sia da parte degli intermediari (incubatori ed acceleratori di nuova imprenditorialità, accanto a challenge, hackathon e call for ideas) sia da parte delle stesse autorità di vigilanza bancaria (si pensi alla Milano Fintech Hub 2021 e alle recenti iniziative di *sandbox* regolamentare della Banca d'Italia).



Gli intermediari possono apportare nei distretti un rilevante contributo nella fase di supporto alla sperimentazione della ricerca, nella fase di valutazione della sostenibilità dell'innovazione e nel sostegno al trasferimento verso il mercato

I tratti distintivi dell'attuale morfologia del sistema finanziario orientati verso l'open banking, nei termini sintetici appena descritti, possono supportare la tesi di una integrazione volontaria del comparto finanziario nei distretti tecnologici e produttivi, intesa come proposta nel quadro della revisione della Legge Regionale. In quest'ottica integrativa e di allargamento, infatti, gli intermediari finanziari – su base volontaria e in relazione ai propri asset strategici - possono apportare nei distretti un rilevante contributo nella fase di supporto alla sperimentazione della ricerca (business angels, venture capital, private equity, equity crowdfunding), nella fase di valutazione della sostenibilità dell'innovazione e nel sostegno al trasferimento verso il mercato (banche, lending crowdfunding, fintech), integrando l'offerta di finanza pubblica riferita a tali segmenti di impresa.

Una maggiore "prossimità" degli intermediari finanziari ai distretti – espressa tramite partenariati, accordi quadro o di collaborazione – consente infatti di: ridurre le asimmetrie informative sul cambiamento che filiere e settori economici stanno realizzando nella transizione digitale e ambientale; supportare il dialogo e lo scambio di informazioni sulle scelte di posizionamento aziendale; nonché facilitare gli operatori finanziari nell'apprezzamento dei caratteri di resilienza e sostenibilità delle idee e dei progetti di impresa ai fini della finanziabilità/bancabilità. L'integrazione finanza-distretti sarebbe inoltre coerente con il fenomeno del "bancocentrismo" che caratterizza da sempre il sistema economico italiano, specie nelle aree meridionali, caratterizzate da una pluralità di banche maggiormente vocate al territorio (si pensi al sistema di banche popolari e a quello di banche di credito cooperativo che caratterizza il territorio pugliese). Per altro verso, gli stessi intermediari finanziari, come imprese di un settore che si sta intensamente innovando, possono essere gli stessi destinatari e beneficiari dell'innovazione dei propri processi produttivi o distributivi. Sono infatti sempre più frequenti

nel sistema le relazioni tra banche, fintech e techfin nell'ambito delle scelte di crescita esterna o di outsourcing¹⁷.

Conclusioni

Nel contesto dello sviluppo innovativo economico territoriale regionale, l'attenzione posta sui possibili ambiti di aggiornamento della legge regionale in tema di promozione e riconoscimento dei distretti produttivi (e tecnologici) potrebbe utilmente ricomprendere una proposta di ampliamento dell'ecosistema distrettuale volta ad integrare, tra gli attuali attori istituzionali e sociali, il sistema dell'intermediazione finanziaria; quest'ultimo inteso quale assetto organizzato più ampio di operatori che rispondono ai diversi fabbisogni finanziari correlati al ciclo di vita di una impresa (mediante equity e/o debito).



Le caratteristiche dell'attuale morfologia del sistema finanziario consentono di identificare negli operatori finanziari interlocutori sempre più attenti e sensibili al sostegno dei processi di ricerca sperimentale e di trasferimento dell'idea innovativa al mercato

Le caratteristiche dell'attuale morfologia del sistema finanziario, legate alla creazione di modelli di business e organizzativi sempre più innovativi e digitali, sviluppati attraverso forme reticolari ed ecosistemi finanziari per il supporto dell'open banking, consentono di identificare negli operatori finanziari interlocutori sempre più attenti e sensibili al sostegno dei processi di ricerca sperimentale e di trasferimento dell'idea innovativa al mercato. La maggiore sensibilità degli operatori finanziari è espressione sia della necessità di innovazione organizzativa propria sia della necessità di comprendere la rapidità del cambiamento nella competitività che i diversi settori economici stanno esprimendo in risposta ai trend di scenario (pandemia, guerra, crisi energetica, spinte inflazionistiche, ecc.) al fine di rispondere adeguatamente ai fabbisogni consulenziali e finanziari delle imprese.

Un modello distrettuale tecnologico e produttivo "allargato", volto a ricomprendere - secondo accordi di collaborazione stipulati su base volontaria - anche il sistema finanziario, può essere maggiormente in grado di dialogare e "fare sistema" per promuovere sul territorio i necessari processi di transizione digitale e ambientale in un modello di open innovation, cogliendo le opportunità offerte dalle misure governative in corso di attuazione (es. PNRR), e sostenere lo sviluppo di modelli di impresa più resilienti, capaci di favorire una crescita economica e responsabile.

¹⁷ ABI (2021), *Rapporto ABI. Digitalizzazione e Retail banking: l'evoluzione della relazione banca cliente durante la pandemia*, Dicembre.

RIFLESSIONI FINALI

La centralità del territorio nelle politiche regionali a sostegno dell'innovazione dei sistemi produttivi

di Angela Barbanente

Professore Ordinario in Tecnica e Pianificazione Urbanistica del Politecnico di Bari

Il territorio riveste grande importanza per l'innovazione del sistema di imprese e l'elaborazione e implementazione di efficaci politiche regionali di sostegno. Il territorio non corrisponde allo spazio, nella sua dimensione meramente fisica e funzionale, vuota e uniforme, o nella sua connotazione astratta e fluida, che nega peculiarità e unicità identitarie dei luoghi. Il territorio non è riducibile neppure al suo supporto materiale, il suolo, per quanto essenziale questo ecosistema sia per la vita terrestre.

Il significato del territorio associato al concetto di distretto industriale è profondamente diverso da quello alla base sia delle teorie classiche della localizzazione sia del paradigma fordista. Nelle prime, la rappresentazione dello spazio ignora le differenze e le specificità che condizionano le scelte localizzative delle imprese, fatta eccezione per i costi di trasporto tra le aree della produzione e quelle del consumo. Nella fabbrica fordista, efficienza e competitività si fondano sulla capacità di organizzare il territorio secondo le proprie esigenze e il proprio potere, secondo una logica che rende del tutto irrilevanti le persone e le comunità locali, le loro culture e i loro saperi¹.

Per Becattini, lo studioso italiano al quale si deve la riscoperta del distretto industriale marshalliano, «ogni luogo, per come l'hanno forgiato madre natura e le vicende della sua storia, ha, in ogni dato momento, un suo grado, diciamo, di corallità produttiva, basata, questa, non soltanto sulla vicinanza tecnica, spaziale e culturale delle imprese, ma anche e più sull'omogeneità e congruenza culturale delle famiglie»². Il territorio è dunque qualcosa di profondamente diverso dallo spazio astratto dei teorici della localizzazione e dei trasporti: è «una molla caricata nei secoli» che esercita una influenza determinante sulle trasformazioni produttive³.



È nel territorio che si trovano, distribuiti spazialmente, beni e risorse di primaria importanza per lo sviluppo

1 Rullani E. (2013), Territori in transizione: nuove reti e nuove identità per le economie e le società locali, in *Sinergie*, n. 91, pp.141-163.

2 Becattini G. (2015), *La coscienza dei luoghi. Il territorio come soggetto corale*, Donzelli, Roma, p. 59.

3 *Ibidem*, cit., p. 95.

In quest'accezione, il territorio, nel suo intreccio di risorse materiali e immateriali, diventa la materia prima sulla quale fondare lo sviluppo. È infatti nel territorio che si trovano, distribuiti spazialmente, beni e risorse di primaria importanza per lo sviluppo. E il carattere antropizzato del territorio è fonte di identificazioni, di culture, di differenze, di saperi, accumulati nei tempi lunghi della storia, che pesano nelle dinamiche dello sviluppo⁴.

Globalizzazione e smaterializzazione stanno trasformando ancora una volta funzione e identità del territorio. Questo «diventa per un verso un sistema che alimenta, al suo interno, la crescita di conoscenza generativa (specificità e non mobile); per un altro verso, [...] si fa piattaforma, nodo di reti che sono proiettate verso l'esterno e la grande distanza»⁵. Tuttavia, la prossimità geografica continua a contare: «ogni territorio continua ad avere una sua differenza, rispetto agli altri: una differenza che conta»⁶.



Metodi, strumenti e pratiche di governo del territorio possono svolgere un ruolo chiave nella promozione e nel rafforzamento dei sistemi produttivi locali

Metodi, strumenti e pratiche di governo del territorio possono svolgere un ruolo chiave nella promozione e nel rafforzamento dei sistemi produttivi locali, se il territorio è interpretato come ambiente antropico costruito nei secoli dalle società umane in relazione co-evolutiva con la natura. Questo approccio implica che i consolidati dispositivi regolativi e procedurali, gestiti in modo settoriale e secondo logiche burocratiche e tecnicistiche, siano sostituiti da quadri conoscitivi e interpretazioni del territorio in grado di cogliere le relazioni che legano, nella lunga durata, i sistemi insediativi alle strutture idrogeomorfologiche ed ecologiche e di mettere in luce i valori patrimoniali e identitari del territorio. Su questi, infatti, possono fondarsi visioni e scenari di trasformazione territoriale costruiti mediante la partecipazione di una pluralità di attori, pubblici e privati, locali e sovralocali, orientati ad attivare le risorse, culturali e tecniche prim'ancora che economico-finanziarie, a sostegno della innovazione del sistema produttivo per uno sviluppo durevole e sostenibile delle comunità insediate.

L'aggiornamento, lettura e applicazione della legislazione regionale sui distretti produttivi, in quest'ottica, può rappresentare una occasione per strutturare strumenti di dialogo e condivisione di conoscenza territoriale tra i suddetti attori, aprendo nuove possibilità d'innovazione per il sistema produttivo regionale.

4 Donolo C. (2017), *Affari pubblici. Benessere individuale e felicità pubblica*, FrancoAngeli, Milano.

5 Rullani E. (2013), *Territori in transizione: nuove reti e nuove identità per le economie e le società locali*, cit., p. 158.

6 *Ibidem*, cit., p. 150.

Sinergie, collaborazioni, reti nelle prospettive di sviluppo regionale

di Gianna Elisa Berlingiero*, Antonia Costanza**

* *Direttrice del Dipartimento Sviluppo Economico della Regione Puglia*

** *Funzionaria e referente nel Comitato di Indirizzo dell'Accordo Attuativo CRP - ARTI per il Dipartimento Sviluppo Economico della Regione Puglia*

In questi "ruggenti anni 20" del secolo in corso stiamo assistendo ad una ridefinizione dell'assetto geopolitico mondiale. La repentina e inaspettata battuta d'arresto imposta dal Coronavirus alla globalizzazione, la grave e perdurante crisi economica che ne è scaturita, le incertezze e i nuovi scenari in materia di approvvigionamento energetico e non solo, riscritti dalla scellerata guerra in corso in Europa, stanno mettendo a dura prova gli equilibri mondiali, così come si era abituati a conoscerli.

In questa cornice, i policy maker sono chiamati all'arduo compito di contemperare le esigenze di tempestività dell'attuazione delle politiche economiche di contrasto alle crisi con la necessità delle imprese di trovare o riscoprire un proprio ricollocamento competitivo sui mercati.

Siamo, quindi, in una fase cruciale di passaggio. Non si può e non si deve tornare indietro rispetto alle conquiste in termini di sviluppo socio-economico, culturale, tecnologico a cui abbiamo assistito negli ultimi anni, ma occorre intervenire per sostenere le economie nazionali, consentire la ripresa e assicurare la stabilità necessaria alle future generazioni. A parere di chi scrive, l'evoluzione a cui assisteremo nel prossimo futuro non potrà prescindere dal concetto di glocalizzazione: da non intendersi erroneamente come concetto in contrapposizione al fenomeno di globalizzazione, piuttosto come convergenza e dialogo delle politiche di libero scambio con le politiche di attenzione al territorio. Occorre un'inversione del paradigma: il patrimonio umano, culturale, tecnologico e industriale, a livello di territorio, devono rappresentare la leva della ripartenza, allargando via via l'orizzonte al contesto nazionale, europeo e mondiale.

Per la Regione Puglia presumibilmente tutto ciò si tradurrà ancora di più nella valorizzazione del brand Puglia, e non solo nel settore del turismo. Le iniziative di attrazione degli investimenti messe in campo negli ultimi anni sotto il claim *Invest in Puglia* hanno consentito di promuovere in tutto il mondo la tradizione imprenditoriale e commerciale della nostra Regione, unitamente alla fitta rete di partnership tra mondo accademico, della ricerca e delle imprese: il cosiddetto *Apulian Lifestyle* è sempre più apprezzato, soprattutto in culture ed economie diverse dalla nostra, come quella araba e quella cinese.

Negli ormai 15 anni di vigenza della legge, sui quali si è svolta la riflessione maturata nel corso delle analisi condotte durante la collaborazione tra Consiglio Regionale e ARTI, si sono manifestate delle criticità. Nel frattempo, le politiche regionali hanno assunto diverse traiettorie allo scopo di assicurare le interazioni di filiera necessarie a farle divenire volano per lo sviluppo delle micro e PMI del territorio: sia mediante un approccio top-down, ad esempio con bandi

aperti solo a “reti di imprese”, da intendersi nell’accezione a-tecnica del termine, sia mediante un approccio bottom-up, attraverso un sistema di premialità negli avvisi, tramite il sostegno, anche legato alla legge regionale 3 agosto 2007, n. 23, alla costituzione dei distretti e alla loro partecipazione a strumenti di supporto allo sviluppo industriale e alla creazione di infrastrutture.

Tuttavia, in entrambi i casi, le potenzialità legate alle filiere ancora non si sono realizzate nei termini in cui avrebbero potuto, come emerso durante le varie fasi di studio condotte nell’ambito dell’analisi attuativa sulla legge regionale n. 23/2007. La legge di riforma che questo lavoro di analisi sospinge, pertanto, dovrà farsi carico di un approccio diverso, teso perlopiù a sostenere processi i cui risultati concreti siano misurabili e premiati nel corso del tempo, attraverso un’operazione che si appalesa, oggi come ieri, prima di tutto culturale, tesa al superamento dell’individualismo dell’innovazione e della produzione che ancora oggi caratterizza il nostro tessuto regionale.



La necessità di riformare il sistema distrettuale regionale, già fortemente auspicata nel periodo precedente alla pandemia, assume una rilevanza ancora più considerevole nell’attuale contesto

Sinergie, collaborazioni, reti sono quindi concetti da esplorare, ridefinire e percorrere con maggiore consapevolezza nel percorso di sviluppo. La necessità di riformare il sistema distrettuale regionale, già fortemente auspicata nel periodo precedente alla pandemia, assume una rilevanza ancora più considerevole nell’attuale contesto. Le istituzioni devono preservare il ruolo di promotori e facilitatori della nascita di realtà di condivisione e agire per la creazione di opportunità e sviluppo. Le imprese devono dialogare fra loro e con tutti gli attori del territorio, alla ricerca di quel vantaggio competitivo che possa aprire a nuove occasioni di business. L’esperienza finora fatta con la legge del 2007 ci restituisce un dato molto interessante sulla dinamicità del territorio: i progetti distrettuali, territoriali o di filiera, sono una vetrina privilegiata per le micro, piccole e medie imprese, oltre che un veicolo imprescindibile verso le nuove ricerche, le tecnologie settoriali, i modelli organizzativi vincenti. Diversamente, molti accessi a mercati “lontani” sarebbero preclusi. Occorre, pertanto, insistere in questa direzione applicando ai distretti i concetti precedentemente richiamati: esigenze del territorio, sviluppo delle potenzialità e inquadramento nel contesto europeo della *European Cluster Collaboration Platform*.

La legge aggiornata dovrà fornire quindi uno strumento moderno, semplificato ed efficiente per la creazione e la crescita dei distretti. Il territorio pugliese necessita di realtà dinamiche, che sappiano cogliere sfide e opportunità di sviluppo, intercettando misure di sostegno a livello nazionale ed europeo nonché possibilità di scambio anche in ambiti come la cooperazione territoriale, vero e proprio terreno fertile per lo sviluppo delle sinergie.

A valle di questa analisi sulla legge regionale n. 23/2007, non scevra da imprevisti e difficoltà legate alle circostanze di natura globale, si pongono quindi le basi per restituire al legislatore regionale gli elementi utili ad avviare il processo di riforma. Sulla scorta di un percorso partecipativo già avviato e ad ampissimo raggio, che ha consentito la raccolta di preziosi elementi di discussione, parte quindi una nuova stagione per i distretti pugliesi e in generale per le aggregazioni e reti tra imprese e altri attori, confermandone l’importanza e la strategicità nelle politiche regionali di sviluppo.

Il gruppo di lavoro ringrazia
tutti i partecipanti alle attività di progetto.

L'elaborazione, l'attuazione e la valutazione di politiche pubbliche più efficaci e sensibili alle reali esigenze del territorio passano anche, e in misura importante, per la collaborazione interistituzionale. Mentre ciascuna Pubblica Amministrazione mantiene la propria caratterizzazione in termini di ruolo istituzionale e funzioni, al contempo si apre agli stakeholder e mette a fattor comune con le altre amministrazioni competenze, conoscenze, patrimonio relazionale, integrandoli tra loro, raggiungendo economie di scopo e soddisfacendo sinergicamente interessi pubblici effettivamente comuni alle parti istituzionali a beneficio delle comunità.

Questo *modus cogitandi et operandi* ha fatto da sfondo ai quattro anni di lavoro dedicati all'analisi attuativa e all'individuazione degli ambiti di aggiornamento della Legge Regionale 3 agosto 2007, n.23 "Promozione e riconoscimento dei distretti produttivi" compiuta congiuntamente dalla Sezione Studio e Supporto alla Legislazione e alle Politiche di Garanzia del Consiglio Regionale della Puglia e dall'ARTI - Agenzia Regionale per la Tecnologia e l'Innovazione della Regione Puglia.

In questo percorso, oltre ad aver sviluppato e strutturato una forte sinergia fra le due Amministrazioni, si è aperto un canale di dialogo e confronto continuo con tanti attori e portatori di interesse di riferimento per le attività, a partire dai destinatari stessi della norma - i distretti produttivi - sino alle strutture di Giunta Regionale. In questo volume si sono volute compendiare alcune riflessioni di diversi esperti consultati nel corso di questi anni sul tema, che integrano e arricchiscono gli altri prodotti di studio già resi pubblici sui siti istituzionali di Consiglio Regionale e ARTI.

ARTI – Agenzia Regionale per la Tecnologia e l'Innovazione
www.arti.puglia.it

Consiglio Regionale della Puglia
www.consiglio.puglia.it

