

A cura di
Ugo Fratesi

Politiche per la competitività regionale e specializzazione intelligente nelle regioni sviluppate

Concetti, esperienze e lezioni

s&r

Questo volume ha ricevuto il patrocinio scientifico
dell'Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe)



A cura di

Ugo Fratesi

Politiche per la competitività regionale e specializzazione intelligente nelle regioni sviluppate

Concetti, esperienze e lezioni

Impaginazione: Corpo4 Team, Milano

Copyright © 2021 EGEEA S.p.A.
Viale Salasco, 5 – 20136 Milano
Tel. 02/5836.5751 – Fax 02/5836.5753
egea.edizioni@unibocconi.it – www.egeaeditore.it

Tutti i diritti sono riservati, compresi la traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione, la comunicazione al pubblico e la messa a disposizione con qualsiasi mezzo e/o su qualunque supporto (ivi compresi i microfilm, i film, le fotocopie, i supporti elettronici o digitali), nonché la memorizzazione elettronica e qualsiasi sistema di immagazzinamento e recupero di informazioni.

Per altre informazioni o richieste di riproduzione si veda il sito www.egeaeditore.it

Date le caratteristiche di Internet, l'Editore non è responsabile per eventuali variazioni di indirizzi e contenuti dei siti Internet menzionati.

Prima edizione: dicembre 2021

ISBN (volume) 978-88-238-4729-3
ISBN (ebook) 978-88-238-8383-3

Stampa: Logo S.r.l., Borgoricco (Pd)

Indice

PARTE PRIMA Il quadro generale

1	Politiche regionali per la competitività e l'innovazione: ruolo, evoluzione e sfide	
	di <i>Ugo Fratesi</i>	3
	1.1 Introduzione	3
	1.2 La competitività regionale nelle politiche regionali europee	4
	1.3 L'evoluzione delle politiche di innovazione regionali	6
	1.4 Le altre politiche per la competitività	9
	1.5 L'interesse alle regioni più sviluppate	10
	1.6 Le sfide per i policymakers	11
	1.7 La struttura del volume	13
2	Strategie di specializzazione intelligente in Europa: origini, evidenza e riflessioni per la programmazione post 2020	
	di <i>Carlo Gianelle, Fabrizio Guzzo</i>	17
	2.1 Introduzione	17
	2.2 Fondamenti della metodologia Smart Specialisation	18
	2.3 La Smart Specialisation nella politica di Coesione europea	20
	2.4 Prime evidenze sull'attuazione della politica di Smart Specialisation	21
	2.5 Uno sguardo rivolto al futuro	24
3	L'implementazione delle strategie di specializzazione intelligente: il ruolo della selettività e della multilevel governance	
	di <i>Donato Iacobucci</i>	29
	3.1 Introduzione	29
	3.2 Il ruolo della selettività nella logica della Smart Specialisation	30

3.3	Il coordinamento fra i diversi livelli istituzionali	32
3.4	Che cosa si è perso nella pratica e come migliorare	33
4	Politica di Coesione, settori ad alta intensità di conoscenza e innovazione	
	di <i>Marco Percoco</i>	37
4.1	Introduzione	37
4.2	Politica di Coesione e innovazione	38
4.3	Quanto è rilevante la politica di Coesione nella generazione di innovazione?	39
4.4	Conclusioni	42
5	La capacità amministrativa come fattore di successo delle politiche di sviluppo regionale	
	di <i>Ekaterina Domorenok</i>	45
5.1	Introduzione	45
5.2	Capacità amministrativa: il quadro definitorio e l'operazionalizzazione	46
5.3	Gli strumenti di capacity-building nella programmazione 2014-2020 e le scelte per il periodo 2021-2027	49
5.4	Le lezioni apprese e le sfide	50
6	Risorse europee e investimenti pubblici locali	
	di <i>Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo</i>	53
6.1	Premessa	53
6.2	Le misure di rigore dei conti e la crisi degli investimenti pubblici nell'ultimo decennio	55
6.3	Le risorse aggiuntive e i fondi comunitari a sostegno della spesa in conto capitale	58
6.4	Il ruolo dei finanziamenti europei negli investimenti dei comuni	60
6.5	Conclusioni	64

PARTE SECONDA

Le esperienze

7	Temi rilevanti, lezioni apprese e «antinomie» da bilanciare: quali strategie per il successo nella programmazione dei fondi europei?	
	di <i>Giuliana Fenu</i>	69
7.1	Premessa	69
7.2	Esperienze di successo	70
7.3	Temi rilevanti e lezioni apprese	71
7.4	Antinomie	72

8	L'attuazione degli interventi nell'ambito del POR-FESR e la costruzione di un documento di indirizzo strategico per le politiche regionali: il caso della Regione Lombardia	
	di <i>Federica Marzuoli, Dario Sciunnach</i>	77
8.1	Introduzione	77
8.2	Iniziative qualificanti, dinamiche non prevedibili e risultati delle politiche	78
8.3	La definizione delle priorità d'intervento	81
8.4	Le lezioni maturate in vista della programmazione 2021-27	83
9	La strategia di specializzazione intelligente come strumento per la trasformazione industriale. L'esperienza di due regioni manifatturiere, Emilia-Romagna e Marche	
	di <i>Silvano Bertini</i>	85
9.1	Introduzione	85
9.2	L'Emilia-Romagna	85
9.2	Scoperta imprenditoriale, percorsi innovativi e policy mix	87
9.3	Le Marche	89
9.4	Conclusioni	92
10	Lezioni dalla programmazione 2014-2020 utili nella programmazione post 2020: il caso del POR FESR della Regione del Veneto	
	di <i>Caterina De Pietro</i>	93
10.1	Introduzione	93
10.2	I numeri del POR FESR 2014-2020	94
10.3	Le politiche che sembrano ottenere risultati più significativi	94
10.4	Le sinergie tra politiche	95
10.5	Quali lezioni della programmazione attuale vanno tenute in considerazione per la programmazione futura	96
11	Lo strumento reti innovative regionali all'interno di una strategia di specializzazione intelligente: il caso della Regione del Veneto	
	di <i>Rita Steffanutto</i>	99
11.1	Introduzione: l'importanza dei processi collaborativi	99
11.2	Le reti innovative regionali	100
11.3	Considerazioni in vista della prossima programmazione	101

Parte I

Il quadro generale

1 Politiche regionali per la competitività e l'innovazione: ruolo, evoluzione e sfide

di *Ugo Fratesi**

1.1 Introduzione

Quello della competitività è uno degli obiettivi tradizionali delle politiche regionali che ha accompagnato tutti gli ultimi cicli della programmazione europea. L'attenzione alla competitività regionale nasce dal fatto che essa porta alla creazione di ricchezza e crescita per le regioni e di conseguenza alla creazione di posti di lavoro e di risorse con le quali migliorare il benessere e la qualità della vita dei cittadini, mentre regioni non competitive, non godendo di meccanismi di aggiustamento macroeconomici, corrono il rischio di dipendenza e desertificazione (Camagni, 2002).

Il concetto di competitività, nato a livello di impresa, era stato presto applicato alla scala nazionale e, poi, regionale e urbana. L'idea alla base della competitività regionale è quella per cui il contesto territoriale nel quale le imprese operano ha una grande influenza sulle loro possibilità di successo e, a loro volta, imprese dinamiche contribuiranno allo sviluppo economico complessivo della regione. Tra i fattori di competitività regionale vengono quindi normalmente citati e misurati le istituzioni, le infrastrutture, il capitale umano, la capacità innovativa, le caratteristiche del mercato locale (Dijkstra & Annoni, 2019).

Il fatto che la competitività sia rimasta a lungo tra gli obiettivi delle politiche regionali non significa che non ci sia stata una radicale evoluzione, sia per quanto riguarda la sua concezione (Bristow, 2005; Fratesi & Senn, 2009; Huggins & Thompson, 2017) che per quello che riguarda il modo di perseguirla. In particolare, c'è stata una rivoluzione con la programmazione 2014-2020 che ha visto l'introduzione obbligatoria delle strategie di specializzazione intelligente che sono diventate una condizionalità per l'Obiettivo Tematico 1.

Al termine del periodo di programmazione 2014-2020 e in vista della nuova programmazione che è in fase di avvio è importante riflettere su che cosa ha funzionato e che cosa non ha funzionato per fare sì che il nuovo periodo possa attingere a quanto sperimentato nel periodo precedente.

* Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura, Ingegneria delle Costruzioni e Ambiente Costruito

L'obiettivo del volume nel suo complesso è quindi quello di fornire una serie di indicazioni di policy, pratiche e di potenziale applicabilità, che possano servire da spunto per quei policy makers che siano interessati a rafforzare l'efficacia dei loro interventi nella nuova programmazione.

In questo primo capitolo, invece, l'obiettivo è quello di fornire un inquadramento al ruolo, all'evoluzione e alle sfide delle politiche di competitività e di innovazione, con particolare riguardo alle regioni sviluppate, nelle quali giocano un ruolo fondamentale nel mantenere e rinnovare il vantaggio competitivo.

1.2 La competitività regionale nelle politiche regionali europee

Il periodo di programmazione 2007-2013 è stato il primo nel quale tutte le regioni dell'unione europea sono state ammissibili al supporto europeo nella loro interezza, visto che in precedenza le regioni di quello che si chiamava Obiettivo 1 (ovvero le regioni al di sotto del 75% della media Europea per quanto riguarda il PIL pro capite in parità di potere d'acquisto) lo erano per intero ma le altre regioni quelle il cui PIL pro capite superava la soglia, erano oggetto di finanziamento solo gli altri obiettivi, tra cui l'Obiettivo 2, relativo alle aree con difficoltà strutturali, determinato a scala principalmente comunale.

Con il periodo di programmazione 2007-2013 viene quindi ristrutturata la classificazione dei territori europei che diventa, a livello regionale NUTS2, divisa in due fasce. Accanto all'ex Obiettivo 1, ridenominato "Convergenza", se ne affianca uno nuovo, denominato "Competitività regionale e occupazione" che riguarda quindi tutte le regioni con PIL pro capite superiore al 75% della media UE, da finanziare con risorse FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) e FSE (Fondo Sociale Europeo).

Una significativa sfida di quella programmazione era rappresentata dall'allargamento che aveva comportato l'arrivo di nuove regioni bisognose di supporto e, direttamente rilevante per le regioni italiane, una riduzione del PIL pro capite medio dell'Unione Europea e, di conseguenza, una riduzione delle soglie per l'ammissibilità come regioni meno sviluppate con la necessità di creare meccanismi di phasing-in e phasing-out.

Inoltre, il regolamento (CE) N. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 al suo articolo 2 prevede che "La politica di coesione dovrebbe contribuire a potenziare la crescita, la competitività e l'occupazione facendo proprie le priorità comunitarie per uno sviluppo sostenibile definite nel Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000 e del Consiglio europeo di Göteborg del 15 e 16 giugno 2001."

Crescita, competitività e occupazione diventano quindi, nel 2007-2013, obiettivi da legare alla strategia di Lisbona, che prevedeva di fare della UE la più dinamica economia della conoscenza, rafforzando quindi il legame tra politiche per la competitività e innovazione.

La programmazione 2014-2020 vede ancora tutte le regioni europee ammissibili alle politiche di coesione ma questa volta con una divisione più fine in 3

livelli, quello tradizionale delle regioni al di sotto del 75% della media UE, ora ridenominate “Regioni meno sviluppate”, quello delle “Regioni in transizione” (PIL pro capite compreso tra il 75 e il 90% della media UE a 27) e infine quello delle “Regioni più sviluppate”, con PIL pro capite superiore al 90% della media UE.

La programmazione 2014-2020 viene allineata con la strategia Europa 2020, fondata sulla ricerca di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, ovvero mirante allo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione, di un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e competitiva, di un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale.

Questi obiettivi generali sono declinati in 11 Obiettivi Tematici (riportati in **Tabella 1.1**), da tradurre più specificamente nei programmi operativi regionali secondo pesi e modalità diverse da regione a regione. È però da rimarcare come i temi della competitività e dell'innovazione risultano prioritari ed interconnessi.

Tabella 1.1 Obiettivi tematici della programmazione 2014-2020

OT1.	rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
OT2.	migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime;
OT3.	promuovere la competitività delle PMI, del settore agricolo (per il FEASR) e del settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP);
OT4.	sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;
OT5.	promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;
OT6.	preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;
OT7.	promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete;
OT8.	promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori;
OT9.	promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione;
OT10.	investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente;
OT11.	rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente;

Nella programmazione 2014-2020 viene inoltre richiesta l'elaborazione e l'approvazione delle nuove “strategie di specializzazione intelligente” (Foray, 2014; Foray, David, & Hall, 2009), che i regolamenti definiscono come “le strategie di innovazione nazionali o regionali che definiscono le priorità allo scopo di creare un vantaggio competitivo sviluppando i loro punti di forza in materia di ricerca e innovazione e accordandoli alle esigenze imprenditoriali, al fine di rispondere alle opportunità emergenti e gli sviluppi del mercato in modo coerente, evitando nel contempo la duplicazione e la frammentazione degli sforzi; una “strategia di specializzazione intelligente” può assumere la forma di un quadro politico strategico per la ricerca e l'innovazione (R&I) nazionale o regionale o esservi inclusa” (Regolamento (UE) N. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013)

Le strategie di specializzazione intelligente diventano quindi una condizionalità ex-ante per l'Obiettivo Tematico 1, con la richiesta dell'“esistenza di una strategia di specializzazione intelligente nazionale o regionale in linea con il programma di riforma nazionale, che esercita un effetto leva sulla spesa privata in ricerca e innovazione ed è conforme alle caratteristiche di sistemi efficaci di ricerca e di innovazione ai livelli nazionale e regionale.” (allegato XI al Regolamento (UE) N. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013).

Sull'essenza di che cosa è una strategia di specializzazione intelligente non è il caso di soffermarsi qui in quanto il tema è esaurientemente trattato nei capitoli 2 e 3 del presente volume che ne analizzano sia l'essenza concettuale che l'implementazione effettiva.

Le normative in corso di approvazione per la programmazione 2021-2027 prevedono una leggera rimodulazione degli obiettivi regionali, che restano 3 ma con un cambiamento della soglia tra regioni in transizione e più sviluppate, che sale al 100% della media UE, e correttivi per tenere in considerazione altri elementi oltre al semplice PIL pro-capite.

È poi prevista anche una semplificazione degli 11 Obiettivi Tematici, che vengono rimpiazzati da 5 Obiettivi principali:

- un'Europa più intelligente
- un'Europa più verde e priva di emissioni di carbonio;
- un'Europa più connessa;
- un'Europa più sociale;
- un'Europa più vicina ai cittadini.

I temi della competitività e dell'innovazione li intersecano tutti. Più direttamente il primo, ma anche gli altri obiettivi non sarebbero perseguibili senza innovazioni di tipo tecnologico, imprenditoriale e sociale.

La programmazione delle regioni, oltre a tenere conto di questi nuovo schema di obiettivi, che pure non sono veramente nuovi rispetto al passato, dovrà considerare le strategie elaborate a livello europeo e nazionale, in particolare il Piano per la Ripresa dell'Europa, nelle sue varie articolazioni, e nelle sue priorità, tra le quali un ruolo principale verrà svolto dai temi della sostenibilità e della digitalizzazione, e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che ne è l'articolazione italiana.

1.3 L'evoluzione delle politiche di innovazione regionali

In parallelo all'evoluzione delle politiche regionali europee, anche le politiche per l'innovazione hanno visto una evoluzione con lo sviluppo di nuovi concetti e tendenze.

Come noto in letteratura, le politiche di innovazione sono normalmente giu-

stificate da due motivi (McCann & Ortega-Argilés, 2013). Da un lato sono necessarie politiche legate all'innovazione per correggere i fallimenti del mercato per cui gli innovatori non sono in grado di valorizzare correttamente i vantaggi sociali prodotti dalle loro innovazioni e di coglierne tutti i benefici, così che lo sforzo innovativo delle imprese sia inferiore a quanto sarebbe socialmente desiderabile. In questo caso, la politica dell'innovazione dovrebbe fornire incentivi per portare ai livelli di innovazione socialmente desiderabili. Dall'altro lato, studi teorici più recenti hanno mostrato che l'innovazione è un processo sistemico e che quindi sono necessarie politiche di innovazione per supportare il buon funzionamento dei sistemi locali, che non riescono a connettere tutte le loro parti in modo efficace.

Analogamente, seguendo la classificazione di Schot & Steinmueller (2018), si possono identificare tre fasi, legate a diversi quadri concettuali, per le politiche relative alla scienza e alla tecnologia. La prima fase è quella in cui l'intervento pubblico per l'innovazione è ritenuto necessario e attuato perché potrebbe aiutare la crescita di paesi e regioni, poiché l'innovazione accelera la crescita, e l'intervento pubblico può accelerare l'innovazione, ad esempio fornendo i giusti incentivi e risolvendo i fallimenti del mercato.

La seconda fase è legata al quadro concettuale, apparso dagli anni '80 e '90, con la diffusione dei paradigmi teorici evolutivi e lo studio dei sistemi nazionali e regionali di innovazione, in cui l'obiettivo delle politiche diventava il modo in cui i sistemi locali agiscono in termini innovativi. Ad esempio, è possibile migliorare la capacità innovativa regionale facendo funzionare meglio i sistemi di innovazione, mirando alle giuste connessioni, stimolando l'apprendimento tra i vari elementi dei sistemi e sostenendo cluster e reti.

Il terzo filone è il più recente ed è quello che vede la politica dell'innovazione come uno strumento utile per aiutare il cambiamento trasformativo nei sistemi locali, che la politica dell'innovazione può accompagnare e stimolare; questo quadro è particolarmente utile in un contesto in cui la politica dell'innovazione non è più dedicata solo a stimolare la crescita o la competitività, ma sempre più ad aiutare le attività innovative a raggiungere obiettivi più estesi come la sostenibilità e uno sviluppo sociale più ampio (Schot & Steinmueller, 2018).

Una distinzione significativa, da effettuare all'interno degli strumenti di politica regionale per l'innovazione è quella tra **strumenti orizzontali e verticali**. Questa distinzione risiede nel fatto che le misure orizzontali normalmente riguardano allo stesso modo, tutta l'economia regionale e sono quindi progettate per beneficiare allo stesso modo tutti i settori dell'economia, anche se il beneficio effettivo può essere diverso a seconda della risposta dei singoli agenti. Gli strumenti verticali, invece, sono quelli che si rivolgono alle attività di specifiche aziende, specifici settori o altri specifici attori e, come tali, sono creati intenzionalmente per avere un impatto differenziale, che vuole concentrarsi su quelli che sono l'obiettivo della politica.

La maggior parte degli strumenti della prima fase erano orizzontali, poiché cercavano di porre le basi per tassi di innovazione più elevati nell'economia, che

dovrebbero tradursi in una maggiore crescita economica. Già tra gli strumenti della prima fase, comunque, ce n'erano di verticali, perché l'istituzione di centri di ricerca pubblici si concentrava spesso su alcuni specifici settori o tecnologie ritenuti chiave o semplicemente più promettenti.

Gli strumenti della seconda fase sono per lo più verticali poiché la creazione di cluster e sistemi richiede di rivolgersi a settori specifici o agenti specifici all'interno dell'economia. Tuttavia, nessuna politica verticale può funzionare senza i suoi prerequisiti e questi prerequisiti sono normalmente costruiti attraverso politiche orizzontali.

La seconda distinzione rilevante è quella tra **strumenti collaborativi e non collaborativi**. Soprattutto dopo che è stato dimostrato in quale larga misura l'innovazione è un processo iterativo e collaborativo, che beneficia dell'input di attori molteplici e differenziati, gli strumenti della politica dell'innovazione includono meccanismi per garantire l'attuazione delle collaborazioni. Ad esempio, poiché molti interventi di politica dell'innovazione avvengono tramite bandi, un bando può richiedere l'esplicita richiesta che vengano creati consorzi di imprese per partecipare. In altri casi un bando può prevedere che per partecipare sia necessario instaurare una collaborazione tra impresa privata e un'università o un centro di ricerca. Anche senza che questi vengano richiesti come obbligatori, molti bandi forniscono punti aggiuntivi se la domanda è fatta da enti di varie tipologie in collaborazione.

Una terza distinzione può essere fatta tra **strumenti dal lato della domanda e dal lato dell'offerta**. Gli strumenti dal lato dell'offerta sono quelli che stimolano l'offerta di innovazione con misure volte, ad esempio, a ridurre i costi attraverso, ad esempio, sussidi all'innovazione o una fornitura più ampia, migliore o più economica di input innovativi. Gli strumenti dal lato della domanda, al contrario, stimolano l'innovazione agendo sulla domanda di beni innovativi, ad esempio attraverso misure in cui il settore pubblico agisce come acquirente dei prodotti dell'innovazione, o attraverso regolamenti. Gli obiettivi di questi tipi di intervento sono la diffusione di processi o prodotti innovativi esistenti all'interno dell'economia, o un'espansione della ricerca attraverso la domanda di prodotti innovativi, o una combinazione di questi due (European Commission, 2015). Le moderne politiche di innovazione, soprattutto a livello regionale, si basano quindi anche su una combinazione di interventi dal lato dell'offerta e della domanda perché, ad esempio, gli appalti pubblici possono svolgere un ruolo nel potenziare gli sforzi innovativi delle imprese (Uyarra, Zabala-Iturriagoitia, Flanagan, & Magro, 2020).

Una ultima distinzione si può fare tra **finanziamenti a fondo perduto e prestiti**. Soprattutto con la programmazione 2014-2020, infatti, gli strumenti finanziari hanno accresciuto il loro ruolo, forti del fatto che, a differenza dei *grants*, i fondi destinati a strumenti *loans* hanno la possibilità di essere riutilizzati più volte. In particolare, la Commissione Europea ha promosso l'utilizzo di strumenti finanziari, sia per la spinta dei vincoli di bilancio e della percezione che essi siano un modo più sostenibile ed efficiente di utilizzare i fondi pubblici, sia

per l'idea che essi possano generare progetti di migliore qualità rispetto alle sole sovvenzioni, attingendo ai principi di investimento del settore privato (Wishlade & Michie, 2016).

1.4 Le altre politiche per la competitività

Il focus, almeno concettuale e nel discorso di policy, sugli interventi per l'innovazione non deve fare dimenticare che le politiche per l'innovazione continuano a passare attraverso molti altri strumenti.

Ci sono innanzitutto le azioni di supporto all'imprenditorialità, sia essa generica oppure focalizzata su specifiche categorie di imprenditori o di imprese, per esempio giovani, donne o start-up che nascono come spin-off universitari. Tali interventi possano passare attraverso finanziamenti diretti alle imprese o sotto forma di capitale di rischio con il sostegno a fondi di venture capital regionali.

In alternativa vengono messe a disposizione strutture e competenze che possono mettere le nuove imprese nelle condizioni migliori per il successo. Si tratta, per esempio, della costruzione di incubatori, business parks e veri e propri tecnopoli dove, accanto allo spazio fisico, le imprese possono usufruire dei servizi che le mettano in comunicazione e in collaborazione con i creatori di conoscenza.

È chiaro che gli interventi di sostegno all'imprenditorialità sono quindi in molti casi strettamente legati al sostegno all'innovazione, in quanto si cercheranno di favorire le nuove imprese innovative in quanto dotate di maggiore potenziale di crescita.

Al di là dell'intervento specifico in elementi legati alle imprese, qualunque politica che influisca positivamente sui vari aspetti del capitale territoriale può avere un impatto potenziale sulla competitività e la crescita regionale di lungo periodo (Camagni, 2009; Fratesi & Perucca, 2019).

Sono quindi rilevanti gli interventi infrastrutturali miranti ai trasporti, alla salute, all'ambiente o alle reti telematiche. Per tali progetti raramente le regioni più sviluppate hanno risorse per intraprendere interventi molto grandi ma, agendo in modo mirato e selettivo, si possono comunque ottenere risultati importanti.

Altrettanto importanti sono gli interventi di sostegno alla ricerca universitaria e alla creazione di capitale umano. Se i primi sono spesso collocati nei capitoli legati all'innovazione, i secondi possono essere collocati all'interno degli interventi per il mercato del lavoro che quindi sono principalmente finanziati dal fondo sociale europeo (FSE) e solo in parte dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR).

Elementi che a prima vista possono sembrare meno rilevanti possono invece essere molto importanti per lo sviluppo nel lungo periodo. Per esempio i capitali sociale e relazionale, ma anche il patrimonio culturale che agisce sullo sviluppo economico non solo nel modo tradizionale come attrattore di turismo ma anche, indirettamente, mediante lo stimolo alla creatività (Cerisola, 2019).

1.5 L'interesse alle regioni più sviluppate

Le politiche per la competitività delle regioni meno sviluppate da un lato agiscono in un contesto di maggiore difficoltà strutturali, dall'altro godono di finanziamenti sicuramente superiori.

Pertanto, in un volume di questo tipo, che ha finalità pratiche di riferimento per i policymakers, oltre che concettuali, è necessario effettuare una scelta tra le tipologie di regioni per evitare di confrontare situazioni troppo diverse tra loro.

La scelta effettuata è quella di concentrarsi sulle regioni che nel 2014-2020 appartenevano alla categoria delle regioni più sviluppate. Ciò è dovuto alla maggiore necessità di studi in questo campo, visto che lo studio delle regioni meno sviluppate, che coincidono prevalentemente con il Mezzogiorno, è maggiormente diffuso, grazie anche ai rapporti periodici della SVIMEZ.

C'è poi l'interesse concettuale legato al fatto che le regioni italiane del centro-nord godono di una dotazione di risorse europee significativamente inferiore a quello delle regioni in via di sviluppo ma si trovano comunque nelle condizioni di effettuare una programmazione finalizzata alla competitività che agisce poi da framework per le politiche di sviluppo economico regionale.

Le politiche europee in queste regioni, quindi, hanno il fine di agire da grilletto per innescare processi endogeni ed autosostenuti, in quanto le risorse pubbliche, da sole, sono limitate.

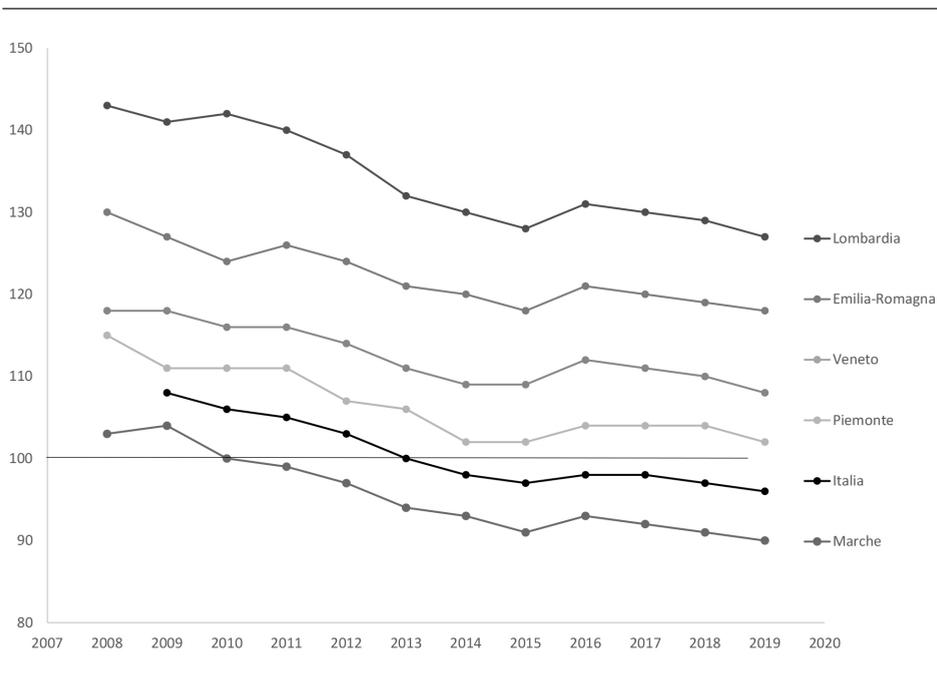
L'interesse è ulteriormente rafforzato dal fatto che, in una situazione stava facendo fatica a riprendersi dopo la crisi finanziaria del 2007-08, approfondita dalla crisi del debito pubblico che ha colpito l'Italia più di altri paesi, si è innescata la crisi di origine totalmente esogena all'economia determinata dall'arrivo del Covid. Diventa pertanto ancora più importante che la programmazione per il periodo 2021-2027 sia efficace nello stimolare nuovi meccanismi di crescita a livello regionale, per evitare che le regioni continuino i loro andamenti di declino relativo rispetto alle loro controparti europee.

A riguardo, se osserviamo sulla base dei dati Eurostat¹ l'andamento del PIL pro capite in parità di potere d'acquisto di 5 tra le regioni Italiane del gruppo delle più sviluppate, quelle che saranno oggetto di studio nel prosieguo del volume, si nota un andamento comune di declino relativo tra il 2008 e il 2015, con una ripresa nel 2016 e poi di nuovo un lento deterioramento. Ciò vale per la Lombardia, che passa da 143 a 127% della media UE e per le altre: l'Emilia-Romagna passa da 130 a 118%, il Veneto, da 118 a 108%, il Piemonte, da 115 a 102% e, infine, le Marche passano da 103 a 90% e, di conseguenza, si troveranno tra le regioni intermedie nella prossima programmazione.

Il fatto è che, al di là dei differenziali interni al paese, che possano essersi lentamente modificati, è l'intero sistema paese che ha perso in termini relativi negli anni studiati, come testimoniato dall'indicatore per l'Italia che è sostanzialmente parallelo a quelli regionali.

¹ I dati sono disponibili fino al 2019, ultimo anno prima della crisi Covid.

Figura 1.1 PIL pro capite in parità di potere d'acquisto delle regioni analizzate nel volume in % della media UE



Fonte: rielaborazione di dati Eurostat

Concettualmente, è dunque lecito chiedersi in che misura la crescita delle regioni italiane è effettivamente generativa, ovvero in grado di portare endogenamente sviluppo all'intero paese quando sembra che i trend regionali siano tutti essenzialmente legati tra di loro.

Le regioni chiaramente scontano, in senso principalmente negativo, le difficoltà dell'intero sistema paese ma sono anche state in grado di proporre piani e progetti di successo che possono servire nella nuova programmazione da punto di partenza per fare il meglio possibile, date le risorse e dato un contesto macroeconomico che si preannuncia se non difficile per lo meno complesso.

1.6 Le sfide per i policymakers

Nella nuova programmazione, i policymakers delle regioni italiane si troveranno dunque ad affrontare una serie di sfide, alcune delle quali nuove, e dovranno tenere conto di una serie di elementi.

Dal punto di vista procedurale, innanzitutto i **nuovi regolamenti** dell'Unione Europea, in via di approvazione. Per continuare le esperienze positive sarà necessario fare sì che esse possano essere ricondotte all'interno del nuovo quadro che, pur con una certa base di continuità, inserisce delle discontinuità signifi-

cative, per esempio non c'è più un obiettivo separato direttamente legato alla capacità amministrativa, né la condizionalità della specializzazione intelligente.

In particolare, bisognerà tenere in considerazione il focus delle politiche UE, e nazionali, sui temi **green e digital**, all'interno dei quali dovranno ricadere la maggior parte degli interventi.

In particolare, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, recentemente approvato, fornirà grandi risorse a livello nazionale per interventi in questa direzione e le politiche regionali dovranno essere in grado di coordinarsi con gli interventi nazionali in modo sinergico per ottenere i massimi risultati.

Bisognerà quindi, tra l'altro, trovare modi nuovi per **conciliare sostenibilità e crescita** che, anziché essere obiettivi alternativi, dovranno essere perseguiti assieme. In una fase in cui l'economia è chiamata a recuperare il colpo dovuto al Covid che si era innestato su una situazione già stagnante, il tema della crescita non può essere secondario a quello della sostenibilità ma la transizione verso un'economia sostenibile va accompagnata al fine di garantire sviluppo di lungo periodo.

Occorrerà poi fare fronte al **rimescolamento delle catene del valore globali**, anche esso innescato dalla crisi Covid. Per le imprese italiane si aprono sia nuove opportunità, legate per esempio al reshoring e al nearshoring, che possono riportare posti di lavoro in precedenza delocalizzati che nuovi rischi, legati per esempio al fatto che alcuni clienti tradizionali di beni intermedi prodotti in Italia andranno a posizionarsi diversamente sui mercati.

C'è poi la questione del supporto alle imprese, nel quale bisognerà trovare il giusto equilibrio tra interventi di sostegno diretto alle imprese ed interventi più strutturali che vadano a migliorare l'ambiente nelle quali le imprese operano. In particolare, la selezione delle imprese da sostenere dovrà muoversi in un **equilibrio tra i bisogni e le potenzialità**, i primi più direttamente legati al superamento della crisi e le seconde foriere di nuove traiettorie di crescita nel lungo periodo.

Ci sono poi questioni direttamente territoriali, legate ai **differenziali interni alle regioni**. Se gli anni 2010 sembrano essere stati anni fondamentalmente centripeti, con grande attrattività delle grandi città a discapito delle piccole e dei borghi periferici, lo spostamento forzato al telelavoro di molti potrebbe aprire qualche opportunità per quelle aree che siano in grado di fare sinergia con le aree centrali.

Su queste sfide resta la questione che gli interventi possibili devono comunque essere finanziati all'interno di un **vincolo di bilancio**, il che richiede la definizione di priorità e, in definitiva, di effettuare delle difficili scelte tra interventi alternativi, pur positivi.

Al fine di aiutare la riflessione in questa direzione, questo volume vuole riportare alcuni elementi dell'esperienza acquisita con la programmazione degli ultimi anni e si concentra quindi sull'esperienza acquisita con la programmazione 2014-2020, secondo la struttura indicata nella sezione successiva.

1.7 La struttura del volume

Ci si trova in una fase in cui vengono definiti i programmi operativi per il nuovo ciclo 2021-2027 ed è pertanto utile riflettere sulle lezioni apprese dal ciclo in chiusura al fine di migliorare le cose per la programmazione in avvio, fornendo utili indicazioni concettuali e pratiche.

La questione è stata posta a due tipi di interlocutori. Da un lato ricercatori di università o centri di ricerca che si sono interessati in questi anni al tema delle politiche regionali e che hanno fornito il loro punto di vista. Dall'altro policymakers regionali che condividono la loro esperienza, presentando le problematiche e le sfide da loro affrontate nel gestire le politiche negli ultimi anni, con particolare riguardo alle iniziative di successo, andando a guardare alle cause della loro performance positiva².

Il taglio del presente volume non è quindi quello classico del volume di analisi prodotto da una comunità scientifica, ma un volume che vuole essere rivolto sia ai policy makers che a coloro che all'interno della comunità scientifica vivono la loro esperienza di ricercatori pensando anche a come essa si può concretamente ripercuotere nelle scelte, strategiche e quotidiane, di coloro che invece sono impegnati nello sviluppo economico regionale.

I prossimi capitoli sono dunque raggruppati in due sezioni.

La prima contiene contributi di ricercatori che riflettono sulle politiche regionali per la competitività e l'innovazione con uno sguardo generale, legato alle questioni e non ai singoli interventi.

Guzzo e Gianelle nel capitolo 2 riportano una precisa review del concetto di specializzazione intelligente e di come esso è stato implementato in Europa, che li porta a formulare delle riflessioni da considerare per le future esperienze.

Iacobucci nel capitolo 3 riprende il tema della specializzazione intelligente in modo più specifico, andando a focalizzarsi sui temi della selettività e della multi-level governance, mostrando che cosa si è perso nella pratica e come migliorare per il futuro.

Percoco nel capitolo 4 estende la riflessione al tema delle politiche di coesione e della loro capacità di supportare l'innovazione, mediata da caratteristiche locali e presenza di settori ad alta intensità di conoscenza.

Domorenok nel capitolo 5 si concentra sul tema fondamentale della capacità amministrativa, indispensabile per un'efficace implementazione delle politiche regionali. In particolare, presenta le condizioni per interventi di capacity building efficaci.

² A contribuire al volume sono stati chiamati i partecipanti a un convegno tenuto al Politecnico di Milano nel febbraio 2020, subito prima dell'inizio delle restrizioni per la pandemia, organizzato dal Dipartimento di Architettura, Ingegneria delle Costruzioni e Ambiente Costruito (DABC) e patrocinato dall'Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe). I lavori inclusi nel volume sono stati sviluppati in seguito e separatamente dagli interventi al convegno.

Ferretti e Lattarulo nel capitolo 6 analizzano la questione delle risorse per gli investimenti pubblici locali e del ruolo che le risorse europee hanno avuto nel limitare, parzialmente, il calo degli investimenti legato alla riduzione delle risorse interne.

La seconda parte del volume presenta riflessioni frutto dell'esperienza sul campo di senior policymakers di regioni sviluppate italiane, che riportano la loro conoscenza su quali interventi hanno avuto più successo nella programmazione in chiusura e sotto quali condizioni.

Fenu nel capitolo 7 parte dal caso della regione Piemonte per evidenziare alcune esperienze di successo, quali l'integrazione delle politiche di innovazione con quelle di formazione, nonché una serie di antinomie tra le quali un policy-maker è tenuto a fare delle scelte e trovare il giusto equilibrio.

Marzuoli e Sciunnach nel capitolo 8 presentano il caso della Lombardia evidenziando le caratteristiche di alcuni bandi di successo e l'innovativa esperienza di definizione delle priorità d'intervento mediante l'affiancamento di nuove tecniche di intelligenza artificiale alle tecniche tradizionali.

Bertini nel capitolo 9 guarda a due regioni, Emilia-Romagna e Marche, che sono accomunate dalla specializzazione manifatturiera ma presentano anche differenze significative che hanno portato a definire strategie di specializzazione intelligente diverse per coinvolgere le forze locali.

De Pietro e Steffanutto nei capitoli 10 e 11 guardano alla regione Veneto. Il capitolo di De Pietro presenta i risultati più significativi del POR-FESR, in particolare la nascita di imprese nei settori ad alta intensità di conoscenza e alla sinergia tra politiche non direttamente di innovazione, quali quelle per la cultura e il turismo. Steffanutto presenta uno strumento che ha portato a rafforzare i processi collaborativi all'interno della strategia di specializzazione intelligente, quello delle reti innovative regionali, che superano la dimensione locale del distretto e dovranno in futuro rafforzare il collegamento con le reti di innovazione globali.

Riferimenti bibliografici

- Bristow, G. (2005). Everyone's a 'winner': Problematizing the discourse of regional competitiveness. *Journal of Economic Geography*, 5, 285–304. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbh063>
- Camagni, R. (2002). On the Concept of Territorial Competitiveness: Sound or Misleading? *Urban Studies*, 39(13), 2395–2411. <https://doi.org/10.1080/0042098022000027022>
- Camagni, R. (2009). Territorial capital and regional development. In R. Capello & P. Nijkamp (Eds.), *Handbook of Regional Growth and Development Theories* (pp. 118–132). Cheltenham: Edward Elgar.
- Cerisola, S. (2019). *A new perspective on the cultural heritage–development nexus: the role of creativity*. *Journal of Cultural Economics* (Vol. 43). Springer US. <https://doi.org/10.1007/s10824-018-9328-2>
- Dijkstra, L., & Annoni, P. (2019). *The EU Regional Competitiveness Index 2019*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

- European Commission. (2015). Supply and Demand Side Innovation Policies Final Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2777/441701>
- Foray, D. (2014). Smart Specialisation. *Smart Specialisation*, (December). <https://doi.org/10.4324/9781315773063>
- Foray, D., David, P. A., & Hall, B. (2009). Smart Specialisation: The Concept. In EU Commission- Directorate - General for Research (Ed.), *Knowledge for Growth: Prospects for science, technology and innovation - Selected papers from Research Commissioner Janez Potocnik's Expert Group*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Fratesi, U., & Perucca, G. (2019). EU regional development policy and territorial capital: A systemic approach. *Papers in Regional Science*, 98(1), 265–281. <https://doi.org/10.1111/pirs.12360>
- Fratesi, U., & Senn, L. (Eds.). (2009). *Growth and Innovation of Competitive Regions: The Role of Internal and External Connections*. Springer. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.
- Huggins, R., & Thompson, P. (2017). Introducing regional competitiveness and development: contemporary theories and perspectives. In R. Huggins & P. Thompson (Eds.), *Handbook of Regions and Competitiveness: Contemporary Theories and Perspectives on Economic Development* (pp. 1–31). Cheltenham: Edward Elgar.
- McCann, P., & Ortega-Argilés, R. (2013). Modern regional innovation policy. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 6(2), 187–216. <https://doi.org/10.1093/cjres/rst007>
- Schot, J., & Steinmueller, W. E. (2018). Three frames for innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change. *Research Policy*, 47(9), 1554–1567. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.08.011>
- Uyarra, E., Zabala-Iturriagoitia, J. M., Flanagan, K., & Magro, E. (2020). Public procurement, innovation and industrial policy: Rationales, roles, capabilities and implementation. *Research Policy*, 49(1), 103844. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2019.103844>
- Wishlade, F., & Michie, R. (2016). Financial Instruments in ESI Funds Programmes: a Look to the Future with a View to the Past. *European Structural and Investment Funds Journal*, (2), 204-213.

2 Strategie di specializzazione intelligente in Europa: origini, evidenza e riflessioni per la programmazione post 2020

di Carlo Gianelle, Fabrizio Guzzo

2.1 Introduzione

Questo saggio propone alcune considerazioni sulla politica di Smart Specialisation (specializzazione intelligente) della Commissione Europea sviluppate sulla base delle analisi e dell'esperienza della *Smart Specialisation Platform* del Centro Comune di Ricerca della Commissione Europea¹.

Approssimandosi ormai la fine del presente ciclo di programmazione dei Fondi strutturali e d'investimento europei, e in particolare del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il momento appare quanto mai opportuno per provare a fare il punto sul significato e sul ruolo che la politica di specializzazione intelligente ha rivestito nei sette anni appena trascorsi, riportando anche alcune prime evidenze quantitative sull'effettiva attuazione della politica, per poi riflettere sul futuro.

A tale fine, il presente capitolo si articola in quattro parti:

- breve sintesi dei concetti teorici che stanno alla base della Smart Specialisation intesa come approccio per attuare politiche di sostegno all'innovazione nei territori;
- ricostruzione di come tali concetti siano stati tradotti all'interno del più ampio ambito della politica di Coesione dell'Unione Europea;
- sintesi dell'evidenza empirica sull'effettiva attuazione della politica di specializzazione intelligente raccolta dagli autori nel contesto delle attività della *Smart Specialisation Platform* della Commissione Europea, sia assumendo il punto di vista degli amministratori, sia guardando a cosa avviene nella realtà attraverso l'analisi diretta delle strategie e delle misure attuate;
- riflessioni conclusive sul futuro della Smart Specialisation, ovvero cosa sap-

* Commissione Europea, Centro Comune di Ricerca (JRC).

¹ Il testo riprende e amplia un intervento svolto al convegno «Politiche regionali: dal periodo 2014-20 verso la nuova programmazione, lezioni ed esperienze a confronto - Una giornata di incontro tra ricercatori e policy makers» organizzato il 13 febbraio 2020 dal Politecnico di Milano con il patrocinio dell'AISRe.

priamo, o non sappiamo, di quel che avverrà nel ciclo finanziario 2021-2027 della politica di Coesione.

2.2 Fondamenti della metodologia Smart Specialisation

L'approccio Smart Specialisation alla politica di sostegno all'innovazione è caratterizzato essenzialmente da tre elementi²:

1. la Smart Specialisation mira a fornire un *sostegno selettivo* alla nascita e al consolidamento di nuove attività, ovvero (insiemi di) prodotti e servizi. È una politica selettiva che non agisce in modo orizzontale su tutto lo spettro delle attività economiche, né tantomeno su un intero settore. Si concentra, piuttosto, su ambiti di attività più circoscritti (all'interno di un settore o a cavallo tra più settori), dove il potenziale di trasformazione dell'economia è maggiore. Questi ambiti, definiti come aree prioritarie, devono avere un potenziale di mercato e basarsi su risorse specifiche del territorio. Le priorità rappresentano uno sforzo per concentrare l'intervento pubblico su poche attività innovative che possano garantire una risposta efficace alle sfide sociali ed economiche dei territori e offrano opportunità di sviluppo;
2. le attività da sostenere vengono identificate sulla base della *conoscenza posseduta dagli addetti ai lavori, dagli imprenditori, non common knowledge*, non ciò che si trova già nel dominio pubblico, ma una conoscenza *à la* von Hayek, ovvero localizzata, tacita e, come tale, non immediatamente fruibile ai fini delle decisioni politiche. La politica deve quindi identificare meccanismi appropriati che stimolino negli attori uno sforzo di codificazione ed espressione di questa conoscenza per poi trasmetterla al decisore pubblico;
3. la politica segue un *approccio sperimentale* in cui gli agenti agiscono sulla base di una teoria del cambiamento atteso, osservano i risultati, li confrontano con le proprie aspettative, eventualmente aggiornano i presupposti alla base della teoria del cambiamento, per poi tornare all'azione, in un ciclo di approssimazioni successive attraverso le quali gli agenti apprendono nuove informazioni sullo stato del mondo e modificano la propria stessa concezione del mondo. Questo richiede che le amministrazioni incaricate dell'elaborazione e attuazione della politica, insieme agli altri attori coinvolti, adottino un atteggiamento riflessivo.

Nel linguaggio, o gergo, proprio della politica di Smart Specialisation diffusi in questi anni nelle istituzioni e ormai sdoganato anche in letteratura, i tre elementi sopra descritti trovano la seguente corrispondenza: il sostegno selettivo corrisponde all'identificazione di priorità di investimento, la cui definizione avviene attraverso un processo di scoperta imprenditoriale (*entrepreneurial discovery process*); l'approccio sperimentale necessita infine la presenza di un

² Per una trattazione più estesa e sistematica di questi elementi, si veda Gianelle *et al.* (2020).

adeguato sistema di monitoraggio e valutazione in grado di seguire gli sviluppi e i risultati degli interventi in ciascuna priorità e fornire informazione utile al processo di *policy learning*.

Nei regolamenti dei Fondi strutturali e d'investimento europei emanati a fine 2013, l'approccio Smart Specialisation è descritto in poche, succinte righe³. In realtà, la definizione di tale approccio è frutto di un lungo percorso di studi e ricerca che precede l'avvento dell'etichetta «Smart Specialisation», la quale appare per la prima volta tra il 2007 e il 2009 a opera essenzialmente di Dominique Foray del Politecnico federale di Losanna (Foray, van Ark, 2007; Foray *et al.*, 2009). La specializzazione intelligente è stata inizialmente concepita come un nuovo approccio di policy nell'ambito della ricerca e dell'innovazione per affrontare il divario di produttività dell'UE rispetto agli Stati Uniti. Concentrazione e specializzazione delle attività di ricerca e innovazione rappresentano i due principi di base di questo nuovo approccio, per contrastare la frammentazione dei sistemi di ricerca pubblica dell'UE e la tendenza a polverizzare il sostegno pubblico in un ampio spettro di attività.

All'origine di ciò che oggi chiamiamo Smart Specialisation vi è la cosiddetta Nuova Politica Industriale proposta da Dani Rodrik e Ricardo Hausmann, dell'Università di Harvard, nei primi anni 2000 (Hausmann, Rodrik, 2003, 2006; Rodrik, 2007). Essenzialmente, tali autori sostengono che i fallimenti del mercato che giustificano l'intervento pubblico (dovuti a esternalità di informazione e coordinamento) siano specifici per le singole attività economiche e che quindi necessitino di un supporto selettivo e *ad hoc*. Questa è la base del sostegno selettivo della politica industriale. Echeggiando concetti di scuola austriaca, l'attività imprenditoriale è intesa da Hausmann e Rodrik come un processo di *self-discovery*, di auto-scoperta, che è fondamentalmente una *cost discovery*, ovvero un processo, costoso, in cui l'imprenditore investe per sperimentare e scoprire cosa è in grado di fare e soprattutto cosa è in grado di fare a costi che lo rendano competitivo sul mercato. Questa è la base del processo di scoperta imprenditoriale che deve guidare le scelte di politica industriale.

Tra coloro che hanno contribuito a elaborare le basi concettuali dell'odierna Smart Specialisation, va ricordato in questa sede anche Charles Sabel, della Columbia University, il quale ha portato al centro dell'attenzione la concezione *à la* von Hayek della conoscenza e ha contribuito a concettualizzare la governance cosiddetta sperimentale delle politiche, in contesti di incertezza e in presenza di gerarchie di governo multilivello, com'è tipicamente il caso della politica regionale europea (Sabel, 2012; Kuznetsov, Sabel, 2017).

Dominique Hausmann fa tesoro di queste conoscenze e senza dubbio ha il merito di averle trasferite al di qua dell'oceano Atlantico, traducendole in modo che risultassero accessibili agli amministratori, in primis quelli delle istituzioni europee.

³ Si veda in particolare il regolamento n. 1303/2013 del Parlamento e del Consiglio Europei del 17 dicembre 2013 (Unione Europea, 2013).

2.3 La Smart Specialisation nella politica di Coesione europea

In origine, il concetto di specializzazione intelligente non ha una marcata connotazione spaziale. Ciò cambia rapidamente quando la Smart Specialisation viene incorporata nella politica regionale europea con lo scopo di guidare gli investimenti nella ricerca e nell'innovazione a livello regionale, nell'ambito di una più ampia riforma della politica di Coesione (Barca, 2009). Passando da un contesto di natura settoriale a uno esplicitamente spaziale e regionale (McCann, Ortega-Argilés, 2015), la specializzazione intelligente diventa così uno dei pilastri principali della politica di Coesione per promuovere la trasformazione delle economie regionali⁴.

Da un lato il concetto di Smart Specialisation offre alla politica di Coesione un'occasione di rilancio di fronte alle critiche di chi la accusava di essere poco efficace. Dall'altro lato, la politica di Coesione mette a disposizione della Smart Specialisation un potente strumento attuativo, i Fondi strutturali e di investimento europei, con l'obiettivo di rilanciare crescita e occupazione dopo la Grande recessione del 2008-2009.

È importante tener presente queste circostanze storiche per capire cosa stia cambiando oggi, a più di dieci anni di distanza. Nel contesto di allora, l'attenzione ricade prevalentemente sul ruolo che le strategie di specializzazione intelligente possano svolgere nel rilanciare la competitività dei sistemi produttivi regionali, facilitando così crescita e creazione di posti di lavoro per uscire dalla crisi. Oggi la narrativa sta cambiando, prestando nuova attenzione alle sfide globali (specialmente quelle ambientali) e tentando di rispondere a nuove istanze sociali, come vedremo meglio più avanti.

Nel 2013 l'approccio Smart Specialisation viene sancito dai regolamenti del FESR attraverso due meccanismi:

- i. un *vincolo espresso nella forma di «condizionalità ex ante»*, il quale stabilisce che la disponibilità dei fondi Europei sia condizionata all'esistenza di strategie nazionali o regionali per la Smart Specialisation.
- ii. un *budget riservato per operazioni a supporto della ricerca e innovazione*, a cui si applica la condizionalità e che quindi va interamente destinato all'attuazione della strategia di Smart Specialisation⁵.

⁴ Con l'introduzione nell'ambito della politica regionale europea, la Smart Specialisation, da un lato, arricchisce il proprio quadro concettuale attingendo al filone della letteratura sui sistemi regionali d'innovazione e, dall'altro, riprende e rinnova, portandola avanti, la tradizione della politica regionale per l'innovazione lanciata, nel periodo 1994-1999, dalla Commissione Europea attraverso le azioni innovative del FESR, in particolare i piani tecnologici regionali (RTP), le strategie regionali d'innovazione (RIS), le strategie nel settore delle infrastrutture di innovazione regionali e di trasferimento tecnologico (RITTS) e le strategie regionali della società dell'informazione (RISI).

⁵ A livello europeo, la voce di budget del FESR dedicata a innovazione e ricerca nel periodo 2014-2020 ammonta a circa 40 miliardi di euro.

La legislazione, *ça va sans dire*, è parca di parole: non vi è nei regolamenti una vera e propria definizione dell'approccio Smart Specialisation, ma solo un breve elenco degli elementi che le strategie nazionali e regionali devono contenere: (i) analisi del contesto socio-economico e dei sistemi di innovazione, (ii) priorità di investimento, (iii) misure per stimolare investimenti in ricerca e innovazione, (iv) un sistema di monitoraggio, (v) un quadro delle risorse finanziarie disponibili.

I regolamenti FESR lasciano quindi aperto uno spazio di interpretazione da parte delle amministrazioni nazionali e regionali su come declinare la Smart Specialisation nella pratica. Questo è un punto di notevole rilevanza, perché differenti strategie possono attuare i principi della Smart Specialisation in misura anche molto diversa.

2.4 Prime evidenze sull'attuazione della politica di Smart Specialisation

Prima ancora di chiedersi che impatto abbia avuto e stia avendo la Smart Specialisation, occorre chiedersi se e quanto i principi fondanti di tale approccio alle politiche di sostegno all'innovazione siano rispettati e attuati nella pratica.

2.4.1 *Uno sguardo dall'interno: la Smart Specialisation nell'esperienza degli amministratori*

Utile punto di partenza in questo senso è l'analisi della percezione degli amministratori coinvolti nell'esercizio di sviluppo e attuazione delle strategie di Smart Specialisation. Essi ci offrono il punto di vista interno alla cerchia di chi la Smart Specialisation la deve mettere in pratica.

Da un'inchiesta rivolta ad amministratori nazionali e regionali in Europa svolta dal Centro Comune di Ricerca della Commissione Europea nel 2018 emergono tre elementi (Guzzo *et al.*, 2018).

1. *Una sfida gratificante.* L'esperienza della Smart Specialisation è valutata nel complesso positivamente dalla grande maggioranza degli amministratori a cui è stata rivolta l'inchiesta, ma è considerata impegnativa in termini di gestione dell'informazione, di competenze e capacità, sia per le autorità pubbliche sia per le parti interessate, gli stakeholder.
2. *Nuove difficoltà.* I maggiori problemi si riscontrano nella definizione delle attività di monitoraggio e valutazione, nella costruzione di una governance efficace, nella identificazione e pianificazione di un mix di interventi coerente.
3. *Miglioramenti rispetto al passato (institutional change).* Si osservano miglioramenti rispetto al passato per quanto riguarda il coinvolgimento degli stakeholder, la definizione delle priorità di investimento, la concentrazione dei finanziamenti, il livello di fiducia nell'amministrazione e l'emersione del potenziale di innovazione del sistema socio-economico.

Per quanto riguarda l'obiettivo finale delle strategie, ovvero crescita economica e creazione di posti di lavoro, al 2018 non si notavano ancora progressi significativi⁶.

2.4.2 *Uno sguardo dall'esterno: selettività nel disegno originario delle strategie*

Assumiamo ora un punto di vista esterno, quello del ricercatore, e chiediamoci innanzitutto come siano definite le priorità di investimento nelle strategie nazionali e regionali, per capire se siano almeno astrattamente idonee a supportare una politica davvero selettiva. Le linee guida della Commissione Europea sulla Smart Specialisation, basandosi sulle elaborazioni concettuali, esemplificano tali priorità in termini di intersezione o combinazione di almeno due tra le seguenti quattro dimensioni (Commissione Europea, 2012):

- *settori o catene del valore* (per esempio industria alimentare, aerospaziale);
- *tecnologie* (per esempio ICT, fotonica);
- *sfide sociali* (per esempio sostenibilità ambientale, protezione del territorio);
- *risorse naturali o culturali* (per esempio ambiente marino, patrimonio culturale).

L'analisi delle strategie nazionali e regionali di Smart Specialisation in Italia e Polonia svolte dagli autori nell'ambito delle attività del Centro Comune di Ricerca della Commissione Europea, mostra che se da un lato la maggior parte delle priorità sono effettivamente definite in termini combinatori, in media le strategie contengono un numero elevato di priorità, raggruppate spesso in poche categorie molto ampie. Si parla finanche di decine o centinaia di aree di intervento, che a ben vedere finiscono per esaurire quasi tutto lo spettro dell'economia, specialmente per quanto riguarda le attività manifatturiere (Gianelle *et al.*, 2020). Diffusa evidenza aneddotica conferma questa tendenza anche nel caso di altri Paesi europei.

Questi risultati, per quanto preliminari e incompleti, non sembrano supportare l'idea che il principio di selettività dell'intervento pubblico alla base della politica di Smart Specialisation sia stato attuato con sistematicità. Come diretta conseguenza, viene da chiedersi in che misura lunghe liste di priorità siano il frutto genuino dei processi di scoperta imprenditoriale promossi nell'ambito della definizione delle strategie di Smart Specialisation, i quali richiedono risorse notevoli di tempo e competenze da parte delle amministrazioni. Parimenti, è lecito domandarsi in che misura le amministrazioni dispongano di risorse e competenze per seguire gli sviluppi di ciascuna attività in modo dedicato, come vorrebbe l'approccio Smart Specialisation.

⁶ Per una trattazione più esaustiva dell'esperienza da parte delle autorità nazionali e regionali si veda anche Guzzo, Perianez-Forte (2019).

Ciò che emerge da questo tipo di analisi è però un quadro parziale: quel che è scritto nelle strategie è spesso un contenuto vecchio di anni, risalente al 2014 o giù di lì, mentre la Smart Specialisation è un processo che avviene nel tempo e quindi va osservato nella sua dimensione diacronica.

2.4.3 *Un ulteriore sguardo dall'esterno: selettività nelle misure attuate*

Per far questo, gli stessi autori hanno analizzato gli avvisi di gara emanati nel triennio 2014-2016 a valere sulle risorse del FESR alla voce investimenti in ricerca e innovazione. Tali avvisi devono a norma di legge essere emanati in attuazione delle strategie di Smart Specialisation e costituiscono quindi un'importante fonte di informazione su come le strategie vengano attuate nella pratica. L'analisi include sette Paesi che assieme assorbono più del 40% del FESR a livello europeo: Italia, Polonia, Portogallo, Ungheria, Repubblica Ceca, Lituania e Slovenia (Gianelle *et al.*, 2020).

I risultati mostrano che, effettivamente, quasi tutti i bandi contengono un meccanismo di «allineamento» dei progetti alle priorità, nella forma di un criterio di ammissibilità sostanziale o, più raramente, di premialità nella valutazione. Inoltre, che quasi tutti gli interventi non differenziano tra le varie priorità di intervento individuate nelle strategie, ovvero uno stesso avviso agisce su tutte le priorità allo stesso modo (uguale lo strumento, i beneficiari, l'entità del finanziamento, la tempistica, gli obblighi del beneficiario ecc.). Gli avvisi non sono cioè generalmente pensati per fornire un sostegno *ad hoc* modellato in base alle esigenze specifiche delle diverse attività economiche ricomprese nelle priorità di intervento.

Ci si può legittimamente aspettare che priorità definite attraverso processi di scoperta imprenditoriale in ambiti così diversi come biotecnologie, turismo culturale o manifattura avanzata si associno a esigenze specifiche e tra loro diverse, da tradurre in misure di sostegno confezionate su misura. Così non è stato durante la prima fase del ciclo settennale della politica di Coesione. A prescindere inoltre dalla natura dei processi alla base della definizione delle priorità, ha senso chiedersi che significato abbia definire tante singole priorità di intervento, quando i fondi disponibili vengono allocati in modo indifferenziato.

2.4.4 *Alcune conclusioni preliminari sull'esperienza pregressa*

Le prove illustrate e discusse nei paragrafi precedenti rivelano una transizione solo parziale dalla «vecchia» politica industriale indifferenziata, tipica della politica regionale europea prima del 2014, al nuovo approccio selettivo della Smart Specialisation. Ci sono segnali tangibili di come regioni e Paesi abbiano messo in atto dei meccanismi per aggirare la logica stessa della Smart Specialisation.

Perché accade tutto questo? La risposta è probabilmente assai complessa. Quel che osserviamo potrebbe essere il risultato di diversi fattori, come per esempio attività di lobbying da parte di gruppi d'interesse particolarmente in-

fluenti, un maggiore ritorno politico da un sostegno pubblico concesso a una platea ampia di beneficiari, un atteggiamento avverso al rischio da parte dei responsabili politici ecc. Ma ci sono in particolare due possibili ordini di motivi su cui è in questa sede opportuno soffermarsi:

1. la mancanza di un'adeguata capacità istituzionale e amministrativa: strategie complesse richiedono risorse e abilità adeguate, gruppi di lavoro stabili e competenti, una chiara attribuzione delle competenze e meccanismi di coordinamento efficaci, e questo non accade in modo sistematico;
2. gli incentivi (potenzialmente) contrastanti all'interno della politica di Coesione, che non supportano appieno la logica di intervento della Smart Specialisation, ovvero la tensione tra assorbimento delle risorse disponibili (e sua tempistica) e il loro impiego selettivo: da un lato la politica di Coesione mette molte più risorse su ricerca e innovazione rispetto al passato, vincolandole inoltre a un impiego selettivo, e quindi rallentandone potenzialmente l'assorbimento; dall'altro lato però premia la velocità di esecuzione degli interventi (per esempio attraverso la cosiddetta riserva di performance), e la Commissione Europea stessa preme affinché si utilizzino le risorse nei tempi previsti. Tra i due termini della tensione, il più debole, in questo caso la selettività, rischia di essere sacrificato in funzione dell'altro. Il problema è particolarmente accentuato nelle regioni meno sviluppate e con ingenti risorse da spendere, le quali sono particolarmente riluttanti a vincolare la spesa a pochi strumenti sperimentali e selettivi.

Ulteriore ricerca è senz'altro necessaria per meglio comprendere quali siano le ragioni che spiegano la realtà che osserviamo. Già a quest'altezza però possiamo trarre delle interessanti conclusioni utili a chi valuterà la Smart Specialisation, ovvero prestare attenzione al fatto che non tutti gli interventi realizzano allo stesso modo i principi della Smart Specialisation. Valutare un intervento di supporto all'innovazione finanziato dal FESR non vuol dire automaticamente valutare la Smart Specialisation; viceversa, per valutare la Smart Specialisation non basta sommare gli interventi del FESR, occorre selezionare quelli che ne rispecchiano la logica di intervento. Prima di procedere alle valutazioni di impatto della Smart Specialisation, occorre quindi eseguire accurate valutazioni di processo che dicano se e quanto la Smart Specialisation si sta mettendo in pratica in un determinato contesto.

2.5 Uno sguardo rivolto al futuro

Per proiettare lo sguardo verso il futuro e capire che ruolo avrà la Smart Specialisation nel nuovo ciclo della politica di Coesione 2021-2027, occorre partire innanzitutto dai nuovi regolamenti dei Fondi strutturali e di investimento europei (Unione Europea, 2021) che introducono due importanti novità:

1. Diversi interventi di politica industriale che nel ciclo di programmazione 2014-2020 sono separati, anche da un punto di vista dell'allocazione delle risorse, vengono integrati sotto un unico obiettivo strategico dal titolo *A more competitive and smarter Europe by promoting innovative and smart economic transformation and regional ICT connectivity*, il quale comprende:
 - ricerca e innovazione;
 - digitalizzazione;
 - crescita e competitività delle piccole e medie imprese;
 - competenze (*skills*) per la Smart Specialisation, transizione industriale e imprenditorialità
 - connettività digitale.
2. A questo obiettivo è collegata la strategia di Smart Specialisation, nella forma di una condizione abilitante da soddisfare per accedere alle risorse finanziarie, da mantenere e verificare nel corso del tempo e non più solo *ex ante*.

L'ampliamento dell'obiettivo strategico (1), apparentemente offre un doppio grado di libertà: (i) poter integrare e coordinare più misure di politica industriale all'interno di un unico approccio strategico, mettendole a sistema, cercando sinergie e maggiore efficacia; (ii) poter modulare il peso specifico di ciascuna delle quattro componenti in base alle esigenze del territorio.

Tale ampliamento implica però anche una sfida aggiuntiva in termini di maggiore coordinamento tra diversi ambiti di policy e maggiore capacità amministrativa. La governance sarà ancor più cruciale che in passato e così pure la capacità di riflessione e apprendimento da parte delle amministrazioni e stakeholder.

I regolamenti indicano che la condizione abilitante della Smart Specialisation si applica esclusivamente alle tipologie di intervento ricomprese nell'obiettivo (1) che riguarderanno le misure di sostegno a ricerca e innovazione e quelle relative alle competenze. Ci sono poi le misure a supporto della crescita e della competitività delle imprese e quelle a sostegno della digitalizzazione che hanno chiaramente una ratio prettamente orizzontale. Una strategia di Smart Specialisation che voglia rispecchiare la natura di tutte le diverse misure ricomprese nell'obiettivo (1), dovrebbe essere articolata attorno a due componenti sinergici: l'uno più genuinamente selettivo e sperimentale con funzione di esplorare e aprire nuove opportunità di sviluppo (la Smart Specialisation propriamente detta), e l'altro più orizzontale e inclusivo con funzione di migliorare le condizioni del sistema economico nel suo complesso (in supporto quindi anche della prima componente).

C'è però anche un quadro generale che influenza la Smart Specialisation, e la politica regionale nel suo complesso, che è profondamente mutato rispetto a dieci anni fa.

- Primo, nel dibattito intorno alla auspicata trasformazione strutturale delle nostre economie nell'era post pandemia, le politiche pubbliche basate su un approccio *place-based* sono chiamate a svolgere un ruolo di primaria rilevan-

za nell'affrontare i gravi impatti socioeconomici della crisi e aiutare i territori a scoprire nuove opportunità economiche orientate verso una maggiore sostenibilità e inclusione di persone e luoghi.

- Secondo, la nuova Commissione Europea, a guida von der Leyen, ha posto al centro delle sue priorità politiche l'European Green Deal, con l'obiettivo di raggiungere la *carbon neutrality* nel 2050 attraverso una transizione verso un modello produttivo sostenibile. Dentro questo ambito rientra anche l'istituzione del Just Transition Fund che dovrà sostenere il difficile passaggio delle economie *carbon intensive* a un'economia verde, attraverso il sostegno alla riqualificazione della forza lavoro e il supporto alle imprese per la creazione di nuove opportunità economiche. La Smart Specialisation, e più in generale le politiche industriali *place-based*, saranno progressivamente inquadrate in questa narrativa, con la richiesta ai territori di abbracciare e sostenere questa transizione.
- Infine, più in generale, le politiche di innovazione sono viepiù imperniate su grandi sfide sociali. Gli obiettivi più tradizionali di aumento della produttività, creazione di posti di lavoro e competitività internazionale sono accompagnati dalla ricerca di risposte alle sfide ambientali e sociali in linea con gli Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, da conseguire attraverso la mobilitazione della scienza, della tecnologia e dell'innovazione. Questa trasformazione sta guadagnando trazione anche nell'elaborazione delle politiche su scala locale e regionale, sollevando una serie di questioni relative alla capacità delle *place-based industrial innovation policies* di raggiungere questi obiettivi.

Questo mutato quadro di contesto e le trasformazioni in atto pongono una serie di interrogativi di una certa rilevanza per il futuro della Smart Specialisation. Quali sono le implicazioni di queste trasformazioni su politiche e strumenti *place-based*? Si corre forse il rischio di sovraccaricare tali politiche di obiettivi e aspettative eccessive? Cosa comporta l'allineamento di soluzioni ai problemi sociali e ambientali con gli obiettivi di crescita più tradizionali? Com'è possibile risolvere le potenziali contraddizioni tra differenti obiettivi (sociali, ambientali ed economici)? Possiamo aspettarci che le politiche territoriali possano rispondere ad ampie sfide sociali, fornendo soluzioni a quelle esigenze che sono rilevanti a livello locale?

In conclusione, questi sono alcuni dei quesiti da cui, a nostro avviso, è necessario partire per avviare una riflessione seria e approfondita sul futuro della Smart Specialisation e più, in generale, delle politiche improntate a un approccio *place-based*.

Riferimenti bibliografici

Barca, F. (2009). *An agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations* (Independent report pre-

- pared at the request of Danuta Hübner, European Commissioner for Regional Policy, April).
- Commissione Europea (2012). *Guide to research and innovation strategies for Smart Specialisations (RIS3)*, Luxembourg, Publication Office of the European Union.
- Foray, D., van Ark, B. (2007). *Smart specialisation in a truly integrated research area is the key to attracting more R&D to Europe* (Knowledge for Growth Expert Group Policy Brief No. 1, October), Brussels, European Commission.
- Foray, D., David, P.A., Hall, B. (2009). *Smart specialisation – The concept* (Knowledge for Growth Expert Group Policy Brief No. 9, June), Brussels, European Commission.
- Gianelle, C., Guzzo, F., Mieszkowski, K. (2020), «Smart Specialisation: what gets lost in translation from concept to practice?», *Regional Studies*, 54(10), pp. 1377-1388. doi: 10.1080/00343404.2019.1607970.
- Guzzo, F., Gianelle, C., Marinelli, E. (2018). *Smart Specialisation at work: the policy makers' view on strategy design and implementation*, JRC Technical Reports JRC114141.
- Guzzo, F., Perianez-Forte, I. (2019). *Smart Specialisation at work: evidence from the Peer and eXchange and Learning workshops*, EUR 29993 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, JRC118899.
- Hausmann, R., Rodrik, D. (2003), «Economic development as selfdiscovery», *Journal of Development Economics*, 72(2), pp. 603-633. doi:10.1016/S0304-3878(03)00124-X.
- Hausmann, R., Rodrik, D. (2006). *Doomed to choose: Industrial policy as predicament* (Center for International Development Blue Sky Conference Paper, September).
- Kuznetsov, Y., Sabel, C. (2017). «Managing self-discovery: Diagnostic monitoring of a portfolio of projects and programs», in S. Radosevic, A. Curaj, R. Gheorghiu, L. Andreescu, I. Wade (a cura di), *Advances in the theory and practice of Smart Specialisation*, London, Academic Press, pp. 51-72.
- McCann, P., Ortega-Argilés, R. (2015). «Smart Specialization, regional growth and Applications to European Union Cohesion Policy», *Regional Studies*, 49(8), pp. 1291-1302. doi:10.1080/00343404.2013.799769.
- Rodrik, D. (2007). *One economics, many recipes: Globalization, institutions, and economic growth*, Princeton, Princeton University press.
- Sabel, C. (2012). «Self-discovery as a coordination problem», in C. Sabel, E. Fernández-Arias, R. Hausmann, A. Rodríguez-Clare, E. Stein (a cura di), *Export pioneers in Latin America*, Cambridge, MA, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, pp. 1-45.
- Unione Europea (2013). *Regulation (EU) No. 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No. 1083/2006*, Brussels, European Union.
- Unione Europea (2021). *Regulation (EU) No. 2021/1060 of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund and financial rules for those and for the Asylum and Migration Fund, the Internal Security Fund and the Border Management and Visa Instrument*, Brussels, European Union.

3 L'implementazione delle strategie di specializzazione intelligente: il ruolo della selettività e della multilevel governance

di Donato Iacobucci*

3.1 Introduzione

Lo scopo di questa breve nota è quello di fornire alcune riflessioni sul ruolo della selettività all'interno della Strategia di Specializzazione Intelligente (S3 d'ora in poi) e sul modo con il quale tale criterio è stato effettivamente utilizzato nel disegno e nell'implementazione della strategia. L'attenzione verso questo aspetto è giustificata da due ragioni. La prima deriva dal fatto che la selettività costituisce uno dei pilastri della S3 e una delle principali novità da essa introdotta (Foray *et al.*, 2012). La seconda ragione deriva dal fatto che il criterio della selettività è fra gli elementi che sono risultati di maggiore problematicità in fase di implementazione della strategia. I problemi derivano da una non sufficiente chiarezza sui presupposti teorici alla base della richiesta di selettività e dalle carenze nelle metodologie con le quali procedere all'individuazione degli ambiti di specializzazione. Vi è poi da considerare che la richiesta di selettività cozza con la preferenza delle élite di governo (politiche e amministrative) a proporre interventi in grado di favorire una platea quanto più ampia possibile di beneficiari. Questa preferenza si è accentuata negli ultimi anni a causa dell'aumento delle disparità fra imprese, settori e territori indotte dal rallentamento della crescita; una disparità che le politiche selettive avrebbero inevitabilmente accentuato, almeno nel breve periodo. Sono queste alcune delle ragioni per le quali il requisito della selettività, seppure formalmente rispettato in fase di disegno della strategia, è stato in buona parte disatteso in fase di implementazione.

Il requisito della selettività è collegato alla dimensione di governance multilivello che caratterizza il disegno e l'implementazione della S3. A livello UE erano indicati undici obiettivi tematici che definivano le finalità degli interventi. A livello nazionale la S3 avrebbe dovuto individuare gli ambiti di specializzazione in grado di valorizzare le competenze tecnologiche e produttive del Paese e favorire l'integrazione fra i diversi ambiti territoriali. Infine, l'ambito regionale avrebbe dovuto specificare le aree nelle quali concentrare le risorse in funzio-

* Università Politecnica delle Marche, Centro per l'Innovazione e l'Imprenditorialità.

ne della valorizzazione delle competenze presenti sul territorio e per favorire la diversificazione produttiva. La presenza dei due livelli, nazionale e regionale, è funzione della dimensione e degli assetti istituzionali dei diversi Paesi; in alcuni casi ci si è fermati al livello nazionale. In altri quello regionale è risultato preminente, mentre il livello nazionale si è limitato a fornire un quadro di orientamento generale o a ratificare le scelte regionali. È questo il caso dell'Italia, cui si farà riferimento per la parte empirica. Il caso italiano è particolarmente interessante: sia per la dimensione del Paese, sia per il fatto che gran parte delle competenze in tema di politiche industriali e dell'innovazione sono attribuite alle regioni, sia per la numerosità e l'eterogeneità di queste ultime.

3.2 Il ruolo della selettività nella logica della Smart Specialisation

La richiesta di maggiore selettività nelle politiche per la ricerca e l'innovazione costituisce una delle caratteristiche fondamentali della S3. La stessa denominazione attribuita al nuovo indirizzo delle politiche di coesione fa infatti espressamente riferimento all'esigenza di fondare la valorizzazione delle competenze territoriali sulla specializzazione. L'individuazione delle aree di specializzazione deve essere fatta in modo «intelligente»; fondata cioè sulle risorse e sulle competenze di cui i territori dispongono e che essi sono effettivamente in grado di mobilitare per la messa in atto della strategia. A ciò risponde l'insistenza sull'utilizzo di un approccio bottom up, il processo di scoperta imprenditoriale, basato sul coinvolgimento degli stakeholder regionali (imprese in primo luogo) per l'individuazione delle aree nelle quali concentrare le risorse e, ancor più, degli specifici progetti da perseguire all'interno di tali aree.

Essendo elemento costitutivo della strategia, il requisito della selettività e della specializzazione si trova puntualmente declinato in tutti i documenti della S3 messi a punto a livello nazionale e regionale. Minore omogeneità si riscontra, però, nel grado di selettività adottato da parte dei Paesi e delle regioni e nelle modalità con le quali sono stati definiti gli ambiti di specializzazione.

Se consideriamo le regioni italiane le aree di specializzazione indicate sono complessivamente poco più di 60, con una media di 5 per regione (Iacobucci, Guzzini, 2016).

Dal numero delle aree di specializzazione è difficile capire l'effettivo grado di selettività adottato. In molti casi sono stati indicati ambiti di specializzazione molto ampi, come per esempio, green economy, life science, manifattura intelligente ecc.¹. Ciò rispondeva all'esigenze di limitare la selettività e aumentare la possibilità di includere nei bandi per l'assegnazione delle risorse una platea quanto più ampia di beneficiari.

All'interno di questi ambiti di specializzazione quasi tutte le regioni hanno specificato ulteriori livelli di dettaglio che in qualche caso si sono spinti fino

¹ A fini di omogeneità, le aree di specializzazione saranno denominate in lingua inglese poiché tale lingua è quella più frequentemente utilizzata anche nei documenti regionali.

al singolo progetto di sviluppo. Va però considerato che ciò che contava ai fini dell'emanazione dei bandi di finanziamento era la definizione degli ambiti generali di specializzazione piuttosto che la loro declinazione di dettaglio. Per tale ragione, le prime evidenze empiriche sembrano indicare che non vi sia stato un significativo incremento nella selettività degli interventi di finanziamento fra il periodo 2007-2013 e il successivo periodo di implementazione della S3 (D'Adda *et al.*, 2021).

La disomogeneità negli ambiti di specializzazione è ulteriormente accentuata quando si considera non solo il grado di selettività ma anche la «natura» di tali ambiti. In assenza di specifiche indicazioni in tal senso, alcune regioni hanno indicato filiere produttive, cioè settori di attività verticalmente integrati (come aerospace, agri-food ecc.); altre hanno fatto riferimento a domini tecnologici, caratterizzati da specifiche competenze di ricerca e innovazione (biotech, nanotechnology, mechatronics); altre hanno indicato settori produttivi (costruzioni, tessile-abbigliamento). In qualche caso le regioni hanno indicato interi ambiti dell'economia regionale, al cui interno possono ricomprendersi diversi filiere e settori di attività (oltre che una miriade di ambiti tecnologici): è il caso della Valle d'Aosta che fa riferimento all'economia della montagna o della Liguria che ha indicato l'economia del mare.

Nella logica della S3 il modo con il quale le regioni hanno declinato e implementato il criterio della selettività (e quindi della specializzazione) pone due questioni.

La prima è il fatto che, seppure ottemperato sulla carta, il criterio della selettività non si è tradotto in un'effettiva maggiore concentrazione di risorse per ambiti tecnologici o settoriali. Questo aspetto andrà tenuto in considerazione in sede di valutazione dell'efficacia della S3 rispetto ai precedenti periodi di programmazione. La S3 ha rappresentato un'importante occasione di miglioramento nella capacità delle regioni di programmare, implementare e controllare le proprie strategie di intervento. Tuttavia, i risultati derivanti dalle prime evidenze empiriche della sua implementazione non sembrano incoraggianti: «there are tangible signs that regions and countries have put in place mechanisms that can circumvent the very rationale of Smart Specialization» (Gianelle *et al.*, 2019, p. 10).

La seconda questione relativa al criterio della selettività riguarda gli obiettivi che con essa si intendevano perseguire. Nella formulazione iniziale l'obiettivo principale della concentrazione delle risorse era associato principalmente all'efficacia della spesa in ricerca e sviluppo. Successivamente, si è messo maggiormente l'accento sull'obiettivo della trasformazione e della diversificazione (Hassink, Gong, 2019). In questa logica sarebbe stato opportuno concentrare l'attenzione sugli ambiti tecnologici piuttosto che sui settori. Dall'investimento nei primi è possibile ottenere innovazioni applicabili in un ampio spettro di prodotti o servizi. Se invece si prendono a riferimento i settori produttivi si finisce inevitabilmente per favorire l'innovazione nei prodotti e servizi esistenti e più difficilmente si sarà in grado di promuovere la diversificazione verso nuovi ambiti di attività. Osservando gli ambiti di specializzazione dichiarati dalle regioni

si può affermare che sulla carta (cioè nei documenti S3 approvati) il riferimento agli ambiti tecnologici compare con maggiore frequenza (Iacobucci, 2014). Tuttavia, nell'implementazione della strategia si è rimasti prevalentemente ancorati ai settori di attività già presenti nella regione. A ciò hanno contribuito due fattori. Il primo è di carattere metodologico; il riferimento all'ambito settoriale e alle relative classificazioni (l'ATECO nel caso italiano) è molto più diffuso e conosciuto rispetto a quello degli ambiti tecnologici e delle rispettive classificazioni². Il secondo deriva dal fatto che le rappresentanze dei settori produttivi già presenti hanno avuto un rilevante potere di influenza sulle decisioni dei policy maker. Le attività produttive presenti in un territorio potrebbero non essere strategiche nella prospettiva della diversificazione ma sono quelle cui i policy maker dedicano maggiore attenzione in considerazione del loro peso in termini di reddito e occupazione.

3.3 Il coordinamento fra i diversi livelli istituzionali

Oltre a essere un approccio di policy *place-based* (Barca *et al.*, 2012), la S3 si caratterizza per un modello di policy multilivello e multistakeholder. Quest'ultimo aspetto, declinato nel processo di scoperta imprenditoriale, è quello che ha attirato la maggiore attenzione, sia a livello teorico sia nella pratica. Minore attenzione ha ricevuto l'aspetto della governance multilivello. Nell'ambito della S3 è previsto un coordinamento fra le diverse istituzioni responsabili della pianificazione e dell'implementazione della strategia. Tale coordinamento è richiesto innanzitutto nella dimensione verticale, e in particolare fra le strategie nazionali e quelle territoriali. Erano poi suggerite anche delle forme di connessione orizzontale, fra istituzioni dello stesso livello, al fine di sfruttare sinergie o evitare duplicazioni.

Il livello nazionale della S3 persegue diversi obiettivi: di allocazione diretta dei fondi disponibili a livello nazionale e per le aree meno sviluppate; di coordinamento con le strategie perseguite in altri ambiti istituzionali (in particolare la ricerca);³ di coordinamento con le S3 a livello territoriale.

Nel documento nazionale (italiano) della S3 si mette in evidenza che nel precedente periodo di programmazione (2007-2013) vi era stata un'eccessiva frammentazione degli interventi (cioè scarsa selettività). Questo spiega il diffuso utilizzo di strumenti a operatività più immediata per il sostegno agli investimenti (per esempio fondo di garanzia, bando per investimenti innovativi) rispetto a interventi che prevedevano strumenti più articolati e complessi e obiettivi di più lungo periodo. Pertanto, uno dei principi guida del piano 2014-2020 era quello

² Del pari sono relativamente carenti matrici di correlazione fra ambiti tecnologici e settori produttivi. Tali matrici sarebbero tanto più rilevanti poiché negli ultimi decenni è rapidamente cresciuta la trasversalità di applicazione di alcune tecnologie.

³ Nel caso della ricerca l'obiettivo è quello di evitare duplicazioni e favorire l'integrazione tra la S3, di responsabilità del MISE, e gli altri strumenti di programmazione della ricerca: il Programma Nazionale per la Ricerca (PNR) e il Piano Nazionale per le Infrastrutture di Ricerca (PNIR), di responsabilità del MIUR.

di assicurare una maggiore concentrazione nell'allocazione delle risorse, in linea con le indicazioni della S3.

Di fatto tale principio non sembra essersi tradotto nelle indicazioni contenute nel piano. Le aree tematiche nazionali individuate sono cinque: 1) Industria intelligente e sostenibile, energia e ambiente; 2) Salute, alimentazione, qualità della vita; 3) Agenda Digitale, *Smart Communities*, Sistemi di mobilità intelligente; 4) Turismo, Patrimonio culturale e industria della creatività; 5) Aerospazio e difesa. Il numero delle aree è contenuto ma, come è evidente dalle loro definizioni, lo *span* delle tecnologie e dei settori potenzialmente inclusi nelle cinque aree è molto ampio. Proprio per contenere questa ampiezza, di concerto fra le varie amministrazioni centrali e regionali per ognuna di queste aree sono state individuate delle specifiche «traiettorie tecnologiche» sulle quali si sarebbero dovute concentrare le risorse. In realtà, l'indicazione di queste traiettorie tecnologiche non risolve il problema della scarsa selettività. Per esempio, all'interno dell'area «Salute, alimentazione e qualità della vita» (di per sé molto ampia) una delle sette traiettorie tecnologiche è «Biotecnologie, bioinformatica e sviluppo farmaceutico». Più che di una traiettoria tecnologica si tratta di un ampio ventaglio di traiettorie cui è anche associato un intero settore (il farmaceutico). Le stesse considerazioni si potrebbero fare per molte delle 32 traiettorie tecnologiche.

Anche nel caso dell'integrazione fra il livello nazionale e quello regionale si è evidenziata una scarsa capacità di selezione e concentrazione degli interventi. Il processo è stato in gran parte bottom-up piuttosto che top-down; il livello nazionale ha «ratificato» le scelte regionali con scarsa capacità di indirizzo sulle stesse. Una volta che le regioni avevano definito le proprie strategie di specializzazione, a livello nazionale si è proceduto a raccogliere le diverse aree di specializzazione all'interno di una comune tassonomia in modo da facilitarne l'inserimento all'interno dei vari strumenti di programmazione.

In sintesi, il documento di programmazione nazionale della S3 è un esercizio di razionalizzazione e sistemazione *ex post* delle scelte compiute dai diversi livelli istituzionali coinvolti piuttosto che un documento di indirizzo nella scelta delle priorità.

3.4 Che cosa si è perso nella pratica e come migliorare

La selettività è uno dei principi fondamentali della S3, declinata nel requisito della specializzazione. Ai Paesi e alle regioni era richiesto di individuare alcune aree nelle quali concentrare le risorse pubbliche e private a sostegno della ricerca e dell'innovazione. Prescindendo dalle giustificazioni teoriche alla base di tale requisito, esso costituiva l'elemento di maggiore novità nelle politiche di allocazione dei fondi di coesione, insieme con la richiesta di un più efficace coinvolgimento degli stakeholder territoriali, imprese in primo luogo, nella definizione della strategia.

Le evidenze empiriche relative alle fasi di definizione e implementazione della strategia sembrano evidenziare che quello della selettività è stato fra i requisiti

di più difficile attuazione da parte delle istituzioni nazionali e regionali. A ciò hanno contribuito diversi fattori.

Il principale è sicuramente costituito dalla difficoltà da parte dei policy maker regionali di modificare i criteri consolidati di allocazione dei Fondi strutturali, generalmente orientati a sostenere le attività produttive esistenti piuttosto che a favorire processi di cambiamento e diversificazione. Questa difficoltà al cambiamento è stata accentuata dal perdurare di un quadro macroeconomico non favorevole, che ha accentuato la domanda di sostegno da parte delle attività produttive già presenti sul territorio, penalizzando in tal modo la possibilità di perseguire indirizzi strategici orientati al lungo periodo.

Un ulteriore fattore è stato, almeno nel caso italiano, la debolezza degli indirizzi di specializzazione a livello nazionale. Questa debolezza si è evidenziata sia per l'eccessiva ampiezza delle aree di specializzazione considerate prioritarie sia per la mancata funzione di indirizzo del livello nazionale rispetto a quello regionale. Ha funzionato il meccanismo bottom-up, di ratifica delle scelte; molto meno quello top-down di indirizzo delle scelte regionali da parte del livello nazionale.

Queste considerazioni generali prescindono dalle notevoli differenze che si osservano a livello territoriale. Alcune regioni (per esempio l'Emilia-Romagna) avevano di fatto già utilizzato i criteri guida della S3 nella programmazione 2007-2013, per cui l'adozione del nuovo approccio si è posta in continuità con i precedenti indirizzi di policy. In altre regioni l'adozione della S3 avrebbe comportato un drastico cambiamento rispetto al passato. Inizialmente, la letteratura teorica ed empirica si è focalizzata soprattutto sul processo di scoperta imprenditoriale, nella convinzione che questo potesse essere il principale ostacolo nell'applicazione del nuovo approccio. Al contrario, la consultazione e il coinvolgimento degli stakeholder sono state ampiamente adottate dalle regioni, in quanto strumento di acquisizione di informazioni e di costruzione del consenso intorno alla nuova strategia. Ben più problematico si è rivelato il requisito della selettività e della concentrazione degli interventi. Nella gran parte delle regioni ciò avrebbe richiesto significative modifiche nei criteri di allocazione dei fondi rispetto al passato e, soprattutto, la necessità di effettuare scelte che avrebbero escluso ampie fasce di potenziali beneficiari.

L'obiettivo della specializzazione, che doveva essere ottenuto attraverso la concentrazione di risorse in alcuni ambiti, è quindi risultato il più problematico da perseguire nell'attuazione della S3 sia a livello nazionale sia a livello regionale. Ciò è evidente sia nella individuazione degli ambiti di specializzazione, definiti in modo da essere inclusivi piuttosto che selettivi, sia nella concreta emissione dei bandi per l'allocazione delle risorse, che presentano forti continuità con il passato quanto a livello di selettività e concentrazione per settori e ambiti tecnologici (D'Adda *et al.*, 2021).

Riferimenti bibliografici

- Barca, F., McCann, P., Rodríguez-Pose, A. (2012). «The Case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral Approaches», *Journal of Regional Science*, 52, pp. 134-152.
- D'Adda, D., Iacobucci, D., Perugini, F. (2021). «Smart Specialisation Strategy in Practice: Have Regions Changed the Allocation of Structural Funds?», *Regional Studies*, in press.
- Foray, D., Goddard, J., Beldarrain, X. G., Landabaso, M., McCann, P., Morgan, K., Nauwelaers, C., Ortega-Argilés, R. (2012). *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialization (RIS3)*, Brussels.
- Gianelle, C., Guzzo, F., Mieszkowski, K. (2019). «Smart Specialisation: What Gets Lost in Translation from Concept to Practice?», *Regional Studies*, pp. 1-12.
- Hassink, R., Gong, H. (2019). «Six Critical Questions about Smart Specialization», *European Planning Studies*, 27, pp. 2049-2065.
- Iacobucci, D. (2014). «Designing and Implementing a Smart Specialisation Strategy at Regional Level: Some Open Questions | Progettazione e implementazione della Strategia Regionale di Specializzazione Intelligente: alcune questioni aperte», *Scienze Regionali*.
- Iacobucci, D., Guzzini, E. (2016). «La “Smart Specialization Strategy” delle regioni italiane e le relazioni fra ambiti tecnologici», *Scienze Regionali, Italian Journal of Regional Science*, 15, pp. 5-28.

4 **Politica di Coesione, settori ad alta intensità di conoscenza e innovazione**

di *Marco Percoco**

4.1 **Introduzione**

Lo scopo di questo scritto breve è quello di mettere in discussione, o perlomeno gettare una luce critica, sul legame, presunto o effettivo, esistente tra la politica di Coesione e l'innovazione tecnologica nelle regioni europee in generale e italiane in particolare. L'approccio che si darà sarà prevalentemente empirico, improntato all'analisi controfattuale, sebbene sul periodo di programmazione 2000-2006. Nonostante, dunque, un punto di vista fortemente «accademico», non si rinuncerà a dare delle indicazioni per il periodo di programmazione 2021-2027, pur nella loro bassa operatività, ma si spera utili per meglio contestualizzare le scelte che le amministrazioni regionali si accingono a compiere.

L'analisi controfattuale, cui il semplice esercizio che qui si propone è ispirato (Percoco, 2014), prevede la valutazione di una determinata politica in termini differenziali, ovvero comparando la situazione osservata a seguito della introduzione della politica a quella che teoricamente si sarebbe avuta se quello stesso intervento non fosse stato posto in essere. L'evidenza empirica che oggi abbiamo a disposizione e che si ispira a questa metodologia ci indica che l'effetto dei fondi comunitari sulla crescita è modesto, ma positivo. Se si utilizzano tecniche di stima quali il *regression discontinuity design*, si ottiene un effetto medio sulla variazione del PIL regionale pari allo 0,2% annuo (Becker *et al.*, 2010). È un effetto certamente modesto, ma tutt'altro che nullo, mentre esiste evidenza, invece, rispetto all'eccesso di spesa. In altri termini, in alcuni contesti, una riduzione dell'allocatione di fondi non produrrebbe una riduzione dell'impatto (Becker *et al.*, 2012). L'effetto sulla crescita è più elevato nelle regioni con governi più efficienti, con più capitale umano e se non c'è un eccesso di spesa per l'acquisto di servizi (Percoco, 2017). Inoltre, più recentemente, Gagliardi e Percoco (2017) hanno dimostrato che l'impatto della politica di Coesione sulla crescita del PIL è eterogeneo tra le diverse tipologie di regioni NUTS3 (di fatto, unità amministra-

* Università Bocconi, Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche e GREEN, Centre for Geography, Resources, Environment, Energy and Networks

tive corrispondenti alle province italiane), con quelle nelle aree rurali vicine a una regione metropolitana che ne beneficiano maggiormente, forse a causa delle ricadute spaziali.

È in questa letteratura che va contestualizzato questo capitolo, quando questo si propone di offrire un piccolo contributo investigando la relazione tra politica di Coesione, capacità innovativa e specializzazione regionale nei settori a più elevata intensità di conoscenza.

4.2 **Politica di Coesione e innovazione**

L'innovazione tecnologica, come risultato della politica regionale, ha guadagnato una crescente attenzione negli ultimi anni in quanto fattore chiave per affrontare le disparità economiche tra le regioni europee. Infatti, nella sua declinazione iniziale, la politica per l'innovazione era stata concepita in una prospettiva settoriale, a-spaziale e basata su una forte attenzione alla R&S e ai settori ad alta tecnologia come driver della performance economica delle regioni.

La politica economica regionale si è concentrata solo in seguito sull'innovazione come risultato possibile e persino auspicabile. Questa attenzione è radicata nella letteratura che punta alla rilevanza empirica e teorica dello spazio nella diffusione della conoscenza. In particolare, è stato dimostrato in modo convincente come gli spazi fisici e sociali siano tra le determinanti più importanti della propagazione di nuove idee, delle scoperte scientifiche e delle nuove tecnologie (Corrocher, Cusmano, 2014).

In anni più recenti, con la programmazione 2014-2020, la politica di innovazione regionale ha assunto la forma di strategie di Smart Specialisation così che la «Strategia di Smart Specialisation per l'innovazione regionale» (RIS3) è diventata un pilastro chiave della politica di Coesione, rivendicando l'identificazione di settori e domini tecnologici su cui è necessario mirare gli investimenti per incentivare la specializzazione in questi campi (si vedano a riguardo i contributi di Gianelle e Guzzo e di Iacobucci, in questo volume).

La crescente attenzione guadagnata dal concetto e la progressiva adozione del paradigma di Smart Specialisation nel contesto della politica di Coesione europea ha stimolato un dibattito rilevante sulle condizioni in cui è compatibile con gli obiettivi tradizionali delle iniziative volte a favorire lo sviluppo nelle regioni in ritardo di sviluppo. In effetti, a prima vista, il concetto di Smart Specialisation è lungi dall'essere privo di problemi. Si basa sull'idea che le potenziali opportunità di progresso tecnologico siano incorporate solo in determinate attività e occupazioni e la capacità di produrre innovazione dipenda dalla capacità di sfruttare queste opportunità (McCann, Ortega-Argilés, 2014). In questa prospettiva, il focus originario delle strategie di Smart Specialisation era fortemente dipendente dagli investimenti in R&S e dalla specializzazione nei settori ad alta tecnologia.

Il tentativo di incorporare la Smart Specialisation nel contesto della politica di Coesione europea giustifica il progressivo spostamento verso una diversa de-

clinazione del concetto. Il cambiamento più notevole è visibile in termini di progressivo abbandono dell'approccio settoriale per sfruttare un punto di vista del sistema di innovazione regionale. In questo senso la sfida principale è stata legata alla riqualificazione del concetto di «dominio» in una prospettiva regionale, in particolare nel contesto della politica di Coesione europea, tradizionalmente privilegiando le regioni prive di tutti quegli elementi che dovrebbero essere favorevoli allo sfruttamento di specializzazioni intelligenti.

Le strategie di Smart Specialisation dovrebbero essere collegate alle industrie locali esistenti che sono fortemente radicate nella regione, per esempio aumentando il contenuto tecnologico delle attività esistenti piuttosto che investire in settori ad alta tecnologia nuovi e indipendenti. Contestualmente, le regioni meno prospere dovrebbero promuovere strategie di diversificazione volte ad avvicinarsi a tecnologie legate ai paradigmi dominanti esistenti. Quest'ultimo aspetto può essere rafforzato investendo sulla connettività globale, sfruttando le opportunità derivanti dalla frammentazione della catena del valore globale (Iammarino, McCann, 2013).

4.3 Quanto è rilevante la politica di Coesione nella generazione di innovazione?

In assenza di dati sulla programmazione attuale, è però possibile ricavare utili indicazioni andando a verificare i risultati delle programmazioni precedenti, che sono ormai concluse. In particolare, osservando l'impatto delle politiche di Coesione durante il periodo 2000-2006 in termini di capacità di generare una maggiore innovazione nelle regioni caratterizzate da una maggiore percentuale di settori ad alta produzione tecnologici e conoscenze settori di attività ad alta intensità, ci proponiamo di gettare nuova luce sulla efficacia della politica rispetto alla produzione di innovazione (misurata dal numero di brevetti a livello regionale) attraverso la promozione di settori a elevata intensità di conoscenza. Da un punto di vista metodologico, adottiamo una prospettiva quasi sperimentale e utilizziamo un disegno di discontinuità di regressione con effetto eterogeneo (Becker *et al.*, 2012). Di seguito ci concentreremo sull'effetto dei trasferimenti dell'obiettivo 1, in modo che la regola di ammissibilità sia che siano ammissibili tutte le regioni con un PIL pro capite inferiore al 75% della media UE.

Durante il periodo di programmazione 2000-2006, le regioni dell'Unione Europea hanno speso circa il 16% dei Fondi strutturali totale allocati alla ricerca e sviluppo, corrispondente a una spesa complessiva di 29,5 miliardi di euro. Circa il 76% di questo importo è stato assegnato alle regioni dell'obiettivo 1 (Rivera Leon *et al.*, 2011).

Per quanto riguarda le nostre misure di specializzazione in settori *knowledge intensive*, utilizziamo la quota di occupazione impiegata nei settori high tech e knowledge intensive, secondo la classificazione proposta dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). In particolare, i settori ad alta tecnologia sono considerati settori 31-33 secondo la Classificazione statistica del-

le attività economiche nella Comunità Europea (NACE), ovvero: Fabbricazione di macchine e computer per ufficio, Fabbricazione di apparecchiature e apparecchi radiotelevisivi e di comunicazione, Fabbricazione di strumenti medici, di precisione e ottici, orologi e orologi (settori HTM, high tech and management).

Per quanto riguarda i *knowledge intensive sector* (KIS), consideriamo servizi alle imprese nei settori 72-74 nella classificazione NACE, come proposto da Schricke *et al.* (2012), ovvero: Computer e attività correlate, Ricerca e sviluppo, Legale, tecnico e pubblicitario.

La **Tabella 4.1** riporta statistiche descrittive per la crescita cumulativa pro capite dei brevetti e le dimensioni dei settori ad alta tecnologia e ad alta intensità di conoscenza. La crescita dell'innovazione è maggiore nelle regioni dell'obiettivo 1 di circa l'1,3%, sebbene la quota di occupazione nel KIS sia maggiore nel caso delle regioni dell'obiettivo 2 (le nostre regioni di controllo). Questa differenza, tuttavia, è minore nel caso della quota di HTM.

Nella **Tabella 4.2** la politica di Coesione è la nostra variabile di trattamento e nelle regressioni è sempre incluso un polinomio di 5° ordine della variabile

Tabella 4.1 Statistiche riassuntive (media e deviazione standard)

	Totale Campione	Regioni trattate	Regioni di controllo
Crescita dei brevetti	1.115 (4.24)	1.729 (4.258)	0.430 (3.095)
Settori high tech	6.597 (3.17)	5.092 (3.014)	7.648 (2.851)
Settori ad alta intensità di conoscenza	28.422 (7.61)	2.444 (7.364)	29.935 (6.213)

Tabella 4.2 Politica di Coesione e crescita dei brevetti (RDD con stime IV)

	(1) Intero campione	(2) KIS sopra la media	(3) KIS sotto la media	(4) HTM sopra la media	(5) HTM sotto la media
Politica di Coesione	1.120 ** (0,565)	0,913 * (0,551)	2.845 (3.162)	1.142 * (0.613)	0.663 (1.349)
Paese FE	sì	sì	sì	sì	sì
Polinomio di quinto ordine	sì	sì	sì	sì	sì
Osservazioni	1.051	849	202	886	165
R quadrato	0.038	0.029	0,076	0,037	0.041

Note: la tabella riporta le regressioni del secondo stadio. La variabile dipendente è il tasso di crescita cumulativo dei brevetti pro capite tra il 1999 e il 2008. Gli effetti fissi per Paese e un polinomio di 5° ordine nella variabile forzante sono sempre inclusi. Livelli di significatività: *** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1.

forzante. Secondo il nostro modello di riferimento 1, la politica di Coesione aumenta il tasso di crescita cumulativo dei brevetti dell'1,12%. Nei modelli da 2 a 5, abbiamo stimato lo stesso sistema di equazioni, ma dividendo il campione per le regioni con una quota di HTM e KIS rispettivamente al di sopra e al di sotto della media UE. Tali specifiche intendono essere un test preliminare per l'esistenza di un impatto differenziale della politica di Coesione sull'innovazione guidata dalla specializzazione nei settori ad alta tecnologia e ad alta intensità di conoscenza. La stima di un aumento dell'1,12% nel modello 1 potrebbe infatti nascondere una certa eterogeneità tra le regioni. È interessante notare che non è stato possibile trovare alcun effetto significativo della politica nei modelli 2-5. Anche in termini di entità, i risultati sono contrastanti poiché nel caso del KIS l'effetto della politica di Coesione è maggiore nelle regioni con una quota di settori ad alta intensità di conoscenza superiore alla media. Nel caso di HTM, i risultati sono esattamente l'opposto.

Per stimare l'effetto eterogeneo della politica di Coesione in un modo più appropriato ed esplicito, abbiamo interagito la variabile di trattamento con la quota di KIS e HTM nella regione, con risultati presentati in **Tabella 4.3**.

Il modello 1 contiene solo l'interazione tra il trattamento e la quota del settore ad alta intensità di conoscenza con un effetto medio della politica di Coesio-

Tabella 4.3 Politica di Coesione e crescita dei brevetti (HRDD con stime IV)

	(1) Intero campione	(2) Intero campione	(3) Intero campione
Politica di Coesione	10.10 ** (4.020)	0.347 (1.393)	-10.35 (23.58)
KIS	0.0140 (0.0183)		0.188 (0.183)
Politica di Coesione * KIS	-0.313 *** (0.114)		-0,310 ** (0.157)
HTM		-0.0325 (0,0328)	20.76 (22.55)
Politica di Coesione * HTM		0.173 (0.158)	-0.128 (0.241)
Paese FE	sì	sì	sì
Polinomio di 5° ordine	sì	sì	sì
Osservazioni	1.051	1.051	1.051
R quadrato	0.155	0.099	0.151

Note: la tabella riporta le regressioni del secondo stadio. La variabile dipendente è il tasso di crescita cumulativo dei brevetti pro capite tra il 1999 e il 2008. Gli effetti fissi per Paese e un polinomio di 5° ordine nella variabile forzante sono sempre inclusi. Livelli di significatività: *** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1.

ne estremamente elevato e pari al 10,1%, sebbene una sensibile attenuazione di questo provenga dal coefficiente del termine di interazione con la quota di occupazione del settore ad alta intensità di conoscenza, che è pari a -0,313. Considerando le medie riportate nella **Tabella 4.1**, l'effetto complessivo della politica europea nel caso di una regione con una quota di KIS in linea con la media UE è dell'1,2%. Nel modello 2, dove vengono considerati i settori HTM, non si sono riscontrati effetti significativi, come è anche il caso del modello 3, dove vengono utilizzate entrambe le misure di Smart Specialisation.

In conclusione, i risultati dell'analisi econometrica non supportano l'idea che la politica di Coesione abbia stimolato l'innovazione in luoghi caratterizzati dalla specializzazione in settori ad alta tecnologia e ad alta intensità di conoscenza.

4.4 Conclusioni

L'obiettivo di fondo della politica di Coesione, sin dalla sua ideazione e prima implementazione, è stato quello di garantire uno sviluppo omogeneo tra le regioni europee, cercando di fronteggiare le forze centripete del mercato comunitario e della politica monetaria unitaria. Nel corso dei decenni, questo obiettivo generico, che, nella sua versione originaria prevedeva la promozione di un classico percorso di convergenza di lungo periodo attraverso interventi che avrebbero dovuto avere un deciso carattere di strutturalità, si è poi andato declinando in diverse varianti.

I più recenti periodi di programmazione hanno focalizzato risorse consistenti su misure volte a produrre conoscenza e innovazione. Dall'evidenza riportata in questo scritto, sembrerebbe emergere una sostanziale inefficacia della politica di Coesione in quest'ambito o almeno un'efficacia modesta e non dipendente dalla specializzazione locale in settori comunemente considerati come a elevata intensità di conoscenza.

Questa evidenza, sebbene preliminare e puramente indicativa, se confermata da studi più approfonditi e magari relativi a successivi periodi di programmazione, getterebbe un'ombra non solo sulla capacità della politica di Coesione di stimolare l'accumulazione di conoscenza, ma anche sulle scelte delle amministrazioni regionali circa l'eccessivo focus su strategie di Smart Specialisation che hanno avuto quale fulcro l'innovazione prodotta attraverso la promozione di settori high-tech o a elevata intensità di conoscenza. Questi settori sono certamente cruciali per la produttività dei territori, ma sembrerebbero non riuscire a trarre valore aggiunto dalla politica di Coesione.

È però necessario calmierare queste indicazioni che vengono da una rigida valutazione controfattuale con alcune indicazioni di carattere qualitativo. L'analisi qui presentata dimostra come *in media* la politica di Coesione riesce a essere poco efficace nel promuovere l'innovazione e che i settori a più elevata intensità di conoscenza non sono strategici, ma questo non implica che la stessa politica di Coesione sia *sempre* inefficace. In alcuni contesti, ben definiti ma non facilmente identificabili con il livello di conoscenza che oggi abbiamo, gli interventi promossi dall'UE potrebbero mostrarsi utili nella produzione di conoscenza. In

tal senso, l'indicazione che è necessario veicolare ai policy maker è che eventuali politiche che si pongano l'obiettivo di produrre conoscenza necessitano di una profonda conoscenza del contesto in cui vengono calate e, soprattutto, della sua reale capacità di generare innovazione. Ovvero, è necessario rammentare come la più recente tendenza nelle strategie di Smart Specialisation, come pure discusse nell'ambito di questo volume, tendono a concepire politiche che vadano a rafforzare specializzazioni che *in nuce* riescono, anche attraverso legami con altri settori, a rappresentare una base conoscitiva su cui poi innestare interventi specifici.

Infine, è pure necessario sottolineare come l'analisi presentata in questo breve studio abbia preso in esame l'efficacia della politica di Coesione durante il periodo di programmazione 2000-2006, un periodo in cui le azioni volte a promuovere l'innovazione avevano un afflato eminentemente «orizzontale», ovvero erano volte a promuovere le attività potenzialmente innovative su settori i più diversi, senza far leva sulle filiere produttive. Questo *caveat* implica la non perfetta trasferibilità delle nostre stime al periodo 2014-2020 o 2021-2027. È altresì vero, però, che la nostra analisi ha preso in considerazione la struttura produttiva locale come «filtro» attraverso cui la politica di Coesione può idealmente avere un impatto sull'innovazione. Ma, anche in questo caso, si è rilevato che la sola presenza di imprese a elevata intensità di conoscenza non è una garanzia dell'efficacia di politiche atte a promuovere l'innovazione, mentre risultati migliori potrebbero ottenersi attraverso un'analisi ulteriore delle relazioni di queste imprese con imprese del territorio.

Compiendo uno sforzo di sintesi rispetto alle precedenti considerazioni e analisi, è fuor di dubbio che si possa affermare che i veri fattori critici di successo delle azioni cofinanziate dall'Unione Europea siano l'individuazione e la conoscenza profonda delle capacità innovative ancora inesprese a livello locale, molto più che non la conoscenza dei legami input-output tra imprese.

Riferimenti bibliografici

-
- Becker, S.O., Egger, P. H., von Ehrlich, M. (2010). «Going NUTS: the effect of EU Structural Funds on regional performance», *Journal of Public Economics*, 94(1-2), pp. 578-590.
- Becker, S.O., Sascha O., Egger, Peter H., von Ehrlich, M. (2012). «Too much of a good thing? On the growth effects of the EU's regional policy», *European Economic Review*, 56(4), pp. 648-668.
- Corrocher, N., Cusmano, L. (2014). «The 'KIBS Engine' of Regional Innovation Systems: Empirical Evidence from European Regions», *Regional Studies*, 48(7), pp. 1212-1226.
- Gagliardi, L., Percoco, M. (2017). «The impact of European Cohesion Policy in urban and rural regions», *Regional Studies*, 51(6), pp. 857-868.
- Iammarino, S., McCann P. (2013), *Multinationals and Economic Geography: Location, Technology and Innovation*, Cheltenham, UK, Edward Elgar, 2013.
- McCann P.E, Ortega Ortega-Argilés, R. (2014). «The Role of the Smart Specialisation Agenda in a Reformed EU Cohesion Policy», *Scienze Regionali*, 1, pp. 15-32.

- Percoco, M. (2014). *Regional perspectives in policy evaluation*, SpringerBriefs in Regional Science, Springer.
- Percoco, M. (2017). «Impact of European Cohesion Policy on regional growth: does local economic structure matter?», *Regional Studies*, vol. 51(6), pp. 833-843.
- Rivera Leon, L., M. Miedzinski e A. Reid (2011). *An analysis of the effects of Structural Funds support for research, technological development and innovation 2000-2010*, Directorate General Research and Technological Development, European Commission, Bruxelles.
- Schricke, E., Zenker, A., e Stahlecker, T. (2012). *Knowledge-Intensive (Business) Services in Europe*. No. EUR 25189: 52. Luxembourg: European Commission, Bruxelles.

5 La capacità amministrativa come fattore di successo delle politiche di sviluppo regionale

di Ekaterina Domorenok*

5.1 Introduzione

Questo saggio si prefigge di fornire una breve riflessione sul tema della capacità amministrativa nell'ambito della politica di coesione dell'Unione Europea (UE), occupandosi sia degli aspetti di concettuali sia dei risvolti di natura pratico-operativa.

Come noto, alcune caratteristiche istituzionali, quali, per esempio, l'autonomia, la trasparenza e la responsabilità, sono state riconosciute come fondamentali per una buona qualità di governo che, a sua volta, costituisce un requisito indispensabile per un'efficace azione pubblica. Il nesso tra i fattori istituzionali e l'efficacia delle politiche pubbliche è stato ampiamente discusso proprio dagli studi sulla politica di coesione dell'UE, mettendo in luce come il livello di assorbimento dei finanziamenti europei (Tosun, 2014), l'innovazione e la competitività delle imprese nonché l'attrattività dei territori per gli investimenti esteri (Rodríguez-Pose, Ketterer, 2020) siano determinati da alcune specifiche caratteristiche istituzionali. L'attenzione verso la qualità delle istituzioni, comprensiva della dimensione politica e di quella amministrativa, è stata dovuta anche a un peculiare disegno di governance – multi-livello e multi-attore –, adottato nel contesto della politica di coesione, che si caratterizza per un articolato sistema di responsabilità condivise tra i diversi livelli territoriali (europeo, nazionale, regionale e locale). Infine, ha destato preoccupazione il fatto che la politica di coesione, essendo destinataria di un'ingente quota di risorse del bilancio dell'UE, abbia registrato diverse criticità di attuazione, tra cui la scarsa capacità di spesa, un limitato impatto sul sistema produttivo e sulla crescita economica, e la presenza di irregolarità nella gestione finanziaria (Crescenzi *et al.*, 2016).

Per migliorare l'efficacia di implementazione e contrastare le criticità rilevate, l'UE si è impegnata a promuovere una serie di azioni volte a migliorare la qualità della performance amministrativa nell'ambito di gestione dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE), facendo diventare la politica di coesione un vero e proprio laboratorio sperimentale per gli strumenti di *capacity-building*.

* Dipartimento di Science Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali, Università di Padova.

Sebbene tuttora non esista una definizione univoca della capacità amministrativa, né disponiamo di un quadro concettuale completo entro cui tracciare in maniera puntuale e sistematica i vari aspetti a essa associata, il dibattito accademico e politico degli ultimi anni ha fornito molteplici spunti in merito.

Il concetto e gli strumenti della capacità amministrativa hanno assunto particolare importanza nell'ambito dell'attuazione delle Strategie di Specializzazione Intelligente (Smart Specialisation Strategies - 3S), in quanto quest'ultime richiedono alle istituzioni incaricate della gestione dei Fondi SIE di promuovere strategie di sviluppo economico integrate e basate sulle esigenze dei luoghi, tenendo conto di alcuni requisiti di politica pubblica particolarmente sfidanti: i) sostenere in maniera selettiva alcune priorità di investimento che siano promettenti per uno sviluppo basato sulla conoscenza; ii) far leva sui punti di forza, il vantaggio competitivo e il potenziale di eccellenza dei territori; iii) promuovere l'innovazione tecnologica e stimolare gli investimenti privati, iv) coinvolgere gli stakeholder nell'attività di innovazione e di sperimentazione; v) utilizzare l'approccio *evidence-based* e creare un sistema di monitoraggio e valutazione. Come è noto (si veda il contributo di Gianelle e Guzzo in questo volume), i regolamenti europei hanno lasciato alle autorità nazionali di riferimento un ampio spazio di manovra nella definizione di tali strategie.

Oltre a presentare i principali elementi del dibattito accademico e politico intorno al concetto della capacità amministrativa, questo capitolo illustra gli strumenti che l'UE ha messo in campo allo scopo di potenziare le conoscenze e le competenze specifiche richieste per un'efficace ed efficiente gestione dei Fondi SIE. Infine, si rifletterà sulle sfide per le azioni di *capacity-building* in vista del prossimo periodo di programmazione 2021-2027, che prevede l'attivazione dei nuovi fondi europei dall'architettura particolarmente complessa e articolata, in quanto cerca di coniugare ambiziose priorità politiche di lungo termine, come la neutralità climatica e la transizione energetica, con gli obiettivi di medio termine legati anche e soprattutto alla risposta dell'UE alle conseguenze economiche e sociali della pandemia da Covid-19. L'attuazione degli interventi strategici e intersettoriali previsti dal Fondo per la ricostruzione (Recovery Fund) e dal Fondo per la giusta transizione (Just Transition Fund) – per menzionarne alcuni –, richiederà un notevole sforzo in termini di programmazione, progettazione e attuazione quali componenti chiave della capacità amministrativa.

5.2 Capacità amministrativa: il quadro definitorio e l'operazionalizzazione

Il tema della capacità amministrativa ha ricevuto crescente interesse del mondo politico e accademico a partire dagli anni Novanta. Derivando principalmente dall'ambito delle politiche per la cooperazione e lo sviluppo, con particolare riferimento alla strategia delle Nazioni Unite nell'ambito degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, il concetto di capacità amministrativa si è gradualmente consolidato dentro a un quadro di riferimento più ampio concernente la capacità istituzionale,

che si associa con la capacità dei governi e delle istituzioni pubbliche nel loro insieme di trovare soluzioni efficaci ai problemi della società, garantendo al tempo stesso il rispetto dei principi criteri democratici (inclusione, trasparenza ecc.). A sua volta, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE - OECD), ha elaborato una serie di linee guida concernenti l'efficacia dell'azione pubblica, con particolare riferimento agli investimenti pubblici, sottolineando come il ruolo delle amministrazioni ai vari livelli territoriali (nazionale, regionale e locali) sia determinante per la gestione delle risorse destinate allo sviluppo territoriale. Si ritiene, quindi, fondamentale promuovere l'apprendimento strategico ai vari livelli istituzionali allo scopo di migliorare la capacità di azione (OCSE, 2020).

Il tentativo di operationalizzare e misurare la capacità istituzionale e amministrativa si è tradotto nello sviluppo di alcuni indici, tra cui i più noti sono: l'Indice europeo sulla qualità delle istituzioni (*European Quality of Government Index*), ideato dall'Università di Göteborg, l'Indice di governance mondiale (*Worldwide Governance Indicators*) della Banca Mondiale e gli indicatori della governance di sviluppo sostenibile (*Sustainable Governance Indicators*) della Bertelsmann Stiftung.

Allo stesso modo, la letteratura accademica sul tema ha inteso la capacità amministrativa come parte integrante della capacità istituzionale, ovvero dell'abilità dei governi di affrontare e risolvere problemi complessi, come, per esempio, lo sviluppo sostenibile, il cambiamento climatico, le crisi economiche o l'immigrazione. Non sono molti gli studi a occuparsi specificatamente della capacità amministrativa, scorporando questa dimensione dal dominio più ampio della «macchina pubblica» (Pollitt, 2011). Alcuni di essi hanno messo in luce come le capacità attuativa regolativa, analitica e di coordinamento, che si riferiscono rispettivamente all'abilità delle istituzioni a mettere in pratica, controllare, analizzare e coordinare le varie azioni, siano fondamentali per affrontare le sfide della governance contemporanea (Lodge, Wegrich, 2014). Altri studi si sono focalizzati sulla componente organizzativa, sottolineando l'importanza dell'abilità del governo di gestire le risorse materiali e umane in modo da raggiungere i propri obiettivi. Queste abilità attengono a determinate funzioni e attività: capacità di sviluppare programmi; individuare e attrarre risorse; valutare il progresso delle azioni messe in campo, imparando dall'esperienza; definire indicatori e benchmark ecc. (Honadle, 1981). In questa prospettiva, si ritiene fondamentale sviluppare meccanismi che inducano trasformazioni nell'organizzazione e nel modus operandi delle amministrazioni, in modo che esse siano in grado di anticipare o rispondere tempestivamente alle sfide di governance (El-Taliawi, Van Der Wal, 2019). Le culture e gli stili amministrativi, le prassi informali, le conoscenze e le esperienze individuali, ma anche la fiducia e la presenza di conflitti, sono stati indicati quali fattori essenziali della capacità amministrativa (Christensen *et al.*, 2019).

A partire dagli anni Duemila, l'UE ha promosso svariati pacchetti di riforme finalizzate alla creazione della capacità (*capacity-building*), sia in un'accezione più ampia come qualità di governo e delle istituzioni pubbliche, sia sotto

il profilo specifico della capacità amministrativa. Mentre in una fase iniziale l'attenzione di questi programmi (per esempio TACIS, PHARE) si è concentrata sul rafforzamento delle istituzioni democratiche e del rispetto dell'*acquis communautaire* nei Paesi dell'Europa centro-orientale che stavano per entrare a far parte dell'UE, il focus si è progressivamente spostato sulla qualità della performance amministrativa nell'ambito della gestione dei Fondi SIE, su tutto il territorio dell'Unione. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, la valutazione della capacità amministrativa ha tenuto conto di quanto le amministrazioni interessate si siano adeguate alle regole e alle procedure stabilite dai regolamenti dei Fondi SIE rispetto alle varie fasi del ciclo programmatico: dal disegno dei documenti di programmazione ai diversi livelli territoriali, all'attuazione (che comprende la gestione, il controllo e l'audit finanziari), al monitoraggio e alla valutazione dei risultati e dell'efficacia. Gli studi sul tema hanno messo in luce come la resistenza delle istituzioni al cambiamento e la riproduzione delle logiche operative radicate nell'esperienza pregressa (*path-dependence*) abbia condizionato l'operato delle amministrazioni rispetto al quadro normativo stabilito dall'UE, rallentando l'assorbimento dei fondi europei e impedendo gli investimenti per lo sviluppo (Milio, 2007; Terracciano, Graziano, 2016).

Un approccio più ampio, che offre una comprensione più completa e articolata dei vari componenti costitutivi della capacità amministrativa, è stata elaborato dall'Istituto per gli Studi Economici di Rotterdam, secondo cui la capacità amministrativa denota «le abilità e le competenze delle autorità pubbliche, a livello centrale e locale, essenziali per poter preparare i piani, i programmi e i progetti entro le scadenze prestabilite, garantire il coordinamento tra i principali stakeholder, rispettare i requisiti amministrativi e di reporting, garantire il corretto finanziamento e il monitoraggio dell'implementazione, prevenendo le irregolarità» (NEI, 2002, p. 2).

Questo approccio individua nelle risorse la principale forza propulsiva della creazione e del consolidamento delle capacità amministrative richieste per la gestione dei Fondi europei, distinguendo tra i seguenti tre livelli su cui esse si sviluppano:

- *sistemi e strumenti* – i sistemi e gli strumenti necessari allo svolgimento delle funzioni di gestione, monitoraggio e reportistica come, per esempio: linee guida, template, checklist; software, hardware e attrezzature specialistiche; sistemi di comunicazione; intranet e siti web; procedure e modelli codificati (per esempio modelli di valutazione dei progetti, analisi costo beneficio, analisi di impatto ambientale ecc.);
- *strutture organizzative* – unità e gruppi di lavoro, comitati volti ad assicurare coordinamento multi-livello e orizzontale, tavoli di coordinamento, armonizzazione delle procedure;
- *risorse umane* – personale che lavora presso le amministrazioni pubbliche o enti semi-pubblici, ma anche personale aggiuntivo acquisito tramite outsourcing (consulenti privati), collocato ai vari livelli della governance (nazionale, regionale, sub-regionale).

Questo approccio non solo permette di mappare in maniera puntuali le varie componenti della capacità amministrativa, ma può anche suggerirne profili di miglioramento (Domorenok *et al.*, 2020). Non è un caso, infatti, che negli ultimi anni, la Commissione Europea abbia ampiamente adottato questo quadro analitico per avviare una riflessione sulle varie componenti della capacità amministrativa richieste per un'efficace ed efficiente gestione dei finanziamenti europei, cercando anche di ricondurre a una cornice comune (Pucher, Martinos, 2018) le azioni di *capacity-building* realizzate attraverso molteplici strumenti.

5.3 Gli strumenti di capacity-building nella programmazione 2014-2020 e le scelte per il periodo 2021-2027

La questione della capacità ha ricevuto particolare attenzione nell'ambito della programmazione europea nel periodo 2014-2020, considerata la necessità di massimizzare l'impatto degli investimenti sostenuti dal bilancio comunitario nelle condizioni di contrazione della spesa pubblica nei Paesi membri dell'Unione, a seguito della crisi finanziaria del 2008. L'efficienza della Pubblica Amministrazione è stata quindi inserita tra le condizionalità *ex ante* per l'assegnazione dei Fondi SIE, mentre il Consiglio ha formulato le raccomandazioni specifiche nei confronti di alcuni Paesi, tra cui Italia, chiedendo di introdurre le misure atte al miglioramento dell'operato delle amministrazioni sia in termini di competenze generali, sia dal punto di vista delle capacità gestionali e progettuali. La carenza strutturale di queste capacità è stata indicata quale principale ragione del mancato assorbimento dei Fondi SIE e, più in generale, di una scarsa qualità programmatica ai vari livelli territoriali (Consiglio dell'Unione Europea, 2013).

Oltre a fornire indicazioni in merito agli interventi migliorativi delle capacità amministrative sotto i diversi profili, come per esempio, il controllo finanziario, il coordinamento, il coinvolgimento degli stakeholder economici e sociali, l'UE ha attivato alcuni strumenti specifici dedicati al supporto di queste azioni.

Eccezionalmente, nella programmazione 2014-2020 i regolamenti dei Fondi SIE hanno introdotto un apposito Obiettivo Tematico (OT 11 - Migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione), tramite il quale le amministrazioni hanno potuto inserire azioni dedicate al potenziamento delle capacità amministrative all'interno dei propri programmi operativi nazionali e regionali (Regolamento (UE) 1303/2013, art. 9). Queste misure potevano includere azioni di ampia portata legate alle riforme della Pubblica Amministrazione nell'ambito del Fondo Sociale Europeo (FSE), nonché interventi più puntuali a valere sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), relative agli strumenti di supporto e a misure presso gli enti coinvolti nell'attuazione del Fondo stesso. Le misure dedicate a questo obiettivo tematico sono state avviate nell'ambito di 28 programmi operativi, la maggior parte dei quali è strettamente connessa i programmi di riforme amministrative avviate dai governi a seguito delle raccomandazioni ricevute dal Consiglio e dalla Commissione (Pucher, Martinos, 2018). A questo specifico versante tematico si aggiungono le azioni da sostenere attraverso l'OT

2 (e-government, open data), nonché le misure per il coinvolgimento degli stakeholder e delle amministrazioni nell'attuazione delle Strategie di Specializzazione Intelligenti (SSI).

Un altro strumento consolidato di supporto alla capacità amministrativa è la cosiddetta Assistenza Tecnica (AT), che è stata tradizionalmente utilizzata per sostenere un ampio ventaglio di azioni di supporto alla preparazione, gestione, monitoraggio, valutazione, informazione, comunicazione, creazione di reti, come pure al controllo e audit dei programmi operativi. Come sottolinea la Commissione stessa, l'AT, che viene incanalata all'interno degli assi tematici dedicati dei programmi operativi, è da intendersi come supporto finanziario agli stati membri per sostenere la realizzazione dei programmi operativi, da un lato, e rafforzare le capacità delle istituzioni coinvolte nella gestione dei Fondi strutturali (Commissione Europea, 2016), dall'altro.

Inoltre, la Direzione generale per le politiche regionali e urbane (DG Regio) ha attivato una serie di iniziative aggiuntive per supportare azioni di *capacity-building*, come, per esempio: supporto allo scambio e all'apprendimento (*Taiax Peer-to-Peer*), attività di creazione di reti (networking) tra gli amministratori pubblici (per esempio *European Week of Regions and Cities*), azioni dedicate al potenziamento della capacità amministrativa nell'ambito del programma *Horizon 2020*, il Programma europeo per la giustizia (*EU Justice Programme*) ecc.

Il quadro proposto dalla Commissione Europea per la prossima programmazione 2021-2027 prevede una sostanziale revisione degli strumenti di *capacity-building* attivati nel periodo 2014-2020. Nello specifico, l'OT 11 non verrà più attivato, in considerazione del fatto che solo un limitato numero di programmi ha adottato questo strumento. Alcune misure ricomprese in questo pacchetto nella programmazione 2014-2020 confluiranno in un nuovo programma per le riforme (*Reform Support Programme*), coordinato dalla Commissione Europea, che si articolerà in due parti: i) lo strumento per il supporto tecnico (*Technical Support Instrument*) e ii) lo strumento per la realizzazione delle riforme (*Reform Delivery Tool*). Verrà riconfermata l'AT da attuare sia nell'ambito dei programmi operativi che a livello europeo, da realizzare sotto il coordinamento della Commissione. Infine, è stata avviata una riflessione più ampia sugli strumenti di miglioramento della capacità amministrativa, che ha portato alla pubblicazione di un insieme di linee guida volte a promuovere la diffusione di buone pratiche e dei processi di apprendimento nelle pubbliche amministrazioni responsabili della gestione dei Fondi SIE (Commissione Europea 2020).

Allo stesso tempo, la bozza dei nuovi regolamenti dei Fondi SIE sottolinea la necessità di rafforzare le strategie di sviluppo locale nonché la responsabilità delle amministrazioni nella gestione dei Fondi europei.

5.4 Le lezioni apprese e le sfide

Nonostante la disponibilità di numerosi strumenti di *capacity-building*, l'efficacia dell'azione europea risulta tuttora limitata. Una delle principali criticità in questo

senso, dal punto di vista del metodo, appare essere una scarsa sistematicità dell'azione dell'UE: l'unico strumento attuato in un arco di tempo sufficientemente lungo è rappresentato dall'Assistenza tecnica, la cui portata finanziaria e applicazione pratica risultano essere fortemente limitate. Mancano non solo i dati relativi alla tipologia delle azioni realizzate nell'ambito dell'AT nei diversi Paesi dell'Unione, ma anche i criteri di valutazione condivisi che permettano di misurare l'impatto e l'efficacia di queste azioni. Inoltre, non è stato instaurato un meccanismo di coordinamento strategico che possa garantire la coerenza e la complementarità tra i vari strumenti di *capacity-building* attivati nella programmazione 2014-2020, compromettendo quindi la possibilità di un'azione mirata, atta a colmare le carenze specifiche sul piano delle competenze e delle conoscenze richieste per un'efficace gestione dei fondi. Infine, il target e l'ambito di applicazione delle varie azioni di *capacity-building* non sono stati debitamente precisati, rendendo quindi confusa la logica complessiva degli interventi, con il rischio di disperdere le risorse in modo frammentato tra misure a supporto delle competenze e delle conoscenze tecniche del personale, riforme organizzative di carattere strutturale e la revisione delle funzioni e dei ruoli nel disegno istituzionale complessivo.

In termini sostanziali, invece, rimane evidente che un effettivo rafforzamento delle capacità delle pubbliche amministrazioni non può avvenire senza un considerevole impegno da parte delle amministrazioni interessate. Qualsiasi strumento europeo andrebbe opportunamente calibrato nel contesto territoriale, istituzionale e culturale in cui viene attuato. A tale scopo, oltre alla componente finanziaria, che garantisce la disponibilità delle risorse, e a quella tecnica, legata alle conoscenze e all'expertise richieste per la realizzazione delle azioni di *capacity-building*, sono necessarie la motivazione e la propensione all'azione strategica.

Queste qualità permettono alle amministrazioni di individuare i fabbisogni della capacità amministrativa in base alle esigenze derivanti dai problemi da affrontare e a definire linee di azione adeguate volte a colmare le lacune identificate, tenendo conto dei vincoli e delle opportunità delle politiche europee. Compito questo sempre più sfidante, considerata la natura complessa e inter-settoriale delle politiche da mettere in atto come, per esempio, i pacchetti per l'economia circolare, la transizione energetica o il cambiamento climatico.

Riferimenti bibliografici

- Christensen, T., Læg Reid, O.M., Læg Reid, P. (2019). «Administrative coordination capacity; does the wickedness of policy areas matter?», *Policy and Society*, 38(2), pp. 237-254.
- Commissione Europea (2016). Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13. Commission Staff Working Document. Disponibile al link https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_swd_report_en.pdf.
- Commissione Europea (2020). A practical toolkit for preparing Roadmaps for Administrative Capacity Building. Disponibile al link https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/roadmap_admin/

- Consiglio dell'Unione Europea (2013). *Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2013 sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2017* (2013/C 217/11).
- Crescenzi, E., Di Cataldo, M., Rodríguez-Pose, A. (2016). «Government quality and the economic returns of transport infrastructure investment in European regions». *Journal of Regional Science*, 56(4), pp. 555–582.
- Domorenok, E., Graziano, P., Polverari, L. (2020) «Capacità istituzionali e amministrative e Strategie Integrate di Sviluppo Urbano Sostenibile», *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 1, pp. 171-191.
- El-Taliawi, O.G., Van Der Wal, Z. (2019). «Developing administrative capacity: an agenda for research and practice», *Policy Design and Practice*, 2(3), pp. 243-257.
- Honadle, B.W. (1981). «A Capacity-Building Framework: A Search for Concept and Purpose», *Public Administration Review*, pp. 575-580.
- Lodge, M., Wegrich, K. (a cura di) (2014). *The Problem-Solving Capacity of the Modern State. Governance Challenges and Administrative Capacities*, Oxford, Oxford University Press.
- Milio, S. (2007). «Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy», *Regional Studies*, 41(4), pp. 429-442.
- NEI (2002). *Key Indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds*, Final Report, NEI Regional and Urban Development, Rotterdam.
- OCSE - OECD (2020). *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy. Administrative Capacity Building Roadmaps*. OECD Multi-level Governance Studies. Disponibile al link https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/strengthening-governance-of-eu-funds-under-cohesion-policy_9b71c8d8-en
- Pollitt, C. (2011). «Not odious but onerous: Comparative Public Administration», *Public Administration*, 89(1), pp. 114-127.
- Pucher, J., Martinos, H. (2018) *Administrative capacity of local and regional authorities. Opportunities and challenges for structural reforms and a more effective European economic governance*, Report for the European Committee of the Regions. Disponibile al link <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/89b9661c-f849-11e8-9982-01aa75ed71a1>.
- Rodríguez-Pose, A., Ketterer, T. (2020). «Institutional change and the development of lagging regions in Europe», *Regional Studies*, 54(7), pp. 974-986.
- Terracciano, B., Graziano, P.R. (2016). «EU Cohesion Policy Implementation and Administrative Capacities: Insights from Italian Regions», *Regional & Federal Studies*, 26(3), pp. 293-320.
- Tosun, J. (2014). «Absorption of Regional Funds: A Comparative Analysis», *Journal of Common Market Studies*, 52(2), pp. 371-387.

6 Risorse europee e investimenti pubblici locali

di *Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo**

6.1 Premessa

L'ultimo decennio è stato attraversato da una pesantissima crisi economica che ha coinvolto – pur in modo diverso – tutti i Paesi europei. La gravità della crisi non è dovuta solo alle dimensioni, ma anche alla sua composizione, dal momento che ha penalizzato soprattutto il tasso di accumulazione di capitale pubblico e privato, compromettendo in modo durevole la capacità di ripresa dei sistemi economici (**Figura 6.1**). Le risorse europee hanno solo limitatamente compensato le difficoltà della spesa ordinaria, accentuando alcune storiche criticità, quali la scarsa addizionalità rispetto alle risorse proprie e l'inefficace azione di riequilibrio territoriale infrastrutturale (SVIMEZ, 2002 e 2019). Questo nonostante molti autori in letteratura e molti analisti attribuiscono alla spesa infrastrutturale – tra i fondi europei – la maggiore capacità di attivazione economica, di crescita regionale e di convergenza (Farole *et al.*, 2011; Cerqua, Pellegrini, 2014; Barone *et al.*, 2019).

Gli investimenti pubblici in infrastrutture sono, infatti, diffusamente riconosciuti come importanti driver della crescita regionale e della competitività territoriale (Rodriguez-Pose, Fratesi, 2004; Crescenzi, Rodriguez-Pose, 2012; Elburz *et al.*, 2017; Capello, Nijkamp, 2019; Glass *et al.*, 2019; Coppola *et al.*, 2020; Cerniglia, Saraceno, 2020). Inoltre, sono componenti strategiche della dotazione di capitale territoriale, dagli importanti effetti economici di breve e lungo periodo (Camagni, Capello, 2013; Fratesi, Perucca, 2014). La capacità di investire efficacemente, in risposta alla domanda dei territori, è infatti di essenziale importanza al fine di garantire il necessario ritorno dalle risorse pubbliche, a scala sia regionale che locale (Rodriguez-Pose, Garcilazo, 2015; Crescenzi *et al.*, 2016; Fratesi, Wishlade, 2017; Fratesi, Perucca, 2019; Guccio *et al.*, 2014).

Siamo oggi nel mezzo di una ancor più grave nuova crisi economica, conseguenza della pandemia sanitaria, e in procinto di avviare un impegnativo piano di investimenti sotto la guida europea (Recovery Fund), sulla cui efficacia ripo-

* IRPET, Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana, Area Finanza pubblica e Territorio.

niamo le speranze di ripresa. È essenziale, dunque, fare tesoro della precedente esperienza, per non ripeterne gli errori.

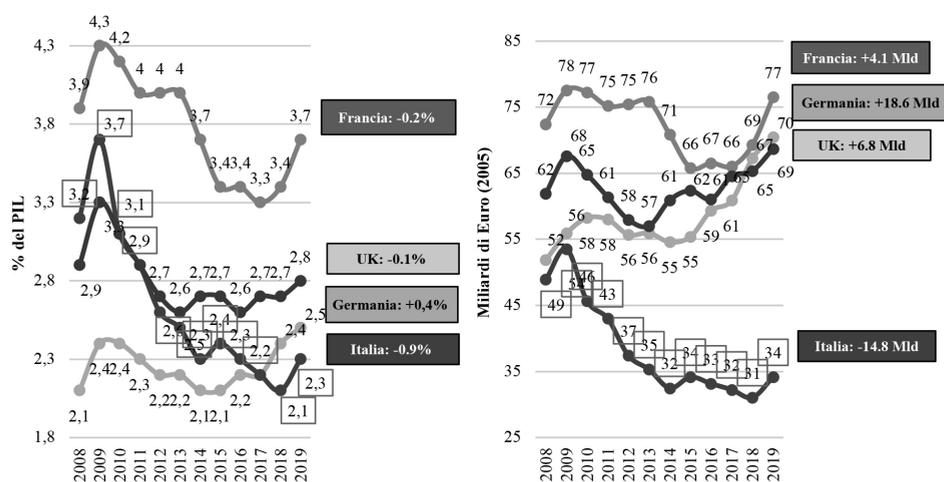
Obiettivo di questo lavoro è analizzare il ruolo dei Fondi strutturali negli investimenti degli enti locali.

In questo paragrafo, dunque, ripercorriamo l'evoluzione degli investimenti pubblici nel Paese all'interno del quadro istituzionale dell'ultimo decennio; successivamente guardiamo all'andamento dei Fondi strutturali rivolti all'adeguamento del capitale infrastrutturale – Fondi FESR – (§ 6.2); e infine attraverso una analisi panel stimiamo l'impatto dei Fondi strutturali sugli investimenti pubblici locali (§ 6.3).

L'attenzione è prevalentemente concentrata sulla spesa in conto capitale degli enti locali in quanto questi rappresentano una componente importante degli investimenti pubblici del Paese, che hanno particolarmente sofferto della crisi degli investimenti pubblici del Paese. Sono stati oggetto di attenzione delle politiche e del dibattito, per la loro rapida capacità di attivazione economica e capillare diffusione sul territorio.

L'analisi panel ha rivelato un effetto positivo dei Fondi strutturali sulla spesa in conto capitale pro capite degli enti locali dove gli interventi erano localizzati. Nelle regioni obiettivo convergenza, emerge, però, un effetto sostituzione tra risorse FESR e investimenti propri. Questo effetto di sostituzione viene meno per la spesa in conto capitale degli enti locali beneficiari di risorse FESR. In altri termini l'ente locale beneficiario utilizza le risorse comunitarie integrandole alle

Figura 6.1 Investimenti fissi lordi pubblici, confronto tra Paesi europei (anni 2008-2019)



Nota: quota sul PIL (a sinistra) e valore a prezzi 2005 (a destra).

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

proprie, tanto nelle regioni convergenza che competitività; mentre le risorse comunitarie sostituiscono quelle proprie nelle regioni convergenza quando queste arrivano ai territori attraverso altri canali (per esempio interventi regionali).

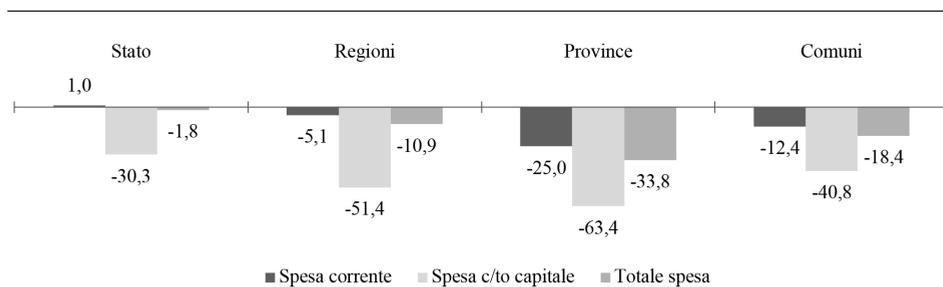
6.2 Le misure di rigore dei conti e la crisi degli investimenti pubblici nell'ultimo decennio

Nel trascorso decennio, l'azione della Pubblica Amministrazione si è contraddistinta, da un lato, per la necessità di rispondere ai crescenti bisogni di cittadini e imprese colpiti dalla lunga crisi economica e, dall'altro, dalla contemporanea introduzione di nuove regole fiscali che hanno finito con il ridurre e irrigidire le possibilità di intervento degli enti (Lattarulo, 2020). La lunga fase di crisi economica si è accompagnata, inevitabilmente, a un impoverimento delle risorse disponibili (sia umane che finanziarie) da parte di tutti i livelli di governo, a fronte di una pressione fiscale pressoché invariata e superiore ad altri Paesi europei. Le riforme contabili, degli assetti istituzionali e della spesa pubblica che pure sono state avviate, hanno avuto per lo più natura episodica e sono risultate alla fine complessivamente incoerenti se non addirittura conflittuali (Figura 6.2).

Certamente l'impoverimento del capitale umano delle amministrazioni locali, nel numero e nell'innalzamento dei dipendenti pubblici, non ne ha agevolato l'inserimento e l'entrata a regime. Come noto, la voce della spesa pubblica più penalizzata è stata quella in conto capitale, perché meno rigida e meno visibile ai cittadini rispetto all'offerta di servizi. Le risorse destinate all'ammmodernamento e alla manutenzione del capitale pubblico da parte delle amministrazioni locali sono diminuite del 35% dal 2008 e cioè di oltre 16 miliardi di euro (Figura 6.3), e tale rapida contrazione ha rappresentato, sia per l'entità che per il coinvolgimento diffuso a tutti i livelli di governo, un fattore di freno alla ripresa del Paese.

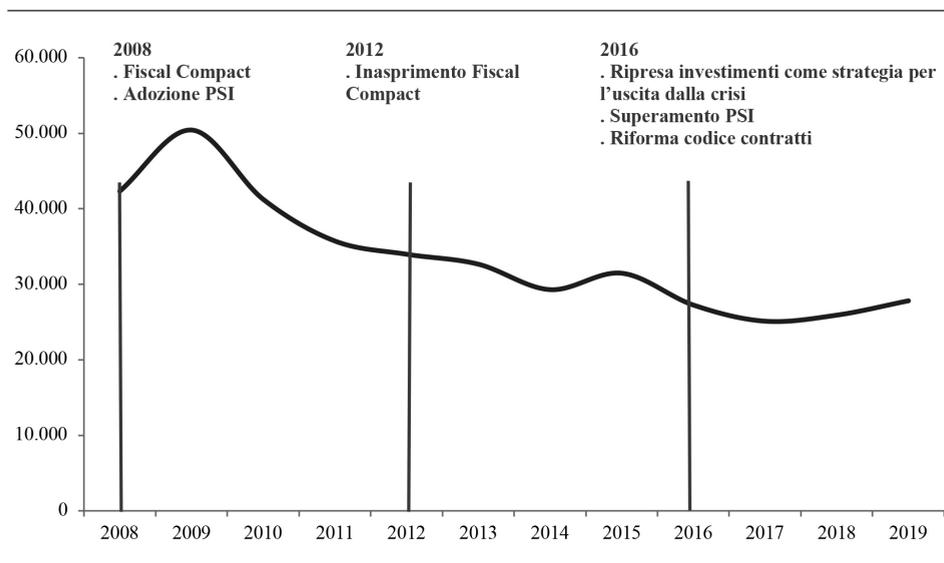
D'altra parte che le difficoltà delle amministrazioni locali non siano state determinate solo da restrizioni di natura finanziaria ma anche dalla molteplicità di vincoli e tagli che hanno limitato la capacità di spendere risorse già disponibili,

Figura 6.2 Spesa pubblica per voce economica e per livello di governo (variazione 2010-2018)



Fonte: elaborazioni su dati Istat, dati di competenza.

Figura 6.3 Spesa in conto capitale dei comuni e le riforme fiscali, contabili e istituzionali (valori assoluti in milioni di euro)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

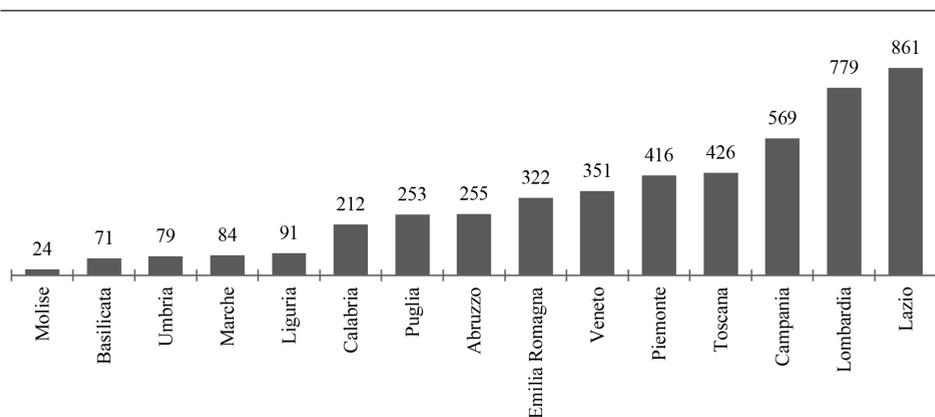
emerge dal fenomeno dell'*overshooting*, ovvero dall'«eccesso di risparmio» rispetto ai vincoli fiscali, misurato dal saldo finale tra entrate e spese. Si consideri che si tratta, complessivamente, di circa 6 miliardi di euro che già nel 2018 avrebbero potuto essere destinati a investimenti per il Paese (Figura 6.4).

Come noto, infatti, il particolare interesse per il rilancio dei lavori pubblici da parte degli enti locali, e in particolare dei comuni ma in modo non dissimile dalle regioni, è da individuare nella loro più rapida capacità di attivazione e nella diffusione territoriale dei possibili effetti (Corte dei conti, 2018). Di fronte a tutto ciò le amministrazioni comunali del Paese si caratterizzano per una consistente riduzione sia della spesa in conto capitale che della spesa corrente destinata al personale (Ferretti *et al.*, 2017).

Dopo un decennio di crescenti difficoltà, dunque, è solo nell'ultimo periodo che sembrava essersi avviata una fase di lenta ripresa degli investimenti pubblici. Con sempre maggiore decisione, infatti, il Governo stava procedendo verso l'abbandono dei vincoli di natura fiscale, da un lato, e verso la semplificazione delle procedure in ambito di lavori pubblici, dall'altro. Nel 2019, in particolare, si intravedevano i segnali di una progressiva ripresa degli investimenti che riguardava più diffusamente le diverse aree del Paese. Le variazioni della spesa in conto capitale rispetto al 2018, infatti, riportavano un segno positivo in tutte le regioni del Centro-Nord e nella maggioranza delle regioni meridionali.

I segnali di ripresa sono molto importanti in questa fase, perché fanno seguito a un periodo di aspettative costantemente disilluse. Il 2016 avrebbe do-

Figura 6.4 Saldo finale di competenza delle amministrazioni comunali 2017
(valori in milioni di euro)



Fonte: bilanci di consolidato delle amministrazioni comunali.

vuto segnare l'anno dell'allentamento delle politiche di rigore più restrittive e si è tramutato invece in uno degli anni più critici di tutto il periodo trascorso. In quest'anno, infatti, vengono avviate importanti riforme quali l'uscita dal Patto di Stabilità Interno a favore delle regole del pareggio di bilancio, l'armonizzazione contabile e la riforma del codice dei contratti (Gori *et al.*, 2020). Sono tutte riforme che interferiscono in vario modo con gli investimenti pubblici, senza che vi sia stata da parte del legislatore una adeguata consapevolezza delle possibili relazioni tra queste. L'insieme degli interventi ha creato una paralisi soprattutto negli uffici contabili e tecnici degli enti locali, proprio nel momento in cui l'attenzione alla ripresa della loro spesa per investimenti era più alta.

Guardando all'ultimo periodo, le prospettive (pre-Covid) per il 2020 erano, al contrario, molto positive (Tabella 6.1) e la legge di bilancio aveva ribadito e rafforzato molte delle misure che erano state avviate nel periodo più recente. Aveva, infatti, confermato l'uso dell'avanzo e il ricorso al debito fino ai limiti previsti dalla norma; aveva ribadito l'utilizzo dei margini di manovra sulle aliquote fiscali per quanti ne avessero avuta ancora la disponibilità; aveva agevolato la riscossione ovvero le attività di contrasto all'evasione e di recupero fiscale; aveva infine semplificato le procedure per l'avvio degli investimenti. Molti di questi interventi erano mirati in generale a riattivare la piena funzionalità degli enti dopo anni molto difficili. Ciononostante avevano soprattutto lo specifico intento di sostenere il rilancio degli investimenti, nella convinzione, ormai largamente diffusa tra studiosi e amministratori, che questa fosse una fondamentale leva di ripresa economica (Ferretti *et al.*, 2019).

Il sopraggiungere dell'emergenza sanitaria, invece, ha inevitabilmente sottoposto a nuova pressione i bilanci pubblici, tanto di parte corrente quanto in conto capitale, creando nuove difficoltà strutturali per le amministrazioni (Ferretti

Tabella 6.1 Risorse potenzialmente disponibili per i comuni appartenenti alle regioni a statuto ordinario a seguito delle misure introdotte con L.B. 2019 e L.B. 2020 (valori in milioni di euro)

	Regioni Statuto Ordinario
Spazi di manovra aliquote fiscali	1.500
Disponibilità dell'avanzo	3.727
Spazi di indebitamento	5.143
Spazi saldi non sfruttati (<i>overshooting</i>)	5.080

Fonte: elaborazioni su dati di certificato di conto consuntivo, dati di competenza.

et al., 2021), allo stato attuale solo in parte compensate dal sostegno agli enti da parte dell'amministrazione centrale e dal ricorso a nuovo debito da parte di quest'ultima.

6.3 Le risorse aggiuntive e i fondi comunitari a sostegno della spesa in conto capitale

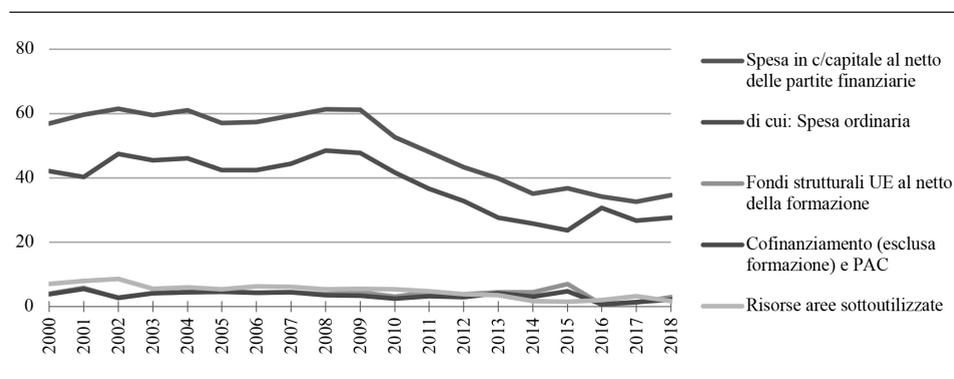
A finanziare la spesa in conto capitale del Paese contribuiscono risorse «ordinarie» e risorse «aggiuntive», queste ultime in parte di provenienza comunitaria (Fondi strutturali europei e relativo cofinanziamento nazionale) e in parte di provenienza nazionale (Fondo di sviluppo e coesione). Le risorse aggiuntive sono destinate prevalentemente al Meridione (tra il 70% e l'80% nel periodo 2000-2018) e rivolte a finalità di riequilibrio territoriale, ovvero destinate a colmare il gap infrastrutturale delle regioni del Sud. Come appena considerato, negli anni della crisi i bilanci delle amministrazioni pubbliche sono stati sottoposti a tagli pesanti nelle entrate e a forti vincoli sulla spesa. La crisi ha fatto contrarre, infatti, le basi imponibili, mentre la necessità di sostenere il reddito delle famiglie e di diminuire il debito pubblico ha portato i vari governi in carica a limitare gli spazi di azione sulle aliquote, da un lato, e a ridurre la possibilità di indebitamento, dall'altro. La riduzione delle risorse autonome, si è accompagnata, quindi, a una aumentata necessità di fondi straordinari e le risorse aggiuntive sono cresciute di rilevanza all'interno dei bilanci pubblici (in proporzione piuttosto che in valore assoluto). Dal lato della spesa, però, queste risorse sono state assoggettate alle stesse regole del patto di stabilità e alle stesse limitazioni contabili che hanno penalizzato la capacità di intervento degli enti, discusse nel paragrafo precedente.

La contrazione degli investimenti, dunque, è stata accompagnata, per tutti i livelli di governo, dalla riduzione delle risorse ordinarie (un po' per le difficoltà della base imponibile, un po' per effetto dei tetti di spesa), il cui andamento negativo è stato solo nell'ultimo periodo compensato da una presenza più importante dei fondi comunitari tra le risorse finanziarie. Il trend delle risorse europee del programma 2007-2013 conosce un picco nel 2015, a chiusura de-

finitiva del ciclo. In questi anni, dunque il peso relativo delle risorse aggiuntive aumenta, accentuando l'effetto di sostituzione tra risorse europee e risorse ordinarie, ben noto in letteratura e agli analisti (Figura 6.5 e 6.6) (Agenzia per la coesione territoriale, 2018; IFEL-Fondazione ANCI, 2020; Ufficio parlamentare di bilancio, 2019).

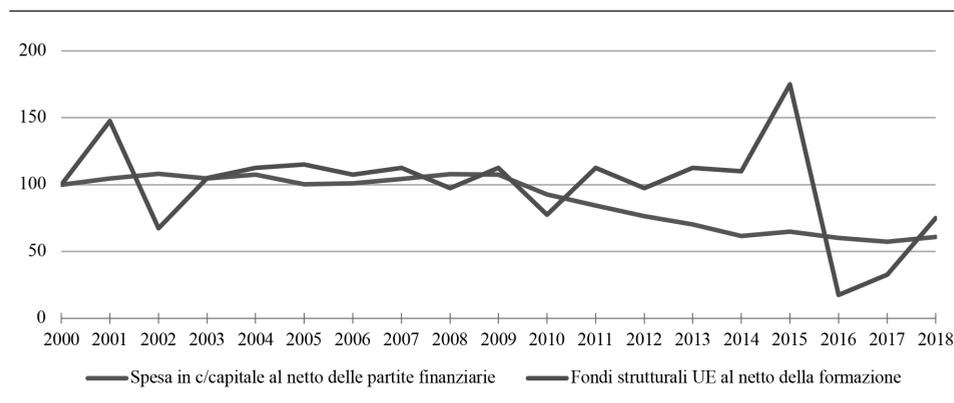
Le risorse comunitarie (senza considerare il cofinanziamento) per la sola parte relativa agli investimenti, secondo i dati resi disponibili dai Conti Pubblici Territoriali, rappresentano il 10 % della spesa in conto capitale del Paese, garantendo dal 2% al 5% nel Nord del Paese e dal 15% al 40% al Sud tra il 2000 e il 2015 (Figura 6.7). In generale, le risorse aggiuntive rappresentano circa il 25% della spesa in c/capitale della Pubblica Amministrazione (dal 20% del 2008 al

Figura 6.5 Spesa in conto capitale e risorse ordinarie e aggiuntive (anni 2000-2017 e stima 2018, valori in miliardi di euro costanti 2010)



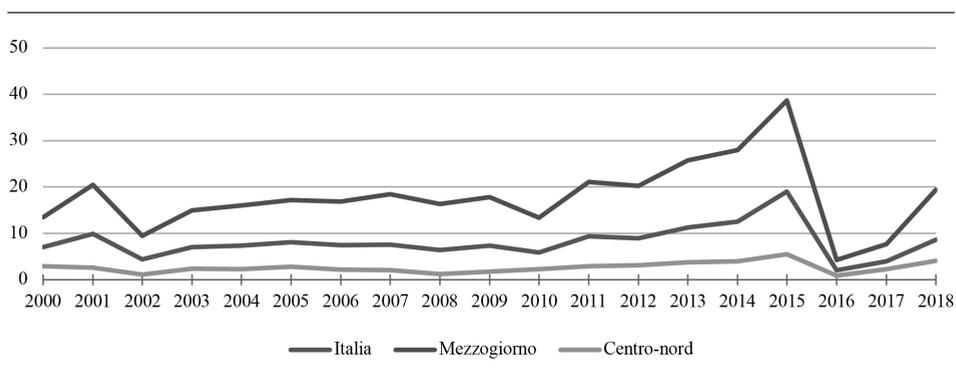
Fonte: nostre elaborazioni su dati CPT.

Figura 6.6 Spesa in conto capitale e risorse comunitarie (anni 2000-2017 e stima 2018, numeri indice 2000 = 100)



Fonte: nostre elaborazioni su dati CPT.

Figura 6.7 Risorse comunitarie (Fondi strutturali al netto della formazione e senza cofinanziamento, valori % su spesa in c/capitale)



Fonte: nostre elaborazioni su dati CPT.

30% del 2015). Per effetto della riduzione delle risorse proprie, dunque, nel Centro-Nord passano dal garantire prima il 10% poi il 20% della spesa; mentre al Sud passano a rappresentare dal 50 al 60% della spesa.

In definitiva, le risorse europee si sostituiscono a quelle ordinarie in diminuzione, con possibili effetti di spiazzamento almeno fino al 2015, contravvenendo, quindi, al principio di addizionalità dei fondi comunitari. A questo si aggiunge un evidente effetto pro ciclico nel 2016, quando la fine del programma 2007-2013 e il troppo lento avvio del nuovo programma coincidono con l'anno più critico per gli investimenti pubblici del Paese, contemporaneamente gravati dall'introduzione di una difficile riforma dai troppi vincoli contabili e dalle ridotte funzionalità delle amministrazioni.

6.4 Il ruolo dei finanziamenti europei negli investimenti dei comuni

Il passato decennio è stato, dunque, caratterizzato nel nostro Paese da una perdurante crisi economica e da persistenti difficoltà negli investimenti pubblici da parte di tutti i livelli di governo. Quali sono state le componenti che più hanno penalizzato la capacità di investire degli enti e quale è stato il ruolo dei Fondi strutturali nel sostegno all'intervento delle amministrazioni del territorio? Nel tentativo di rispondere a questo interrogativo analizziamo la spesa in conto capitale pro capite impegnata dai comuni appartenenti alle regioni a statuto ordinario nell'arco di un decennio, dal 2008 al 2018 attraverso un modello di regressione lineare. In particolare, al di là delle caratteristiche territoriali ed economiche dell'ente che possono avere indubbiamente inciso sui livelli di spesa, si vuole indagare se e in quale modo le risorse europee abbiano interagito con gli investimenti dei comuni, integrando o compensando le risorse degli enti. Questa prospettiva di analisi è originale negli studi sugli effetti dei fondi comunitari e propone un quesito di

indubbio interesse per il dibattito attorno al tema degli investimenti pubblici del Paese. Gli investimenti degli enti locali rappresentano, infatti, una quota rilevante degli investimenti pubblici del Paese e, per la loro capillarità nel territorio, danno luogo a una rapida attivazione economica (Gori *et al.*, 2017). Per questo motivo il loro andamento ha occupato parte del recente dibattito economico attorno alle difficoltà di ripresa del nostro Paese. L'incidenza delle risorse europee nel periodo della crisi degli investimenti pubblici del Paese è, dunque, di grande interesse.

La disponibilità, per vari anni, di informazioni provenienti dai certificati di bilancio degli enti ha consentito la costruzione di un modello di tipo panel che combina l'analisi *cross-section*, su N unità statistiche, con quella *time series*, su T istanti temporali. In altre parole, attraverso la stima di un modello su dati panel si ha la possibilità di considerare sia più periodi di tempo che una moltitudine di individui, riuscendo a cogliere, quindi, le diversità a livello individuale (eterogeneità *between*) e le diversità realizzate dallo stesso individuo nei diversi periodi (eterogeneità *within*). Nel caso specifico di questo lavoro, il panel è costituito da 72.710 osservazioni, che corrispondono ai 6.620 comuni appartenenti alle regioni a statuto ordinario osservati negli 11 anni compresi tra il 2008 e il 2018.

Come già anticipato, uno degli obiettivi dell'analisi è quello di misurare l'andamento della spesa in conto capitale sia in relazione alla caratterizzazione dei singoli enti (condizioni di bilancio e caratteristiche territoriali o demografiche), sia in funzione delle risorse rese disponibili ai comuni attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), che ha come destinazione prioritaria la dotazione infrastrutturale. In questo primo esercizio di stima, i fondi FESR vengono attribuiti ai singoli comuni sulla base della localizzazione dell'intervento, indipendentemente dall'ente che beneficia del contributo (che può essere il comune stesso, un altro ente o una impresa). In tal modo si vuole misurare la relazione tra la spesa di un determinato territorio e i fondi assegnati ai diversi soggetti beneficiari che hanno operato su quel territorio. Per questo motivo tra le determinanti utilizzate all'interno del modello di regressione, sono stati inseriti: a) gli importi pro capite dei fondi localizzati nei singoli comuni nei due cicli di programmazione (2007-2013 e 2014-2020); b) una variabile dummy, che identifica gli enti appartenenti a regioni a obiettivo «convergenza», per monitorare eventuali differenze nell'andamento della spesa in conto capitale rispetto agli enti delle regioni in obiettivo «competitività» e infine c) l'interazione tra le due variabili (Feletig, Piazza, 2020). Il modello stimato è, quindi, il seguente:

$$y_{i,t} = \alpha + \beta_1 X_{i,t} + \beta_2 F_{i,t} + \beta_3 C_i + \beta_4 F_{i,t} * C_i + \varepsilon_{i,t} \quad [6.1]$$

dove y rappresenta la spesa in conto capitale dei comuni osservata nel comune i -simo e nel tempo t (in termini pro capite), X rappresenta il vettore delle esplicative di ordine economico, di bilancio, demografico e territoriale, F indica i fondi FESR assegnati a ciascun comune per ogni singolo periodo di tempo (in termini pro capite), C la variabile dummy per le regioni convergenza e $F*C$, l'interazione tra le ultime due.

Tra le determinate, oltre alle caratteristiche territoriali e di bilancio (per esempio, il livello pro capite dei trasferimenti in conto capitale, la velocità di riscossione delle entrate o il saldo finale di cassa pro capite che misurano rispettivamente la dipendenza da risorse derivate, l'efficienza e la disponibilità di liquidità), si è scelto di includere anche alcune informazioni circa il personale dipendente (età e costo, secondo la convinzione, condivisa da molti, che il capitale umano rappresenti una condizione imprescindibile per la capacità di investire oltre che per la capacità di accedere a fondi europei (Duranti *et al.*, 2015)) e i tagli ai trasferimenti statali introdotti dal 2015 al 2018 per ente (che rappresentano una componente delle restrizioni imposte dalle misure di rigore).

I risultati vengono presentati facendo riferimento esclusivamente alle variabili di maggiore interesse in questo contesto (i fondi FESR) e a due diversi procedimenti di stima: un modello a «effetti fissi» (*Fixed Effect*), nel quale gli effetti non osservabili, individuale e temporale, sono assunti come deterministici, e un modello a «effetti casuali» (*Random Effect*) che presuppone, al contrario, che i due effetti siano da ritenere stocastici (Tabella 6.2).

Tabella 6.2 Risultati delle stime

	FIXED EFFECT			RANDOM EFFECT		
C_i		omitted		55.2835	0.0000	***
F_{it}	0.0457	0.0000	***	0.0411	0.0000	***
$F_{it} * C_i$	-0.0006	0.0370	*	-0.0008	0.0400	*
R^2 Overall	0.64			0.67		
Within	0.56			0.56		
Between	0.84			0.84		

Livello di significatività: '****' 0.001; '***' 0.01; '**' 0.05; '*' 0.1.

Le stime mostrano in primo luogo come, per entrambi i modelli presentati, le risorse comunitarie abbiano un effetto di attivazione sulla spesa in conto capitale: si tratta di un risultato non inatteso che, comunque, viene confermato anche nell'analisi temporale. Il coefficiente stimato indica, però, una relazione piuttosto modesta tra le due variabili espresse in termini pro capite e, infatti, la crescita di un euro delle risorse comunitarie, genera un incremento di 5 centesimi in quella per investimenti (si pensi, a questo proposito, che il coefficiente individuato per i trasferimenti in conto capitale ordinari è pari a 0.89).

Anche l'appartenenza alle regioni di convergenza mostra un coefficiente di regressione positivo e significativo. In altre parole, a parità di tutte le altre esplicative, gli enti che si trovano in queste aree mostrano valori pro capite più elevati nella spesa in conto capitale, in coerenza con quanto evidenziato nell'analisi descrittiva. L'interazione tra le due variabili – regione convergenza e risorse a

valere sui fondi europei – presenta un coefficiente significativo in entrambe le specificazioni e il suo segno negativo mette in evidenza l'effetto di sostituzione tra investimenti e risorse comunitarie nelle regioni convergenza. In altri termini nelle regioni convergenza la disponibilità di risorse europee ha una relazione negativa con la spesa in conto capitale degli enti. Se, quindi, a livello complessivo, l'impatto dei fondi di coesione sugli investimenti è positivo, negli enti appartenenti alle regioni convergenza sembra essere presente un effetto di sostituzione delle risorse comunitarie, seppure di lieve entità.

Guardando, invece, ai soli finanziamenti europei che hanno come ente beneficiario il comune (**Tabella 6.3**), circa 8 miliardi di euro, si osserva come questi rappresentino il 19% delle risorse complessivamente stanziare e coinvolgono oltre 5 mila comuni. Ai comuni, inoltre, sono stati destinati 5,5 miliardi nel primo ciclo di programmazione e quasi 3 miliardi nel secondo ciclo (i dati in questo caso sono aggiornati al 31/12/2020).

Tabella 6.3 Risorse stanziare con fondi FESR e numero di comuni coinvolti (valori assoluti in milioni di euro e percentuali)

	Risorse complessive	Risorse destinate ai comuni	% risorse destinate ai comuni	Numero di comuni coinvolti
Ciclo di programmazione 2007-2013	23,247	5,576	24	3,949
Ciclo di programmazione 2014-2020 (dati aggiornati al 31/12/2020)	19,947	2,787	14	3,584
TOTALE	43,195	8,363	19	5,146

Fonte: nostre elaborazioni su dati Opencoesione.

Per misurare gli effetti sulla spesa in conto capitale dei comuni attivati dai soli finanziamenti a essi destinati (anziché a tutti i possibili beneficiari), si replica il modello di stima esposto precedentemente e se ne mostrano i risultati nella **Tabella 6.4**. Ancora una volta, risultano significative, e con i segni attesi, sia la variabile relativa alle risorse FESR (pro capite) che quella sulle regioni convergenza, che presentano entrambe una relazione positiva rispetto alla spesa in conto capitale pro capite. Rispetto all'esercizio precedente, invece, e quindi prendendo a riferimento solo le risorse assegnate direttamente ai singoli comuni, l'effetto interazione non risulta significativo. In altre parole, nel caso in cui siano i singoli enti a gestire le risorse provenienti dai fondi europei, viene meno l'effetto di sostituzione rilevato per le regioni convergenza nel caso precedente in cui gli interventi erano misurati sulla base della localizzazione indipendentemente dal soggetto beneficiario.

In definitiva, i fondi europei hanno in parte sostituito la spesa in conto capitale dei comuni nelle regioni convergenza, quando questi ricadevano nel loro territorio. In questo caso le risorse comunitarie che arrivavano al territorio, qualsiasi

Tabella 6.4 Risultati delle stime

	FIXED EFFECT			RANDOM EFFECT		
Regioni convergenza	omitted			54.40562	0.0000	***
FESR (pro capite)	0.083182	0.001	**	0.066865	0.0000	***
FESR (pc) * Convergenza	0.000001	0.76		0.000000	0.957	
R ² Overall	0.64			0.66		
Within	0.56			0.56		
Between	0.84			0.84		

Livello di significatività: '****' 0.001; '***' 0.01; '**' 0.05; '*' 0.1.

fosse l'ente gestore, spiazzavano altri interventi da parte del comune. Questo effetto di sostituzione non si è verificato, invece, per i comuni che hanno beneficiato direttamente dei fondi, quindi quando l'ente che attuava l'investimento era lo stesso che aveva fatto richiesta all'Europa.

6.5 Conclusioni

Le politiche di rigore dei conti pubblici intraprese nello scorso decennio hanno prodotto una drammatica contrazione degli investimenti pubblici nel nostro Paese, con gravi conseguenze sulla capacità di accumulazione e sulle prospettive di ripresa economica. Più recentemente, i tentativi di rilanciare gli investimenti si sono dimostrati per lo più fallimentari. In questo quadro generale, le risorse europee hanno prima solo limitatamente compensato la carenza di risorse proprie degli enti, e successivamente non sono state in grado di controbilanciare gli effetti negativi derivanti dall'avvio di riforme complesse.

Le risorse europee si sono di fatto sostituite a quelle ordinarie negli anni della crisi degli investimenti, ma la loro spesa è stata soggetta alle stesse restrizioni e vincoli delle risorse di origine interna, nonostante in più occasioni e da più parti fosse stata invocata l'applicazione della golden rule e l'uscita delle risorse comunitarie dai vincoli del Patto di Stabilità. La fine del ciclo di programmazione e la lentezza nell'avvio del nuovo ciclo ha, inoltre, inciso sul momento più critico del periodo, con un effetto pro ciclico della spesa, a compromettere ulteriormente la capacità di ripresa.

Quando finalmente sembrava delinearsi qualche segnale positivo, l'evento pandemico ha completamente cambiato lo scenario generale, sottoponendo l'economia mondiale a uno shock senza precedenti. Grandi aspettative sono, dunque, oggi rivolte verso il Recovery Fund, che rappresenta una opportunità unica per il recupero del ritardo infrastrutturale del Paese. L'esperienza dei Fondi strutturali è un importante punto di partenza e il capitale di analisi e studio sull'efficacia dei fondi può fornire utili insegnamenti su come utilizzare efficacemente queste nuove risorse.

Riferimenti bibliografici

- Agenzia per la coesione territoriale (2018). *TemI CTP. Relazione annuale 2018. Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale*, n. 7, www.agenziacoesione.gov.it.
- Barone, G., De Blasio, G., D'Ignazio A., Salvati, A. (2019). *Incentives to local public service provision: An evaluation of Italy's Obiettivi di Servizio*, *Papers in Regional Science* 98(2), pp. 1195-1213. doi: 10.1111/pirs.12395.
- Camagni, R., Capello, R. (2013). «Regional competitiveness and territorial capital: A conceptual approach and empirical evidence from the European Union», *Regional Studies*, 47(9), pp. 1383-1402. doi: 10.1080/00343404.2012.681640.
- Capello, R., Nijkamp, P., eds (2019). *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham. doi: 10.4337/9781788970020.
- Cerqua, A., Pellegrini, G. (2014). «Do subsidies to private capital boost firms' growth? A multiple regression discontinuity design approach», *Journal of Public Economics*, 109, 114-126. doi: 10.1016/j.jpubeco.2013.11.005.
- Cerniglia, F., Saraceno F., eds (2020), *A European Public Investment Outlook*, Open Book Publisher.
- Coppola, G., Destefanis, S., Marinuzzi, G., Tortorella, W. (2020). «European Union and nationally based cohesion policies in the Italian regions», *Regional Studies*, 54(1), pp. 83-94. doi: 10.1080/00343404.2018.1447099.
- Corte dei conti (2018). *Rapporto 2018 sul coordinamento della finanza pubblica*, www.corteconti.it.
- Crescenzi, R., Rodriguez-Pose, A. (2012). «Infrastructure and regional growth in the European Union», *Regional Science*, 91(3), pp. 487-513. doi: 10.1111/j.1435-5957.2012.00439.x.
- Crescenzi, R., Di Cataldo, M., Rodriguez-Pose, A. (2016). «Government quality and the economic returns of transport infrastructure investment in european regions», *Journal of Regional Science*, 56(4), pp. 555-582. doi: 10.1111/jors.12264.
- Duranti, S., Lattarulo, P., Ravagli, P. (2015). «Spesa pubblica e vincoli di risorse: quali opportunità dai fondi di coesione?», *EyesReg*, 5 (6), novembre.
- Elburz, Z., Nijkamp, P., Pels, E. (2017). «Public infrastructure and regional growth: Lessons from meta-analysis», *Journal of Transport Geography*, 58, 1(8). doi:10.1016/j.jtrangeo.2016.10.013.
- Farole, T., Rodriguez-Pose, A., Storper, M. (2011). «Cohesion policy in the European Union: Growth, geography, institutions», *Journal of Common Market Studies*, 49(5), pp. 1089-1111. doi: 10.1111/j.1468-5965.2010.02161.x.
- Feletig, P., Piazza, S. (2020). «Un viale dei sogni (non ancora) infranti? L'impatto dei fondi di coesione europei sulla spesa degli enti locali per le infrastrutture scolastiche», *La finanza territoriale. Rapporto 2020*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Ferretti, C., Gori, G., Lattarulo, P. (2021). «Gli investimenti pubblici degli enti locali: dagli anni del rigore ai tentativi di rilancio», in *Analisi degli investimenti pubblici. Dati, indagine diretta ai responsabili unici di procedimento e casi di studio*, Conti Pubblici Territoriali (CPT). Temi, Roma, pp. 167-175.
- Ferretti, C., Gori, G., Lattarulo, P. (2019) «Il superamento del Patto di Stabilità e le disponibilità dell'avanzo favoriranno gli investimenti dei Comuni?», in *La finanza territoriale. Rapporto 2019*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Ferretti, C., Lattarulo P., Taddei A. (2017). «Avanti piano con gli investimenti dei comuni», www.lavoce.info, 27 gennaio.
- Fratesi, U., Perucca, G. (2014). «Territorial capital and the effectiveness of cohesion policies: An assessment for CEE regions», *Investigaciones Regionales. Journal of Regional Research*, 29, pp. 165-191.

- Fratesi, U., Wishlade, F.G. (2017). «The impact of European cohesion policy in different contexts», *Regional Studies*, 51(6), pp. 817-821. doi: 10.1080/00343404.2017.1326673.
- Fratesi, U., Perucca, G. (2019). *EU regional development policy and territorial capital: A systemic approach*, *Papers in Regional Science*, 98(1), pp. 265-281. doi: 10.1111/pirs.12360.
- Glass, M.R., Addie, J.-P.D., Nelles, J. (2019). «Regional infrastructures, infrastructural regionalism», *Regional Studies*, 53(12), pp. 1651-1656. doi: 10.1080/00343404.2019.1667968.
- Gori, G.F., Lattarulo, P., Mariani, M. (2017). «Understanding the procurement performance of local governments: A duration analysis of public works», *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35(5), pp. 809-827. doi: 10.1177/0263774x16680109.
- Gori, G.F., Landi, L., Lattarulo, P. (2020). *Il procurement dei lavori pubblici alla luce delle recenti riforme*, Nota di lavoro, UPB, n. 2.
- Guccio, C., Pignataro, G., Rizzo, I. (2014). «Do local governments do it better? Analysis of time performance in the execution of public work», *European Journal of Political Economy*, 34, pp. 237-252. doi: 10.1016/j.ejpoleco.2014.01.010.
- IFEL-Fondazione ANCI (2020). *La dimensione territoriale delle politiche di coesione. Stato di attuazione e ruolo dei Comuni nella programmazione 2014-2020*, www.fondazioneifel.it.
- Lattarulo, P. (2020). «An overview of open reform issues in local government», *Scienze Regionali - Italian Journal of Regional Science*, 19 (2).
- Rodriguez-Pose, A., Fratesi, U. (2004). «Between development and social policies: The impact of European structural funds in Objective 1 regions», *Regional Studies*, 38(1), pp. 97-113. doi: 10.1080/00343400310001632226.
- Rodriguez-Pose, A., Garcilazo, E. (2015). «Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions», *Regional Studies*, 49(8), pp. 1274-1290. doi: 10.1080/00343404.2015.1007933.
- SVIMEZ (2002). *Le infrastrutture e lo sviluppo del Mezzogiorno*, Quaderni di Informazione SVIMEZ n. 12, <http://lnx.svimez>.
- SVIMEZ (2019). *I divari infrastrutturali e la spesa per opere pubbliche: la mancata attuazione della perequazione infrastrutturale*, atti presentati al seminario sull'attuazione dell'art. 22 della legge 42/2009, <http://lnx.svimez>.
- Ufficio parlamentare di bilancio (2019). *Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame della legge di bilancio per il triennio 2020-2022*, <https://www.upbilancio.it>.

Parte II

Le esperienze

7 **Temi rilevanti, lezioni apprese e «antinomie» da bilanciare: quali strategie per il successo nella programmazione dei fondi europei?**

di *Giuliana Fenu**

7.1 **Premessa**

Superata la metà del periodo di programmazione 2014-2020 e in vista della partenza della programmazione post 2020, è possibile stilare un primo bilancio delle politiche regionali sostenute dai fondi europei, e in particolare dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale in Piemonte.

L'occasione per una riflessione a 360 gradi è stata fornita dal Convegno «Politiche regionali: dal periodo 2014-20 verso la nuova programmazione, lezioni ed esperienze a confronto - Una giornata di incontro tra ricercatori e policy makers» organizzato il 13 febbraio 2020 dal Politecnico di Milano e da AISRe.

La pandemia da Covid-19, esplosa non molto tempo dopo e a tutt'oggi ancora in essere, ha impattato in modo rilevante sulla regolamentazione comunitaria che definisce le modalità di utilizzo dei fondi europei ma non ha, nella sostanza, alterato le considerazioni sviluppate in quella occasione, che vengono quindi confermate e portate a sintesi nella trattazione che segue.

Il ragionamento presentato in questo contributo è organizzato in tre blocchi logici:

- il primo, dedicato alla descrizione di alcune esperienze di successo replicabili nella futura programmazione 2021-2027;
- il secondo, dedicato a temi rilevanti e lezioni apprese;
- il terzo, dedicato ad alcune «antinomie» (da intendere come possibili contraddizioni fra scelte di policy orientate a un medesimo fine) di cui si è dovuto, e si dovrà, tenere conto nel disegno e nell'attuazione delle politiche e il cui bilanciamento può rivelarsi una chiave di successo.

* Regione Piemonte, Direzione Competitività del sistema regionale e Autorità di Gestione del POR FESR.

7.2 Esperienze di successo

Nell'ambito del Programma Operativo Regionale FESR Piemonte 2014-2020, un POR che vale quasi un miliardo di euro, vi sono, tra le altre, due esperienze di successo che possono fornire spunti in vista dell'ormai imminente programmazione 2021-2027 dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE).

- Una prima esperienza di successo attiene all'integrazione tra le politiche a supporto della ricerca, sviluppo e innovazione e le politiche del lavoro e della formazione tramite l'attivazione di contratti di apprendistato di alta formazione e di ricerca. Nello specifico, nell'ambito della maggior parte dei bandi attuativi dell'Asse I del POR FESR Piemonte (dedicato a supportare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione) è stato obbligatoriamente previsto che, nell'ambito dei progetti di ricerca, fossero attivate unità di personale assunte con contratto di apprendistato di alta formazione e di ricerca. In alcuni casi¹ è stato definito che per ogni progetto dovesse avere luogo almeno una assunzione, in altri casi² è stato invece stabilito nei bandi un numero minimo di assunzioni rapportato all'entità dell'investimento. La previsione di assunzioni con contratto di apprendistato quale condizione di ammissibilità dei progetti ha avuto, tra l'altro, un effetto di consolidamento delle strutture di ricerca nelle imprese³.
- Una seconda esperienza di successo, che la Regione Piemonte ha per prima avviato in Italia nel 2009, attiene ai Poli di Innovazione, poi attivati in molte altre realtà regionali come motore di aggregazione tra imprese, centri di ricerca e università. Dopo dieci anni, i Poli di innovazione sono una politica consolidata e che ha mostrato di avere, tra l'altro, effetti positivi sulla performance di impresa per cui la partecipazione ai Poli di innovazione risulta correlata a un aumento del fatturato e a dinamiche positive degli indicatori di produttività e di evoluzione del numero di addetti⁴.

Pur a fronte di questi importanti risultati emersi dalle analisi valutative, si rende in ogni caso necessario di ripensare alle politiche a supporto dei Cluster in ragione delle caratteristiche proprie delle economie delle regioni in transizione industriale: a tal fine la Regione Piemonte ha aderito alla Pilot action europea coordinata dalla DG Regio - Unità G1 Smart and Sustainable Growth proprio a supporto delle regioni in transizione industriale. L'iniziativa ha l'obiettivo di

¹ Per esempio *Bando PRISM-E*, <https://bandi.regione.piemonte.it>.

² Per esempio *Bando: Piattaforma tecnologica "Bioeconomia"*, <https://bandi.regione.piemonte.it>.

³ Rif. p. 58 punto 2 del *Rapporto di valutazione della Misura IR2*, a cura di IRES Piemonte, www.regione.piemonte.it.

⁴ Rif. punto 5 del *Rapporto di valutazione I Poli di Innovazione in Piemonte: effetti sulla performance d'impresa Prime evidenze dal ciclo di programmazione 2007-2013*, www.regione.piemonte.it.

supportare le regioni a reagire più efficacemente alle sfide della transizione industriale rispetto ai propri contesti economici e sociali, accompagnandole in un percorso di riorientamento e rafforzamento delle proprie strategie e strumenti anche al fine di testare nuovi approcci e acquisire elementi utili alla programmazione 2021-2027. In tale contesto è previsto un approfondimento specifico sui Cluster, quali partner privilegiati per politiche regionali di transizione industriale. La Regione Piemonte intende valorizzare l'esperienza e le lezioni apprese anche grazie alla Pilot action così da riorientare e definire più efficacemente politiche a supporto dei Cluster nel futuro periodo di programmazione.

7.3 Temi rilevanti e lezioni apprese

I temi rilevanti e le lezioni apprese attengono a elementi «di metodo» sottesi alla definizione delle politiche regionali.

Il coordinamento tra interventi promossi dallo Stato e interventi programmati a livello regionale risulta imprescindibile al fine di valorizzare le diverse iniziative e, soprattutto scongiurare effetti spiazzamento che possono ridurre, in modo anche importate, l'efficacia di specifici strumenti. Per il POR FESR Piemonte, esperienze di successo sono rappresentate, per esempio, dalle sinergie attivate con:

- il MISE, nell'ambito del Fondo Centrale Garanzia e degli Accordi per l'innovazione;
- il MIUR, con riferimento alla Piattaforma tecnologica Fabbrica intelligente.

In entrambi i casi, l'intervento dello Stato e quello della Regione hanno contribuito a un medesimo scopo, raccordandosi in modo sinergico. Per contro, vi sono stati casi in cui strumenti nazionali e regionali hanno avuto ampi margini di sovrapposizione e forse, almeno in parte, anche una componente di effetto spiazzamento: si pensi, per esempio, alle condizioni maggiormente favorevoli offerte dalla «Nuova Sabatini» rispetto ad alcuni strumenti attivati a livello regionale o alla similitudine tra gli investimenti promossi Fondo Nazionale Efficienza energetica e alcune misure attivate a livello regionale. Situazioni come quelle sopra citate scaturiscono da diversi ordini di fattori, connessi, anche, agli assetti istituzionali e di governance di alcune fonti di finanziamento e a disallineamenti temporali nell'implementazione delle politiche da parte dei diversi livelli istituzionali.

Altra lezione appresa riguarda l'esigenza di avviare la progettazione di interventi infrastrutturali complessi in ampio anticipo rispetto all'avvio del periodo di programmazione, così che si possa procedere all'aggiudicazione dei lavori e alla realizzazione delle opere in tempi compatibili con i vincoli temporali di ammissibilità della spesa. La complessità delle norme che regolano i contratti pubblici e le tempistiche non comprimibili per lo svolgimento delle attività amministrative sottese alle diverse procedure rappresentano un fattore di contesto di cui tenere conto, più che mai, nel caso di interventi infrastrutturali complessi.

Sempre con riferimento al tema della semplificazione, una riflessione specifica è dedicata alle modalità e all'iter attuativo della Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) e dell'Agenda urbana, entrambe elementi caratterizzanti della programmazione 2014-2020.

In entrambi i casi, la definizione degli interventi – contenuti, rispettivamente, nella singola Strategie d'Area o nella Strategia Urbana – si origina in esito a un percorso di ascolto e codificazione dei fabbisogni del territorio e a una serie di passaggi concertativi nei quali sono coinvolti diversi livelli istituzionali. L'iter di implementazione risente poi di una governance multi-attore e multi-livello che rappresenta, al contempo, un importante elemento di complessità e un punto di forza irrinunciabile al fine del successo e dell'efficacia degli interventi. L'insieme degli elementi sopra descritti contribuisce al dilatarsi delle tempistiche di attuazione degli interventi: occorrerà per il 2021-2027 ripensare ai meccanismi e alle modalità di implementazione delle politiche *place-based*.

7.4 Antinomie

La definizione di qualsiasi politica pubblica si basa su scelte e strategie di intervento nell'ambito delle quali, molto spesso, devono essere contemperate esigenze di carattere anche paradossalmente molto differenti. Da questa constatazione deriva l'idea di riferirsi ad «antinomie», mutuando il termine codificato in origine in ambito filosofico e riadattandolo in questa sede così da intendere possibili contraddizioni fra scelte di politica pubblica orientate a un medesimo fine.

Nell'ambito dei Fondi SIE la programmazione degli interventi risente più che mai di una serie di antinomie dal momento che l'Amministrazione è chiamata a sostenere progetti qualificanti e che, al contempo, consentano tempistiche rapide di avanzamento della spesa pubblica, di cui rendere conto alla Commissione Europea in linea con i target connessi al disimpegno automatico⁵ delle risorse.

Investimenti di entità elevata vs investimenti di taglio ridotto. Una prima antinomia riguarda la variabile dimensionale degli investimenti e, nello specifico, la previsione di sostenere investimenti di entità elevata e di impatto *versus* investimenti di taglio ridotto: nel primo caso, a parità di risorse, viene coinvolta una platea minore di beneficiari a cui si associano, tipicamente, processi di specializzazione nella gestione di progetti cofinanziati e possibili effetti traino (filiera/indotto) con conseguente maggior effetto leva della politica pubblica. Investimenti di taglio importante facilitano l'Amministrazione nel rendere più immediatamente evidente l'apporto delle politiche di coesione agli occhi del cittadino.

Le politiche che sostengono investimenti di taglio ridotto garantiscono tempistiche più contenute per il completamento dei progetti e, quindi, una maggior

⁵ L'art. 136 del Reg. 1303/2013 stabilisce la cosiddetta regola «N+3» per cui, in sintesi estrema, nel caso di avanzamento della spesa inferiore a target definiti, viene applicato dalla Commissione Europea un taglio lineare alla dotazione dei Programmi.

flessibilità per le Amministrazioni nel reimpiegare eventuali risorse residue con tempistiche utili a garantire, comunque, l'ammissibilità della spesa. *Ceteris paribus*, la previsione di investimenti di taglio ridotto consente, inoltre, una maggiore diffusione sul territorio degli interventi e un allargamento della platea dei beneficiari coinvolti dalle politiche regionali. La previsione di interventi di taglio ridotto non garantisce, tuttavia, una proporzionale riduzione degli oneri gestionali (per beneficiari e Amministrazione) rispetto agli investimenti di taglio elevato.

Concentrazione settoriale vs misure universali. Considerazioni per alcuni versi simili alle precedenti si possono sviluppare con riferimento alla variabile settoriale degli investimenti: l'antinomia attiene, in questo caso, all'esigenza di bilanciare la promozione di politiche a supporto della concentrazione settoriale *versus* misure universali di investimento.

La Strategia di Specializzazione Intelligente (S3) rappresenta un tratto caratterizzante della programmazione 2014-2020 e definisce il perimetro settoriale degli interventi che possono essere promossi nell'ambito del POR FESR a supporto della ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione (Obiettivo tematico 1). L'individuazione di ambiti settoriali di intervento consente di costruire misure tarate su esigenze specifiche e si pone, quindi, a potenziale maggior garanzia dell'efficacia della politica sulle singole filiere e settori produttivi. Parimenti, la demarcazione settoriale delle politiche, riducendo a monte la platea dei potenziali beneficiari, favorisce la loro specializzazione con riferimento alle procedure di accesso al contributo pubblico, generando, al contempo, una minor apertura dei fondi europei al tessuto produttivo regionale. Il successo delle politiche settoriali è fortemente a rischio nel caso di dinamiche congiunturali sfavorevoli che possono invece essere superate nel caso di misure universali nell'ambito delle quali operano dinamiche di compensazione della propensione agli investimenti tra diversi settori. A questo ultimo tema si ricollega la considerazione, già più sopra espressa, rispetto all'esigenza, vincolante per l'Amministrazione, di garantire comunque tempistiche rapide di avanzamento della spesa pubblica connessa ai fondi europei.

Iter complesso di selezione a garanzia della qualità dei progetti vs celerità del processo di selezione e rapida evoluzione dei mercati e dei fabbisogni. La qualità e la capacità di impattare sull'economia regionale dei progetti sostenuti dal FESR discendono non solo dalla presenza di proposte progettuali sfidanti (che rappresentano la *conditio sine qua non* per eccellenza) ma, anche, dalla capacità dell'Amministrazione di selezionare i progetti da cofinanziare attraverso procedure efficaci. In questo ambito, l'antinomia attiene dunque al fatto che, se effettivamente un iter complesso di selezione, magari anche articolato in più fasi di dialogo tra Amministrazione e proponente, consente un miglior esito dal punto di vista qualitativo, dall'altro, occorre «fare i conti» con la rapida evoluzione dei mercati e dei fabbisogni (in particolare se si ragiona di progetti di ricerca, svi-

luppo e innovazione) e, ancora, con l'esigenza dell'Amministrazione di garantire dinamiche fluide di avanzamento della spesa pubblica connessa ai fondi europei.

L'esperienza maturata in questi anni ha messo in luce un valore intrinseco del processo di selezione in più fasi, dato dal dialogo costruttivo e lo scambio tra Amministrazione e beneficiario, così come, anche, una maggior *compliance* tra processo di selezione articolato e natura non sempre lineare dell'attività di ricerca. Al medesimo tempo, si sono registrate tempistiche molto dilatate tra la presentazione della domanda di finanziamento e la concessione del contributo pubblico, in uno scenario in cui, come noto, il *timing* può essere un fattore chiave da cui deriva il successo o l'insuccesso di un'innovazione. In questo senso, nell'ambito dell'implementazione delle politiche regionali occorre trovare un equilibrio tra le diverse esigenze sopra indicate, tenendo conto, comunque, delle tempistiche non comprimibili che derivano dalle verifiche amministrative e dagli adempimenti da espletare da parte dell'Amministrazione prima della concessione del contributo pubblico a una impresa.

Continuità vs discontinuità. La promozione di politiche in continuità con iniziative già attivate in annualità precedenti (o addirittura nei precedenti cicli di programmazione) rappresenta una scelta strategica con implicazioni operative anche importanti dal punto di vista della semplificazione dell'iter di attivazione dei bandi e di risposta da parte del territorio: si tratta, di una «macchina rod data», che garantisce maggior tempestività di attivazione, presentazione delle candidature e selezione progetti. Al contempo, tuttavia, si potrebbe incorrere in rischi connessi a un «effetto saturazione» della politica e a dinamiche di ripetitività nelle proposte progettuali presentate. Pertanto, e qui si trova l'antinomia, occorre al contempo prevedere misure a garanzia della discontinuità delle politiche, orientandosi verso nuove esigenze e sostenendo, a tal fine, costi (e tempi) di strutturazione delle misure (da parte dell'Amministrazione) e di risposta da parte del territorio.

Complessità dei controlli di I livello delle procedure appalto vs timing di avanzamento della spesa. Tra gli oneri in capo all'Autorità di Gestione di ogni Programma vi è anche quello di controllare (nell'ambito dei controlli di I livello) la correttezza procedurale delle modalità con cui i beneficiari pubblici hanno applicato il Codice dei contratti pubblici (D.lgs. 50/2016 s.m.i.) nell'implementazione dei progetti cofinanziati dai fondi europei. Tale attività di controllo risulta propedeutica alla validazione della connessa spesa pubblica sostenuta nel corso della realizzazione dei progetti cofinanziati. Tale attività di controllo risulta particolarmente complessa e dispendiosa (in termini di tempistiche necessarie per lo svolgimento), in linea con le complessità proprie della norma di riferimento. L'Amministrazione è quindi tenuta, al contempo, ad adempiere precisamente ai controlli amministrativi *time expensive* sopra indicati e a garantire un rapido avanzamento della spesa e della certificazione: questa, in sintesi, l'antinomia che si è voluta qui mettere in luce.

Ampia possibilità di accesso ai fondi europei vs capacità amministrativa dei beneficiari. Le politiche promosse dai Fondi SIE hanno caratteristiche complesse dettate dall'insieme della regolamentazione unionale di riferimento, dalle norme in tema di aiuti di Stato (laddove pertinenti) e dagli adempimenti derivanti da norme e disposizioni nazionali di riferimento (tanto a livello settoriale che amministrativo). Nonostante gli importanti sforzi per il potenziamento delle iniziative di comunicazione e di riduzione degli oneri amministrativi, la scelta, da parte dei potenziali beneficiari, di accedere a finanziamenti europei dovrebbe sempre essere frutto di una analisi costi-benefici che tenga conto della capacità amministrativa del beneficiario stesso. A questo proposito la dimensione di impresa appare rilevante dal momento in cui realtà organizzative più articolate sembrano avere una capacità amministrativa più solida. Una notazione a parte merita di essere fatta con riferimento agli enti pubblici: la capacità di spesa dei beneficiari pubblici risulta infatti limitata da dinamiche di bilancio (D.lgs. 118/2011).

L'antinomia risiede, quindi, nell'esigenza di favorire una ampia partecipazione alle opportunità offerte dai fondi strutturali e, al contempo, mettere i potenziali beneficiari nelle condizioni di valutare se la propria capacità amministrativa (per la presentazione, gestione, rendicontazione) sia sufficientemente solida. In alternativa, paradossalmente, le conseguenze per i beneficiari potrebbero essere peggiori rispetto alla scelta *ab origine* di non accedere ai fondi europei. A questo proposito occorre ripensare ad azioni di sistema per supportare i potenziali beneficiari nella scelta iniziale sulla partecipazione o meno bandi europei, chiarendo tutte le principali «regole di ingaggio» così che, soprattutto le realtà meno strutturate, riescano ad avere piena contezza dei vantaggi e dei rischi.

Riferimenti bibliografici

- Città di Verbania (2018). *Verbania, la riscoperta della bellezza. Strategia urbana sostenibile integrata*, www.regione.piemonte.it.
- Comune di Alessandria (2018). *Alessandria torna al centro. Strategia Urbana di Sviluppo Integrato*, www.regione.piemonte.it.
- Comune di Asti (2020). "Asti: vino e cultura". *Piano strategico per uno sviluppo urbano sostenibile*, www.regione.piemonte.it.
- Comune di Biella (2020). *Biella "dalla cultura della fabbrica alla fabbrica della cultura"*. *Strategia urbana integrata*, www.regione.piemonte.it.
- IRES Piemonte (2018). *Industrializzazione dei risultati della ricerca - IR2*, novembre.
- Comune di Cuneo (2020). *Por FESR 2014-2020 Asse VI: Sviluppo urbano sostenibile. Cuneo accessibile*, www.regione.piemonte.it.
- Comune di Novara (2018). www.regione.piemonte.it.
- Comune di Vercelli (2017). www.regione.piemonte.it.
- IRES Piemonte (2018). *La Strategia di Specializzazione Intelligente del Piemonte, elementi di monitoraggio e valutazione* (dicembre).
- IRES Piemonte (2019). *Indagine sulle strategie di innovazione delle imprese in Piemonte*, dicembre.
- IRES Piemonte (2019). *I Poli di Innovazione in Piemonte: effetti sulla performance d'impresa Prime evidenze dal ciclo di programmazione 2007-2013*, ottobre.

- IRES Piemonte (2019). *Rapporto di monitoraggio valutativo*, novembre.
- IRES Piemonte (2020). *Attrazione e radicamento degli investimenti in Piemonte, Rapporto di valutazione 2020*.
- IRES Piemonte (2020). *Efficienza energetica e fonti rinnovabili nelle imprese*, dicembre.
- Regione Piemonte (2017). *Bando IR2. Industrializzazione risultati della ricerca di cui alla D.D. n. 111 del 13 marzo 2017*, <https://bandi.regione.piemonte.it>.
- Regione Piemonte (2018). *Strategia Aree interne delle Valli Maira e Grana* (DGR 27 aprile 2018, n. 25-6798).
- Regione Piemonte (2020). *Relazione di attuazione annuale 2019 POR FESR PIEMONTE 2014/2020. Obiettivo “Investimenti in favore della crescita e dell’occupazione”*, www.regione.piemonte.it.
- Regione Piemonte (2020). *Strategie Aree interne della Valle Bormida* (DGR 18 dicembre 2020, n. 2-2557).
- Regione Piemonte (2020). *Strategia Aree interne della Valle Ossola* (DGR dicembre 2020, n. 62-2499).
- Regione Piemonte (2020). *Strategia Aree interne delle Valli di Lanzo* (DGR 18 dicembre 2020, n. 1-2556).
- Regione Piemonte (2021). *Le Piattaforme tecnologiche in Piemonte*, www.regione.piemonte.it.
- Regione Piemonte (2021). *Poli di innovazione*, www.regione.piemonte.it.

8 **L'attuazione degli interventi nell'ambito del POR-FESR e la costruzione di un documento di indirizzo strategico per le politiche regionali: il caso della Regione Lombardia**

di Federica Marzuoli, Dario Sciunnach***

8.1 **Introduzione**

È necessario premettere che le analisi e le valutazioni che seguiranno si riferiscono in massima parte a uno scenario inerziale pre-pandemico. Gli effetti della pandemia da Covid-19 sul tessuto socioeconomico mondiale, europeo, italiano e lombardo sono ancora troppo recenti per poter essere valutati nella giusta prospettiva; analogo discorso vale, a maggior ragione, per le misure emergenziali di riprogrammazione urgente dei Programmi Operativi Regionali (POR) FESR e FSE adottati dalle rispettive Autorità di Gestione (AdG).

Sicuramente ci sono molteplici aspetti della Programmazione 2014-2020 in cui le risorse FESR hanno permesso di conseguire risultati tali da determinare una ricaduta positiva sul tessuto economico lombardo: per la maggiore dimensione economica e la maggiore efficienza nel trasferimento delle risorse ai destinatari finali, tali ricadute sono state particolarmente rilevanti per gli Assi I e III del POR FESR (rispettivamente finalizzati a Ricerca & Innovazione e Competitività delle Piccole e Medie Imprese), anche se gli Assi II, IV, V e VI hanno permesso di dare l'abbrivio, o di contribuire, a dinamiche virtuose rispettivamente in settori come l'infrastrutturazione della Banda ultra larga, l'efficientamento energetico degli edifici pubblici e la mobilità sostenibile, il benessere abitativo in alcuni quartieri periurbani della metropoli milanese, l'attrattività turistica delle Aree interne.

Questo contributo si concentra quindi sulle iniziative più qualificanti della programmazione regionale 2014-2020 in Lombardia, inclusa la costruzione, in modo particolarmente innovativo, di un Documento di Indirizzo Strategico atto a orientare la Programmazione 2021-2027 verso obiettivi di sviluppo la cui stretta relazione con il contesto locale sia verificabile per mezzo di metodolo-

* Regione Lombardia, Presidenza - Coordinamento Programmazione Comunitaria e Gestione Fondo Sviluppo e Coesione.

** Regione Lombardia, Direzione Generale Istruzione, Università, Ricerca, Innovazione e Semplificazione - Autorità di Gestione POR FESR 2014-2020.

gie *evidence-based*, facendo al contempo tesoro dell'esperienza acquisita grazie all'attuazione del Programma in corso.

8.2 Iniziative qualificanti, dinamiche non prevedibili e risultati delle politiche

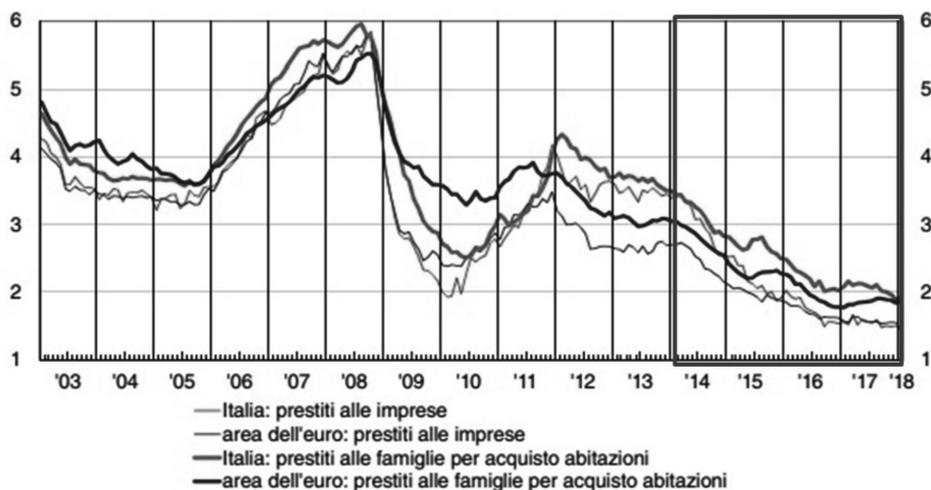
Tra le iniziative particolarmente qualificanti del POR FESR 2014-2020 in Lombardia si possono ricordare i bandi di Asse I «Accordi per la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione» e «HUB Ricerca e Innovazione». I due bandi, chiusi rispettivamente nel 2016 e nel 2019, si sono rivolti a partenariati appositamente costituiti che comprendessero, in una logica di trasferimento tecnologico, Organismi di Ricerca, PMI e Grandi Imprese e hanno consentito di attivare progetti per 440 M€ cofinanziandoli con 214 M€ (il 22% della dotazione finanziaria dell'intero Programma). Rimanendo nell'ambito dell'Asse I, il bando «Fashiontech», che ha destinato 10 M€ di finanziamenti a fondo perduto a partenariati per l'innovazione nel settore del design, con particolare attenzione al tessile e alla moda, si è contraddistinto per un'eccezionale attenzione alla sostenibilità sociale e ambientale (Autorità Ambientale Regionale, 2020). Per quanto riguarda l'Asse III, spiccano in senso quantitativo le misure «Al Via» (che, offrendo alle imprese un portafoglio diversificato di soluzioni finanziarie a sostegno dell'acquisto di impiantistica e del recupero di sedimenti industriali dismessi, ha finanziato investimenti per 497 M€ grazie a 40 M€ di sovvenzioni a fondo perduto e 56 M€ di prestiti) e «Controgaranzie»: quest'ultima, attivando il sistema dei Confidi come intermediario finanziario, ha permesso di raggiungere un numero elevatissimo di PMI (quasi 17.000, nelle tre edizioni che si sono susseguite) in qualità di destinatari finali delle agevolazioni.

Lo sforzo di semplificazione amministrativa si è tradotto soprattutto nell'adozione, ogniqualevolta possibile, delle Opzioni di Costo Semplificate (OCS) per il personale coinvolto in attività di Ricerca & Innovazione o del riconoscimento di gettoni forfettari a fronte di costi amministrativi di limitata variabilità (per esempio Innodriver C, le cui agevolazioni coprono parte dei costi di brevettazione sostenuti dai beneficiari). Il metodo di Regione Lombardia per il calcolo delle OCS è stato testato dagli *auditors* della Commissione Europea nel corso del 2020 e giudicato «giusto, equo e verificabile».

Tuttavia, ci sono stati anche casi in cui dinamiche non prevedibili al momento della redazione e dell'approvazione dei documenti di Programmazione hanno contribuito a ridimensionare le aspettative legate ad alcuni degli strumenti adottati. È il caso degli strumenti finanziari puri (*loans*) che, seppure apprezzabili per una serie di fattori¹, hanno incontrato negli ultimi anni un favore minore da parte dei potenziali beneficiari, essenzialmente a causa di un generalizzato calo

¹ Tra questi: addizionalità di investimento privato attivate con capitale destinato a rientrare nelle disponibilità dell'Amministrazione, senza incidere sulla dotazione del Programma al netto dei compensi riconosciuti al Gestore; certificazione immediata delle quote di fondo trasferite al Gestore; possibilità di avvalersi del supporto offerto dalla Società finanziaria regionale Finlombarda nel ruolo di Gestore.

Figura 8.1 Andamento dei tassi di interesse sui nuovi prestiti (dati mensili; valori percentuali)



Nota: il riquadro a destra evidenzia la finestra temporale di redazione e di prima attuazione del POR FESR 2014-20.

Fonte: ABI, 2019.

dei tassi d'interesse di mercato che, dai valori tra 3,5 e 2,5 del 2014, si attestano ormai all'1,5% o meno (**Figura 8.1**). Per effetto della pandemia da Covid-19 tale tendenza sembra essersi invertita ma, come anticipato, il tema esula dal presente contributo.

Inoltre, in un tessuto produttivo come quello lombardo, in cui oltre il 95% delle imprese attive è rappresentato da PMI con una forte componente anche di microimprese, le politiche attuate con riferimento ad alcune misure dell'Asse III hanno determinato una frammentazione delle agevolazioni, che da un lato ha certamente garantito un impatto territoriale diffuso, ma che dall'altro richiede una valutazione attenta in termini di impatto degli investimenti e di incidenza degli oneri amministrativi (per quanto attiene gestione, rendicontazione, liquidazione e controllo) in rapporto all'entità della spesa totalizzata. A tal proposito, un'analisi controfattuale effettuata da DataLab per conto di Polis Lombardia (**Tabella 8.1**) ha dimostrato un impatto statisticamente significativo sul fatturato e sui livelli occupazionali per le PMI beneficiarie dei contributi del bando «Turismo & Attrattività» rispetto al totale delle PMI lombarde operanti nei medesimi settori (ricettività e ristorazione: codici Ateco 55, 56) (Polis Lombardia, 2019).

Per contro, sull'attuazione degli interventi infrastrutturali pesa, in ragione di fattori sistemici esterni, la notevole entità dei tempi autorizzativi, di aggiudicazione lavori e del contenzioso amministrativo che non di rado segue l'aggiudicazione, tanto che (da elaborazioni statistiche eseguite da ACT-NUVEC sulle

Tabella 8.1 Incremento occupazionale medio stimato per le PMI beneficiarie del bando «Turismo & Attrattività» a confronto con un campione secondo quattro diversi modelli

			Effetto stimato (treatment effect)	Standard error	R ² adj	
Modello 1	Confronto Random		4.44	< 2e-16 ***	0.31	Test
Modello 2	Confronto Stratificato		4.38	< 2e-16 ***	0.39	Test
Modello 3	Confronto PSM		2.92	< 2e-16 ***	0.24	Test
Modello 4	Confronto PSM + Fixed Effect		1.11	2.59e-09 ***	0.73	

Il grafico mostra i risultati delle stime di diversi modelli relativamente alla variabile di partecipazione al bando (treatment effect) sul numero addetti, al netto di altri fattori. Il modello 4, selezionato in base al suo R², stima un incremento di **1.11 addetti** per le imprese che hanno partecipato al bando.

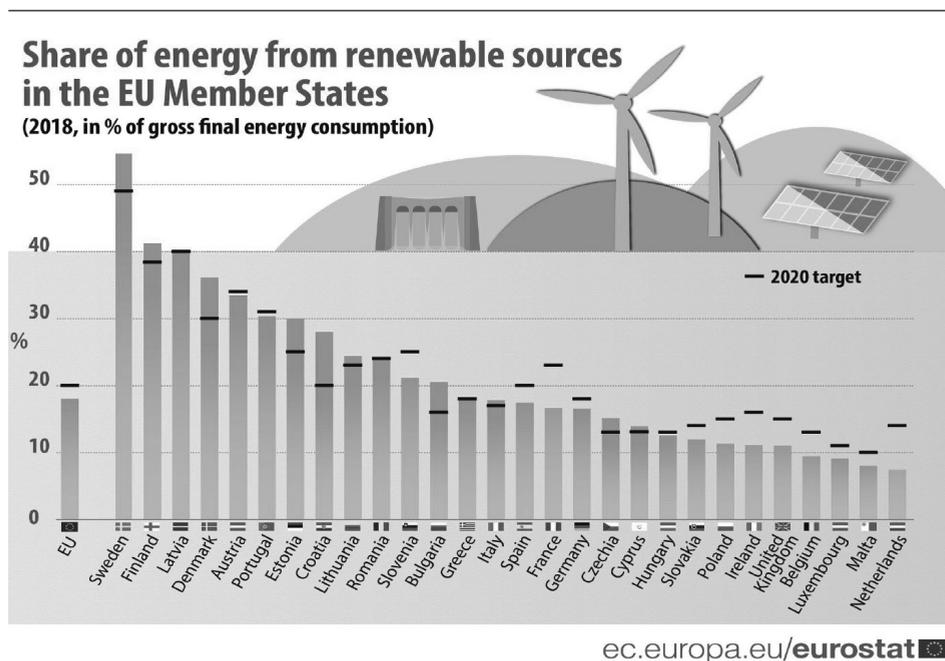
PSM = Propensity Score Matching; R² adj = covarianza normalizzata secondo Pearson, corretta per l'analisi di regressione lineare multipla. La stima di un incremento occupazionale medio di 1,11 dipendenti per impresa, più prudente rispetto a quella ottenuta dagli altri modelli, è ritenuta più attendibile a causa di un R² adj più prossimo a 1.

Fonte: Polis Lombardia, 2019.

banche dati BDU e SGP al 31/12/2017: ACT, 2019) in un settennio è assai improbabile, in Italia, riuscire a concludere un intervento di valore > 5 M€. In tale contesto non aiutano le modifiche pressoché continue del quadro di riferimento normativo, con un D.lgs. 50/2016 andato incontro ad almeno cinque modifiche rilevanti nei suoi primi quattro anni di vigenza. In tal senso è auspicabile che la prossima Programmazione sappia valorizzare interventi a un livello di progettazione già sufficientemente avanzato, eventualmente conseguito a carico di altre risorse, e/o con almeno parte delle autorizzazioni già acquisite.

Come noto, se misurare i risultati è relativamente facile, ben più ardua è la stima degli impatti delle misure adottate, che dipendono in larga misura da condizioni di contesto tali per cui anche risorse apparentemente ingenti, come quelle rese disponibili dai Fondi Strutturali Europei, rischiano di incidere in misura non significativa. Ne siano la prova, da un lato, la dinamica nazionale relativamente virtuosa legata alle energie rinnovabili, che ha permesso all'Italia di superare il target 2020 con due anni d'anticipo (**Figura 8.2**) nonostante i tempi significativi di realizzazione degli interventi e della spesa in attuazione delle misure di Asse IV in molte regioni italiane tra cui la Lombardia; dall'altro, il posizionamento meno brillante dell'Italia sui temi della R&D nonostante le ingenti risorse mobilitate dall'Asse I a supporto di progettualità di assoluto rilievo.

Figura 8.2 Contributo percentuale delle energie rinnovabili ai consumi finali lordi nei Paesi UE in relazione ai target 2020



Fonte: ec.europa.eu/eurostat.

8.3 La definizione delle priorità d'intervento

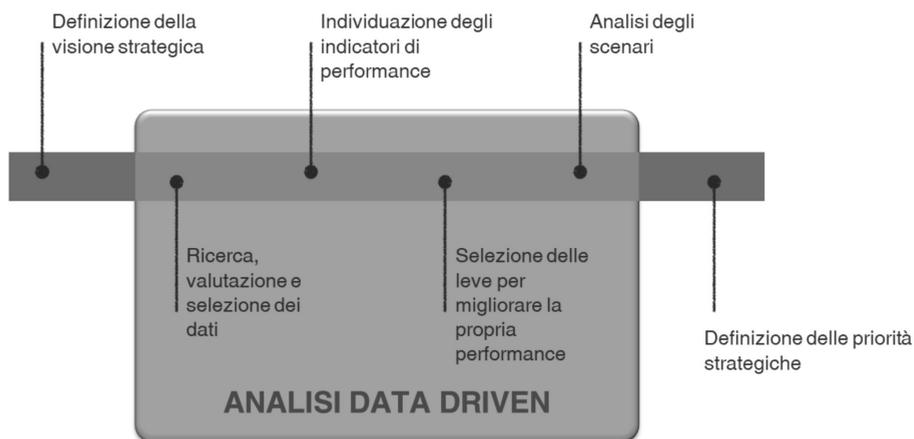
La programmazione europea 2021-2027 rappresenta per Regione Lombardia un'ulteriore opportunità di crescita e di sviluppo e un importante strumento per raggiungere gli obiettivi di sostenibilità, semplificazione, crescita sociale ed economica, investendo in ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico, quali strumenti necessari sia per rafforzare la competitività del sistema economico sia per rendere attrattivo l'intero territorio lombardo.

In questo contesto, Regione Lombardia ha avviato nell'anno 2019 il percorso finalizzato a individuare le priorità di intervento della Politica di Coesione 2021-2027, che ha portato all'approvazione da parte della Giunta del Documento di Indirizzo Strategico (DIS: Regione Lombardia, 2019), sperimentando un nuovo approccio che affianca agli strumenti tradizionali di analisi dei fabbisogni, l'utilizzo di metodologie e tecnologie di Intelligenza Artificiale (AI, Artificial Intelligence) a vantaggio sia dell'azione di governo che dei «beneficiari finali», riaffermando così il proprio posizionamento come best practice nella gestione dei fondi comunitari, in termini non solo di efficienza e capacità amministrativa e finanziaria, ma soprattutto di innovatività nella programmazione e nell'attuazione di politiche pubbliche.

Il DIS, che rappresenta il quadro programmatico regionale di riferimento per l'identificazione delle priorità di intervento della Politica di Coesione 2021-2027 di Regione Lombardia, deve essere di supporto alla capacità di generare e stimolare innovazione territoriale, quale strumento per creare «valore» anche in campo sociale e ambientale, e il trasferimento di conoscenze, in una logica di efficacia ed efficienza dell'intervento pubblico e di coinvolgimento responsabile degli attori privati e pubblici.

L'elemento innovativo rispetto all'impostazione dei precedenti cicli di programmazione è quindi rappresentato dall'utilizzo di una metodologia di Intelligenza Artificiale (**Figura 8.3**) che permette di effettuare analisi (sia descrittive sia predittive) dei dati a disposizione sfruttando algoritmi che, armonizzati con gli strumenti tradizionali già a disposizione e con le analisi qualitative delle politiche già realizzate, possono fornire elementi di contesto utili ai policy maker permettendo loro di comprendere le leve migliori per l'azione, e supportandoli nell'elaborare le scelte e definire degli obiettivi realisticamente raggiungibili nel prossimo decennio.

Figura 8.3 Le fasi della metodologia di Intelligenza Artificiale



La finalità ultima dell'azione di Regione sarà quella di rendere sempre più attrattivo, competitivo e resiliente il Sistema socioeconomico della Lombardia, attraverso una forte spinta innovativa sia nell'individuazione di obiettivi strategici in attuazione di politiche sempre più efficienti, sia negli strumenti utilizzati per supportare le scelte, anche alla luce delle lezioni apprese nell'attuale ciclo di programmazione.

Le sfide di medio/lungo periodo individuate dal DIS nell'anno 2019 sono state riconfermate alla luce dei nuovi documenti di programmazione che Regione Lombardia ha elaborato per dare risposta agli effetti provocati dalla pandemia. Tre le sfide per il 2021-2027:

1. il *consolidamento della competitività e dell'attrattività del sistema lombardo* mettendo al centro la ricerca e l'innovazione come ambiti preminenti per il rafforzamento e il rilancio dei sistemi economici;
2. la *transizione verso un modello di sviluppo e di crescita sostenibili* promuovendo un utilizzo consapevole delle risorse ambientali e territoriali, economiche, sociali che ne garantisca la riproducibilità nel tempo;
3. la *promozione dell'uguaglianza e dell'equità per i cittadini* agendo sul rafforzamento delle *capabilities* dei singoli (socioeconomiche, culturali ecc.) prendendo atto che spesso le condizioni di svantaggio non dipendono dalla volontà dei singoli

da realizzare anche tramite le politiche di sviluppo territoriale (sviluppo urbano e aree interne).

8.4 Le lezioni maturate in vista della programmazione 2021-27

Alla luce dell'esperienza maturata nel corrente ciclo di Programmazione, è comunque possibile suggerire, quali *lessons learned* per il ciclo 2021-27, una serie di indicazioni operative, adattabili a qualsiasi indirizzo il decisore politico vorrà adottare.

1. Gli strumenti finanziari dovranno prevedere soluzioni più flessibili ed evolute rispetto al classico *loan*, proponendo per esempio soluzioni combinate *loan + grant* (fondo perduto o contributo conto interessi), simili a quelle adottate già nella presente Programmazione;
2. In regioni sviluppate come la Lombardia, nell'intento di favorire il trasferimento tecnologico dal mondo della ricerca a quello d'impresa, non si deve temere di subordinare l'erogazione di contributi alla costituzione di partenariati tra Organismi di Ricerca e PMI o Grandi Imprese che presentino progetti articolati; il vincolo di partenariato, che si potrebbe erroneamente percepire come un fardello burocratico, non ha impedito a bandi finanziati con risorse importanti (esempio recente il citato bando HUB) di incontrare una risposta al di sopra delle aspettative della stessa Amministrazione, e di generare dinamiche tra gli attori che hanno finito per sostenersi in modo endogeno, anch'esse oltre le aspettative degli attori stessi, riconfermando la bontà delle scelte dell'Amministrazione che ha puntato su questo elemento già nei cicli di programmazione precedenti. In queste dinamiche virtuose si è peraltro rilevato essenziale il ruolo di cerniera assolto dai cluster tecnologici, che garantiscono anche la finalizzazione delle iniziative all'attuazione della S3 regionale.
3. È auspicabile che la prossima Programmazione valorizzi maggiormente le soluzioni integrate tra agevolazioni finanziarie e interventi di formazione/*capacity building*, questi ultimi da considerare alla stregua di un sostegno non finanziario alla competitività delle PMI e all'operatività degli Enti Locali: ciò al fine sia di ridurre gli elevati costi di consulenza che molte PMI devono

soportare per poter partecipare ai bandi, sia di trovare una migliore corrispondenza tra le progettualità che i territori sanno esprimere e la capacità dei bandi di rispondere alle esigenze dei territori stessi.

Riferimenti bibliografici

- ABI - Associazione Bancaria Italiana (2019). *Rapporto Mensile - ottobre 2019*, www.abi.it.
- ACT - Agenzia per la Coesione Territoriale (2019). *Riunione Annuale di Riesame - III Sessione FESR*. Relazione inedita.
- Autorità Ambientale Regionale (2020). *Report di monitoraggio ambientale del POR FESR 2014-2020. Orientamento alla sostenibilità ambientale nell'attuazione del Programma*. Rapporto inedito.
- Polis Lombardia (2019). *Le imprese - valutare l'impatto delle politiche*. Rapporto inedito.
- Regione Lombardia (2019). *Deliberazione di Giunta Regionale XI/1818 del 2 luglio 2019 "Approvazione Documento di Indirizzo Strategico per la Politica di Coesione 2021-20272*, <https://www.ue.regione.lombardia.it/wps/portal/PROUE>

9 La strategia di specializzazione intelligente come strumento per la trasformazione industriale. L'esperienza di due regioni manifatturiere, Emilia-Romagna e Marche

di *Silvano Bertini**

9.1 Introduzione

L'Emilia-Romagna e le Marche sono due tra le regioni a più forte vocazione manifatturiera in Italia e la Strategia di Specializzazione Intelligente è stata una occasione importante per accelerare il riorientamento del sistema produttivo verso dinamiche focalizzate sull'innovazione e sulla trasformazione industriale. Questo contributo non vuole essere una comparazione tra le due regioni in merito all'efficacia e alla validità delle rispettive strategie, ma solo una sintesi descrittiva delle due esperienze. Troppo diverse sono le caratteristiche strutturali e le problematiche di fronte a cui si sono trovati i policy maker delle due regioni.

L'obiettivo di questo saggio, a partire da questa analisi, è invece quello di dimostrare che la S3 non può essere un semplice esercizio di policy limitato a individuare nicchie innovative nei sistemi regionali, ma uno strumento chiave in grado di sollecitare, attraverso il ricorso prioritario al sostegno alla ricerca e sviluppo e all'innovazione, dei processi di trasformazione industriale e rilancio competitivo delle economie regionali; in sostanza, deve essere la base per un nuovo approccio alla politica industriale incentrato sulla valorizzazione delle competenze e delle conoscenze presenti nel territorio, nella sfera produttiva e in quella del sistema della ricerca, superando sia l'approccio delle politiche settoriali, sia, integrandolo, quello delle politiche industriali territoriali.

9.2 L'Emilia-Romagna

L'Emilia-Romagna è una regione caratterizzata da una struttura produttiva che si è progressivamente articolata nel tempo intorno a grandi sistemi di industrie fortemente collegate e intersecate tra loro, attraverso processi di diversificazione produttiva «correlata» (*related diversification*) e di sviluppo della filiera produttiva e tecnologica. Ciò ha creato le condizioni per un continuo processo di apprendimento e di innovazione incrementale, derivante dalla contaminazione multidirezionale di

* Regione Marche, Servizio Attività Produttive, Lavoro e Istruzione.

competenze, percorsi di co-design e problem solving sostanzialmente quotidiano.

Ciò è avvenuto intorno a tre grandi principali filoni: il sistema agro-alimentare, il sistema dell'edilizia e delle costruzioni, i motori e la meccanica. Questi sistemi, oltre a presentare parte delle caratteristiche simili alle altre esperienze distrettuali italiane, si sono fortemente caratterizzati per:

- avere assunto una dimensione regionale creando una rete di specializzazioni correlate su tutto il territorio;
- essersi sviluppati in termini tecnologici e innovativi per concatenazioni, fino ad assumere la leadership tecnologica e qualitativa internazionale e ad acquisire la capacità di generare continuamente nuove nicchie attraverso l'apprendimento e la contaminazione delle competenze;
- essere caratterizzati da attori con caratteristiche molteplici e complementari; non solo quindi le PMI, ma anche medie e grandi imprese, spesso multinazionali, nonché grandi cooperative e ciò garantisce anche le basi per un continuo adeguamento delle formule imprenditoriali.

In una seconda fase si è poi generato, con gli stessi meccanismi, un altro grande ambito in forte crescita che è quello della salute e del benessere con diverse specializzazioni: il biomedicale applicato alla diagnostica e ai trattamenti per la dialisi, la protesica e l'infortunistica, fino alle attrezzature per wellness e fitness.

La Strategia di Specializzazione ha cercato di agire su questi grandi ambiti di competenza industriale, cercando di accelerare processi di diversificazione innovativa e di generazione di nuove idee di prodotto o nuovi approcci al mercato. Per sistemi di così grande dimensione, che coinvolgono complessivamente oltre 1 milione di posti di lavoro, è impossibile prevedere percorsi predefiniti di diversificazione. Il sistema produttivo regionale è stato visto quindi come un grande laboratorio di generazione e sviluppo di idee, da concretizzarsi in progetti attraverso l'impegno nell'innovazione delle imprese esistenti o attraverso la nascita di nuove imprese.

Per costruire questo processo che viveva già di molti meccanismi endogeni, con la S3 si è proceduto a intersecare le competenze produttive con le conoscenze scientifiche veicolate dal sistema regionale delle università e della ricerca scientifica e tecnologica. L'attuazione della S3 in Emilia-Romagna nel periodo 2014-2020, di fatto è venuta a essere il culmine di un processo iniziata oltre 10 anni prima con la Legge Regionale per la Ricerca Industriale, l'Innovazione e il trasferimento tecnologico, del 2002. Da questa legge, oltre al forte riorientamento degli interventi per le imprese verso la R&S e l'innovazione, è scaturito un processo di riorganizzazione della ricerca industriale presso le università e gli enti di ricerca presenti in regione (a partire dal CNR e dall'ENEA) che ha generato una rete di laboratori organizzati o in forma giuridica autonoma o come centri indipendenti all'interno degli atenei. Questi laboratori, accreditati dalla Regione, rappresentavano già il veicolo privilegiato delle conoscenze scientifiche verso le applicazioni industriali, attraverso la ricerca collaborativa, l'erogazione di servizi di consulenza tecnologica ecc.

Nel costruire lo schema della S3 si è pertanto mantenuto il focus sulle industrie all'interno delle quali dovevano realizzarsi le iniziative di innovazione. Pertanto, richiamando quanto detto sopra:

- il sistema agroalimentare;
- il sistema delle industrie legate all'edilizia e alle costruzioni;
- la motoristica e la meccatronica;
- il sistema delle industrie per la salute e il benessere.

A queste sono state aggiunti due ulteriori ambiti, meno caratterizzati dalla forza endogena dei precedenti, ma ritenuti di rilevanza strategica per la regione:

- le industrie culturali e creative, per il fatto che questo tipo di attività risulta molto diffuso nei contesti urbani, in particolare a Bologna, anche per la presenza di università, accademie e conservatori e a infrastrutture culturali;
- l'innovazione nei servizi, essenziale in una società industriale matura.

A supportare i processi di innovazione di questi ambiti produttivi, si è ritenuto di far convergere, primariamente, le Tecnologie Abilitanti Chiave (KETs), così come individuate dalla Commissione Europea: le nanotecnologie, i materiali avanzati, la microelettronica, le tecnologie di processo, la fotonica, le biotecnologie industriali. A queste sono state aggiunte le tecnologie digitali. L'approccio ha voluto essere multidisciplinare. In sostanza, rispetto a un fabbisogno di innovazione industriale è possibile far convergere più tecnologie abilitanti e ulteriori discipline. In sostanza, sono le esigenze, reali o potenziali, delle industrie a guidare i progetti.

In parallelo, sono stati individuati tre grandi driver di innovazione collegati alle sfide più rilevanti del nostro tempo, come finalizzazioni prioritarie dei progetti di innovazione:

- la sostenibilità ambientale, che comprende le sfide energetiche, la trasformazione green delle attività economiche, l'economia circolare;
- la digitalizzazione;
- la qualità della vita e lo sviluppo umano.

9.2 Scoperta imprenditoriale, percorsi innovativi e policy mix

Il processo di scoperta imprenditoriale è stato implementato sia in sede di prima attuazione della S3, sia in una seconda fase di parziale revisione, in vista di una riedizione di alcune azioni. Nella prima fase sono stati organizzati da ASTER¹ focus group per ogni area tematica con partecipazione sostanzialmente volontaria

¹ ASTER era la società consortile partecipata da Regione, Università, enti di ricerca e Unioncamere finalizzata alla governance dell'ecosistema regionale dell'innovazione.

di ricercatori, esperti e rappresentanti delle imprese; nella seconda fase, dopo la costituzione di cluster regionali con le stesse tipologie di componenti, sono stati organizzati dei veri e propri forum. In entrambi i casi, l'esito è stato quello di definire degli orientamenti innovativi prioritari verso cui orientare le politiche per la ricerca.

A fronte delle priorità S3 e degli orientamenti emersi, il policy mix specifico della S3 dell'Emilia-Romagna si è concentrato su queste principali azioni:

- ricerca industriale strategica, cioè realizzazione di progetti di ricerca da parte dei laboratori di ricerca industriale volti a esplorare nuove prospettive di innovazione per gli ambiti della S3, alla loro verifica industriale e alla loro diffusione; l'impatto di questa misura è stato particolarmente rilevante in termini di impiego di giovani ricercatori, di coinvolgimento delle imprese a fianco dei laboratori (**Tabella 9.1**);
- ricerca e sviluppo e innovazione nelle imprese, con diversi schemi per medie e grandi imprese e per piccole imprese; anche in questo caso un importante numero di ricercatori è stato coinvolto nelle imprese e numerosi sono stati i contratti di collaborazione con centri di ricerca (**Tabella 9.2**);
- avvio e consolidamento di startup innovative e creative;
- rafforzamento della governance a livello tecnologico e territoriale dell'ecosistema regionale dell'innovazione.

Tutte le progettualità hanno seguito un approccio basato sulla multidisciplinarietà, contaminazione intersettoriale, collaborazione tra ricerca, industria e, in alcuni casi, mondo delle professioni. La definizione degli orientamenti innovativi principali è stato il frutto di un complesso processo di consultazione tra diverse categorie di attori legati ai diversi ambiti produttivi della S3 (imprese, centri di ricerca, ordini professionali, stakeholder vari) con l'obiettivo di cogliere obiettivi

Tabella 9.1 Progetti di ricerca industriale strategica

	Progetti	Investimenti (M €)	Nuovi ricercatori coinvolti	Imprese coinvolte
Agroalimentare	25	27,21	351	109
Edilizia e costruzioni	15	15,06	160	79
Meccatronica e motoristica	31	36,23	307	128
Industrie della salute e del benessere	20	23,66	214	73
Industrie culturali e creative	10	10,45	90	36
Innovazione nei servizi	4	4,67	65	19
n.a.	1	1,13	8	4
TOTALE	106	118,41	1.195	448

Fonte: ASTER Monitoraggio S3.

Tabella 9.2 Progetti di ricerca, sviluppo e innovazione delle imprese

	Progetti	Investimenti (M €)	Nuovi ricercatori coinvolti	Contratti con laboratori di ricerca
Agroalimentare	84	106,48	42	45
Edilizia e costruzioni	50	157,32	26	27
Meccatronica e motoristica	259	364,75	318	132
Industrie della salute e del benessere	127	98,72	53	83
Industrie culturali e creative	30	48,38	204	14
Innovazione nei servizi	47	21,49	1	17
Altro	16	4,84	0	0
TOTALE	545	801,97	644	318

Fonte: ASTER Monitoraggio S3.

potenziali di mercato, elevato input tecnologico e risposta ai principali driver di innovazione.

La governance dell'ecosistema regionale dell'innovazione, alla base anche di tale processo passa, a livello tecnologico-produttivo, per sette cluster regionali legati ai diversi ambiti produttivi (che hanno organizzato le consultazioni) e, a livello territoriale, per i tecnopoli, presenti in ogni capoluogo e in ognuno dei quali è stato insediato un S3 point per dare informazioni alle imprese sulle diverse opportunità.

Le azioni sopra riportate sono poi state rafforzate da ulteriori interventi nell'ambito del sostegno degli investimenti, della promozione dell'export e dell'internazionalizzazione, della formazione professionale e delle alte competenze, incluse alcune azioni in ambito della promozione turistica collegata alle specializzazioni S3 e dello sviluppo delle economie rurali e dell'agricoltura. Inoltre, è stata sostenuta e valorizzata la partecipazione diretta di imprese ed enti di ricerca a canali di finanziamento diretto a livello nazionale e comunitario.

L'asse 1 del POR FESR 2014-2020 aveva una dotazione di 140 milioni di euro, ma attraverso la costruzione di queste sinergie e convergenze e con la componente di cofinanziamento privato, si è giunti a un piano di azione complessivo nell'ordine dei 3 miliardi di euro, già raggiunto nel 2019.

In parte anche per questo, l'Emilia-Romagna è divenuta nel 2019 la prima regione per capacità esportativa e per impegno nella ricerca e sviluppo su base pro capite, con una disoccupazione tornata al di sotto del 5% dopo gli anni della crisi del 2008 che l'aveva portata vicina al 10%.

9.3 Le Marche

La Regione Marche, una delle protagoniste della fase di sviluppo della Terza Italia, ha visto dopo i primi anni del 2000 un arresto della forza di crescita endogena del

proprio sistema produttivo. Esso era fondato su una altissima presenza di piccole e micro imprese artigianali-industriali, bassa presenza di medie imprese e una leadership basata su pochissimi gruppi locali storici di significativa dimensione per il territorio. Gli ambiti produttivi di specializzazione sono stati il calzaturiero e altri comparti del cosiddetto «sistema moda», il mobile e l'arredo in genere, gli elettrodomestici bianchi. A questi si aggiungono alcune specializzazioni di nicchia come il settore degli strumenti musicali e la carta e filigrana, anche se fortemente ridimensionati rispetto ai decenni passati, ma soprattutto l'industria della meccanica, che non presenta forti specializzazioni distrettuali, ma presenta diverse nicchie e casi di successo, in particolare nella piccola elettromeccanica, nella meccanica di precisione, nella cantieristica da diporto, nella componentistica avanzata basata su materiali innovativi. Il modello produttivo si è basato storicamente su una grande proliferazione di microimprese industriali e artigianali distribuite nei diversi piccoli centri della Regione, e su poche imprese leader a volte anche di rilevante dimensione.

Con la crisi del 2008, la concomitante crisi generazionale e ristrutturazione o addirittura default dei maggiori gruppi, l'esaurimento della forza propulsiva dei distretti, il sistema marchigiano non ha più avuto la forza di ripetere le performance degli anni precedenti, e la regione forse ha pagato il ritardo di una svolta delle politiche industriali fortemente rivolta all'innovazione e alla costruzione di un ecosistema regionale dell'innovazione e della ricerca industriale. I segnali della nascita di una nuova rete di imprese di media dimensione fortemente specializzate e orientate all'innovazione e nelle loro specifiche nicchie ci sono, ma è un processo che va fortemente sostenuto e rafforzato.

Con la Strategia di Specializzazione Intelligente si è dato avvio a una significativa svolta delle politiche regionali. Per la prima volta sono state fortemente coinvolte le università e avviato un dialogo concreto tra il sistema della ricerca e le industrie.

Nella costruzione della S3 si è deciso di trovare delle tematiche chiave di sintesi tra le specializzazioni industriali e le macro traiettorie tecnologiche ritenute più intercettabili dal sistema marchigiano. Intorno a queste tematiche è nato il progetto di costruire quattro piattaforme collaborative di ricerca a cui hanno aderito imprese innovative e università. In sostanza, le piattaforme sono state la base per far nascere quattro strutture di ricerca applicata, completando un anello mancante tra la ricerca universitaria e le imprese. Esse riguardano le seguenti tematiche chiave per l'innovazione dei sistemi produttivi:

- progettazione integrata user-centered;
- comfort, sicurezza e benessere;
- medicina personalizzata e farmaci terapeutici;
- nuovi materiali ecosostenibili e demanufacturing.

Oltre all'avvio dei programmi di queste piattaforme che si dovranno tradurre in strutture di laboratorio rivolte alle imprese, il policy mix della Regione Marche

ha previsto anche un forte impulso alla ricerca e sviluppo delle imprese, in particolare attraverso progetti che hanno visto le imprese in rete tra loro e il sostegno alla nascita di startup innovative.

La **Tabella 9.3** mostra il rilevante sforzo compiuto dalla Regione e il suo impatto in termini di investimenti e giovani qualificati coinvolti. Si tratta di un impegno da continuare per creare le basi per un ecosistema dell'innovazione che rinnovi un sistema imprenditoriale che presenta ancora grandi risorse e potenzialità.

Tabella 9.3 Progetti sostenuti per l'attuazione della S3 nella Regione Marche

Azione / Intervento	Progetti finanziati	Imprese coinvolte	Investimenti attivati (M €)	Collaborazioni con Centri di ricerca	Assunzioni di personale qualificato
Piattaforme di ricerca collaborativa	4	67	39,0	14	93
Ricerca e sviluppo delle imprese	171	310	187,3	97	832
Innovazione e internazionalizzazione	1351	2299	345,4	-	1.192
TOTALE	1526	2676	571,6	111	2117

Fonte: Regione Marche.

L'attuazione della S3 nelle Marche si è fortemente intrecciata con la strategia nazionale per Industria 4.0 per la quale le Marche è stata tra le poche regioni ad approvare una specifica legge regionale (la L.R. 25/2018), per affrontare anche il problema della trasformazione digitale delle imprese. Questo ha fatto integrare il policy mix con interventi rivolti fortemente alla digitalizzazione avanzata delle imprese e allo sviluppo di progetti per l'economia circolare, cercando in questo modo di attivare nuove traiettorie nell'ambito del tessuto produttivo regionale.

In sostanza, in considerazione delle caratteristiche del tessuto produttivo regionale, con altissima prevalenza delle piccole e micro imprese, la Regione ha abbinato una azione di costruzione di ambiti tematici condivisi tra le imprese e le università, al perseguimento di alcuni obiettivi trasversali di innovazione, come appunto il digitale e lo sviluppo dell'economia circolare. Agli interventi sopra richiamati, vanno quindi aggiunti altri interventi specifici per l'innovazione digitale delle PMI, per la realizzazione di una rete di Digital Innovation Hubs e per lo sviluppo dell'economia circolare.

Inoltre, la programmazione dei fondi strutturali è stata fortemente influenzata dagli eventi sismici del 2016 che hanno visto anche una integrazione dei fondi dei programmi da destinarsi specificamente a quei territori. Nel complesso, la Regione, anche a causa di questi eventi, ma anche a causa della difficoltà di ri-

presa dopo la crisi 2008, si trova di fronte a una grossa sfida per il recupero della competitività di alcuni anni fa.

A livello di performance competitiva, i risultati, anche se vi erano stati segnali di ripresa, non risultavano ancora rilevanti in termini quantitativi al 2019, ma eccezionale era invece risultato l'incremento dell'impegno in ricerca e sviluppo delle imprese e da questo ci si potrebbe aspettare un forte impatto nel medio periodo. Imprese di media dimensione fortemente specializzate e orientate alla ricerca e all'innovazione stanno emergendo sulla scena marchigiana, delineando nuovi approcci e nuovi rapporti con il territorio, persino nuovi settori trainanti, come quello dei materiali avanzati e quella della nautica. A testimonianza di ciò, ci sono anche i diversi accordi per l'innovazione siglati da imprese marchigiane con il Ministero per lo Sviluppo Economico, con il sostegno della Regione. Purtroppo, su questa prospettiva è venuta l'ombra della pandemia, che non sappiamo ancora quanto possa danneggiare le basi economiche della regione. Bisognerà riavviare con nuove energie questo approccio rivolto a costruire in questa regione, altamente dinamica e imprenditiva, un ecosistema dell'innovazione che garantisca una nuova fase di crescita per le Marche.

9.4 Conclusioni

Spingere le regioni a mettere a punto una propria strategia di sviluppo competitiva basata sull'innovazione è fondamentale per garantire una capacità di reazione dei territori alle sfide competitive. La S3 ha rappresentato in questo senso una svolta, anche quando la sua applicazione può essere criticata e non considerata ottimale. È sicuramente il modo per ottimizzare le risorse di conoscenza presenti nei territori e individuare gli ambiti su cui puntare per costruire legami con altre regioni e creare sinergie vantaggiose.

Naturalmente, per una maggiore efficacia di queste strategie sarebbe necessario un più forte impegno nazionale per la ricerca e l'alta formazione, nonché alcune riforme che spingano a una maggiore valorizzazione della collaborazione tra ricerca e industria.

La S3, pertanto, intesa possibilmente in termini non burocratici e formalistici, ma come occasione di coinvolgimento delle forze più dinamiche delle regioni, è una esperienza che va rafforzata e migliorata, anche a partire dalle criticità e dai limiti che possono essere stati incontrati in questa prima esperienza.

Riferimenti bibliografici

- Commissione Europea (2012). *Guide to research and innovation strategies for Smart Specialisations (RIS3)*, Luxembourg, Publication Office of the European Union.
- Regione Emilia Romagna (2014). *Strategia regionale di innovazione per la Specializzazione intelligente della Regione Emilia-Romagna*.
- Regione Marche (2014). *Strategia per la ricerca e l'innovazione per la Smart Specialization*.

10 Lezioni dalla programmazione 2014-2020 utili nella programmazione post 2020: il caso del POR FESR della Regione del Veneto

di *Caterina De Pietro**

10.1 Introduzione

Nella logica di continuità tra il ciclo di programmazione 2014-2020 e quello in fase di predisposizione relativo al periodo 2021-2027, l'analisi complessiva – il più possibile oggettiva – sullo stato di avanzamento del programma in essere e sugli interventi specifici a esso collegati, risulta fondamentale per poter valutare quali siano le esperienze del passato da riproporre in chiave prospettica ed evolutiva nel futuro. Da questo punto di vista, è di particolare aiuto l'attività svolta dal valutatore indipendente del POR FESR 2014-2020, tramite la predisposizione di rapporti di valutazione operativa annuali e diversi approfondimenti tematici; strategici possono risultare, inoltre, gli approfondimenti in termini di «localizzazione territoriale» degli interventi realizzati. Le considerazioni che seguono, pertanto, tengono conto in particolare dei contenuti dei rapporti resi dal valutatore, con un orizzonte di riferimento fino ai primi mesi del 2020 e un'attenzione specifica al mondo delle imprese¹.

Il concreto collegamento tra l'attuale e la futura programmazione si individua poi nel raccordo tra le Priorità di Investimento del POR FESR 2014-2020 con i cinque Obiettivi di Policy (OP) proposti dalla CE per la programmazione 2021-2027 (OP1 *Un'Europa più intelligente*; OP2 *Un'Europa più verde*; OP3 *Un'Europa più connessa*; OP4 *Un'Europa più sociale*; OP5 *Un'Europa più vicina ai cittadini*). Nell'evolversi del negoziato con quest'ultima e con il livello nazionale, è stata in più circostanze affermata la necessità di procedere senza soluzione di continuità nell'avvicendamento dei due cicli programmatori, in modo che ogni Amministrazione approdi a un utilizzo ponderato e integrato delle nuove opportunità di finanziamento con il contestuale ricorso alle «buone pratiche» consolidate. Nel mezzo, è intervenuta un'emergenza globale che inevitabilmente ha segnato, attraverso una profonda revisione, l'impostazione dei fondi SIE 2014-

* Regione del Veneto, Direzione Programmazione Unitaria – UO Programmazione e gestione FESR.

¹ Per i Rapporti di valutazione si veda il seguente link: <https://www.regione.veneto.it/web/programmi-comunitari/valutazione2>.

2020 e che segnerà la definizione che gli Stati membri e ciascuna Regione vorranno riservare alla nuova; ciò anche rispetto a quanto ipotizzato fino al periodo immediatamente precedente al manifestarsi della pandemia da Covid-19.

10.2 I numeri del POR FESR 2014-2020

Le risorse assegnate al Veneto ammontano complessivamente a 600,3 milioni di euro, di cui circa 20 milioni destinati all'assistenza tecnica (Asse 7). Il programma è articolato in 6 Assi che riguardano investimenti nei settori della ricerca, sviluppo e innovazione (Asse 1 – 114 milioni); agenda digitale (Asse 2 – 77 milioni); competitività dei sistemi produttivi (Asse 3 – 175,7 milioni); sostenibilità energetica e qualità ambientale (Asse 4 – 92,5 milioni); rischio sismico e idraulico (Asse 5 – 45 milioni); sviluppo urbano sostenibile (Asse 6 – 77 milioni). A gennaio 2020, risultavano avviate iniziative su tutti gli assi per complessivi 524,5 milioni di euro e impegnate risorse a sostegno di 2.510 operazioni selezionate, per circa 369 milioni di euro, con un livello di pagamenti ai beneficiari pari a 163,5 milioni. A seguito del manifestarsi della crisi sanitaria e conseguentemente economica, durante il primo semestre del 2020, il Veneto come le altre Regioni, ha proceduto alla riprogrammazione del FESR e dell'FSE 2014-2020, cogliendo le opportunità offerte dalla CE principalmente con i Regolamenti (UE) 2020/460 e 2020/558 e dalla legislazione nazionale (D. L. 18/2020, convertito dalla L. 27/2020; D.L. 23/2020, convertito dalla L. 40/2020; D.L. 34/2020). Con riferimento al FESR sono stati riprogrammati 134 milioni di euro, di cui 50 milioni per il sostegno all'emergenza sanitaria; 59 milioni ad attività economiche (progetti di ricerca, interventi nel settore del commercio e turismo e per garanzie al capitale circolante). Altri 25 milioni sono stati destinati alla copertura di spesa sanitaria inizialmente anticipata dallo Stato a favore della Regione.

10.3 Le politiche che sembrano ottenere risultati più significativi

Fin da prima della crisi, l'innovazione e la competitività (Asse 1 e Asse 3) rappresentano ambiti molto importanti della strategia 2014-2020. Il Veneto è tra le Regioni più innovative in Italia (anche se la performance risulta migliorabile quando viene paragonata alle regioni europee). In relazione alla percentuale di imprese nate nei settori ad alta intensità di conoscenza, già nel 2016, la Regione era vicina al valore obiettivo atteso al 2023 del programma (pari al 9%). I finanziamenti assegnati per la creazione di nuove imprese, per quelle in «aggregazione» e in «consolidamento» ammontano a inizio 2020 a circa 210 milioni di euro. Indicatore indiretto della elevata «reattività» del settore produttivo veneto, risulta anche la notevole incidenza di risorse in *overbooking* (23 milioni destinati a tali politiche, su 28 milioni complessivi) assegnate dalla Regione in abbinamento a quelle del POR FESR. Il tasso di mortalità delle imprese esistenti si attesta intorno all'11%, mentre risulta di circa il 37% per le startup (si valuta quest'ultimo dato di tipo fisiologico, anche se attentamente monitorato) (gennaio 2020). Gli investimenti

riguardano principalmente i settori di industria, artigianato, commercio, turismo, cultura. Il Partenariato veneto, con riferimento alla nuova programmazione, ha fortemente ribadito l'interesse a mantenere alta la priorità su questi settori e sulle tipologie di investimento già sperimentate.

10.4 Le sinergie tra politiche

Il tema delle aggregazioni (e la sinergia tra le imprese e altri soggetti) è una colonna portante di tutto il sistema imprenditoriale veneto che si configura attraverso una fitta rete di PMI e piccolissime imprese (circa 432 mila imprese, fino a 50 addetti, pari al 99% del totale). Molto positivi sono i risultati ottenuti per il tramite delle Reti Innovative Regionali - RIR (L.R. n. 13/2014) in relazione agli obiettivi della programmazione comunitaria 2014 e alle effettive ricadute realizzatesi sul territorio. Le RIR si stanno dimostrando un efficace strumento con cui realizzare (e consolidare) un canale di dialogo permanente e multisettoriale tra imprese e sistema della ricerca del Veneto (università, enti di ricerca, centri di trasferimento tecnologico).

Il tema delle aggregazioni entra a pieno titolo anche nel settore del turismo attraverso la previsione di una linea di intervento dell'Asse 3 dedicata a promuovere, sostenere e consolidare club di prodotto nella forma di Reti, per favorire il riposizionamento differenziato delle imprese che ne fanno parte e delle destinazioni turistiche o dei territori in cui le stesse operano. Le Reti fungono anche da volano per lo sviluppo di nuovi prodotti e nuovi servizi turistici in modo da affrontare con flessibilità e rapida adattività il mutare delle esigenze di mercato. Più in generale, il turismo, per la prima volta finanziato nel POR FESR, ha dimostrato una grande capacità di assorbimento delle risorse messe a disposizione (circa 50 milioni di euro, compreso l'*overbooking*). Questo settore è finanziato ponendo in una logica a 360 gradi, e in sinergia tra loro, le diverse tipologie di intervento; ciò a cominciare da quelle per favorire la nascita di nuove imprese, la creazione di reti e club di prodotto e gli investimenti ai fini della competitività; il tutto in una prospettiva di internazionalizzazione dei prodotti e dei servizi. Gli investimenti proposti sono nella direzione di promuovere un lavoro di qualità, incremento della sostenibilità e dell'efficientamento energetico, omogeneità e qualità dei servizi. Questa esperienza, già a febbraio 2020, risultava la più compiuta e completa del POR FESR 2014-2020.

Considerata la centralità per il territorio veneto del tema del turismo ma anche della cultura e, data l'attenzione riservata dagli orientamenti comunitari e nazionali allo sviluppo territoriale mediante la valorizzazione del patrimonio turistico-culturale, sono auspicabili per il periodo 2021-2027 percorsi virtuosi che portino a un maggior sviluppo e integrazione tra i due settori; aspetto quest'ultimo un po' assente nell'attuale programmazione. Nella logica della continuità, i temi della cultura e del turismo potrebbero giocare un ruolo trasversale e sinergico a diversi Obiettivi di Policy come driver di sviluppo territoriale. Questo, a partire dagli interventi per la nuova imprenditorialità e per le imprese turistiche

e culturali-creative già esistenti, fino alle azioni dedicate al patrimonio naturale e culturale come fattore di attrattività e riqualificazione (per esempio Aree interne). La valorizzazione di particolari attrattori culturali e naturali del territorio, potrebbero, inoltre, costituire occasione di promozione e sostegno alle professionalità locali e il concorrere all'integrazione del turismo con altre filiere produttive (filiera agroalimentare, artigianato, intermodalità, trasporti ecc.).

10.5 Quali lezioni della programmazione attuale vanno tenute in considerazione per la programmazione futura

In generale, il POR FESR 2021-2027 dovrà contribuire alla crescita di un sistema produttivo regionale competitivo, fortemente innovativo, sostenibile, che sviluppi occupazione di qualità, in un contesto territoriale attrattivo e sicuro per le persone e le imprese, che assicuri la tutela dei valori e dei beni naturali, paesaggistici e culturali, in linea con gli obiettivi previsti dal documento strategico «Verso il Veneto del 2030» (Regione Veneto, 2020). Gli ampi ambiti di potenziale intervento offerti dalla nuova programmazione e la relativa limitatezza delle risorse, dovranno essere considerati come elementi imprescindibili per assicurare, da una parte, la piena efficacia di intervento attraverso la concentrazione di risorse su un numero limitato di obiettivi strategici e, dall'altra, la massima sinergia (e non sovrapposizione) con iniziative sostenute anche da altri programmi europei e nazionali e da linee di intervento regionali.

Fatta questa premessa, sicuramente tra le principali sfide si conferma l'innovazione «intelligente» per la competitività delle imprese (OP1) e il lavoro di qualità. Il rafforzamento del collegamento fra imprese e mondo della ricerca, sia pubblico che privato, diviene sempre più strategico attraverso il rafforzamento della logica di distretto, di reti innovative e altre forme di aggregazione. Vanno maggiormente coinvolte e valorizzate le imprese di più piccole dimensioni e quelle con una scarsa propensione alla collaborazione. Anche la capacità di apertura commerciale e la diversificazione dei mercati di sbocco da parte del sistema produttivo regionale devono essere maggiormente sostenute mediante interventi che agevolino processi aggregativi tra imprese a favore dell'export, così come quelli di orientamento e affiancamento nella promozione dell'internazionalizzazione. Certo è che la crisi sanitaria in atto pone dei grossi interrogativi su questo fronte anche e soprattutto per i rischi e le incertezze legati alla libera circolazione e alla effettiva sopravvivenza di modalità «tradizionali» di fare promozione e internazionalizzazione (almeno fino a quando non muteranno alcune condizioni di contesto fortemente legate alla crisi).

Si conferma quindi prioritaria l'attenzione al riposizionamento competitivo, all'adattamento al mercato e all'attrattività per potenziali investitori dei sistemi imprenditoriali territoriali (sia per investimenti attivi materiali che immateriali); questo secondo un modello di industria che dovrebbe tendere, a questo punto, verso 5.0. Investire sulla decarbonizzazione e sulla riduzione dell'inquinamento per la sostenibilità dell'ecosistema (OP2) si conferma un obiettivo cruciale.

Anche le imprese sono chiamate ad affrontare due importanti sfide: la migrazione verso la «circularità» dei processi e la trasformazione digitale delle organizzazioni produttive. La transizione verso un'economia più circolare (al centro dell'Agenda 2030) per creare un sistema economico basato sul riciclo, la rigenerazione e la rilavorazione degli scarti e dei prodotti usati e la loro trasformazione in fattori produttivi impiegabili per la produzione di nuovi prodotti diviene una priorità dei prossimi anni. Si tratta di processi evolutivi di ampia portata che necessitano di un cambio di mentalità che includa la revisione sostenibile dei modelli di produzione e consumo (aumentare l'efficienza, utilizzando meno risorse e inquinando meno). Le imprese vanno sostenute investendo in traiettorie di sviluppo orientate a consumi moderati e recupero di materie di scarto tramite una gestione dei rifiuti attenta e oculata. Per potenziarne gli effetti, anche in questi casi vanno create occasioni di aggregazione di filiera.

Vi dovrà infine essere una ripresa del percorso di scoperta imprenditoriale per la definizione della Strategia di Specializzazione Intelligente (RIS3) 2021-2027, anche prevedendo l'integrazione con alcune traiettorie di sviluppo più strettamente legate a tipologie di intervento non immaginabili nell'ambito dei programmi FESR prima della crisi pandemica (nel settore della ricerca, sanitario ecc.). Su questa tematica e su come si integra la RIS3 all'interno delle politiche per la crescita e la competitività regionale si rinvia al successivo contributo.

Riferimenti bibliografici

Regione del Veneto (2020) Verso il Veneto del 2030: Lo sviluppo regionale nell'ambito della politica di coesione 2021-2027 - Primo documento di analisi a supporto del confronto partenariale. <https://programmazione-ue-2021-2027.regione.veneto.it>
Per i documenti di policy si veda *Programmazione 2021-2027 - Il confronto partenariale in corso*, <https://opencoesione.gov.it>.

11 Lo strumento reti innovative regionali all'interno di una strategia di specializzazione intelligente: il caso della Regione del Veneto

*di Rita Steffanutto**

11.1 Introduzione: l'importanza dei processi collaborativi

Il Documento di Strategia di Ricerca e Innovazione per la Specializzazione Intelligente del Veneto (RIS3 Veneto) è stato approvato nel 2017 al termine di un percorso articolato basato su un processo di apprendimento collettivo e partecipativo a cui hanno preso parte istituzioni pubbliche e private, il mondo delle imprese e della ricerca, rappresentanti della società civile, culminato nella definizione di quattro ambiti di specializzazione (Smart Agrifood, Smart Manufacturing, Sustainable Living e Creative Industries) e trentanove traiettorie di sviluppo. Il processo di scoperta imprenditoriale volto alla definizione della Strategia di Specializzazione Intelligente del Veneto ha costituito un'importante occasione di crescita per il sistema veneto nel suo complesso, caratterizzato dal paradosso per cui a fronte di un generale sottoutilizzo del sistema della conoscenza e a una bassa propensione alla collaborazione e agli investimenti in materia di R&S, le imprese venete comunque innovano. Partendo dunque dalla constatazione che le imprese hanno dimostrato una diffusa capacità di innovare sia pur a fronte di bassi investimenti in ricerca, la sfida, partita già con l'attuale ciclo di programmazione e sicuramente da consolidare nel periodo 2021/2027, è quella di favorire, stimolare e incentivare la ricerca per innovare di più. Fondamentale in questo contesto è creare un ambiente favorevole alla collaborazione tra sistema universitario e sistema delle imprese, posto che, anche in ragione della dimensione delle imprese venete, queste ultime non sono dotate di proprie strutture di ricerca. Il documento di Strategia di Specializzazione Intelligente RIS3 Veneto sottolinea infatti la necessità di una «evoluzione del sistema regionale da una struttura produttiva tradizionale a un sistema orientato fortemente all'innovazione, attraverso l'integrazione tra sistema scientifico, sistema produttivo e lo sviluppo di reti collaborative tra imprese, ponendo sempre più attenzione al lato della domanda che rappresenta di fatto lo sbocco commerciale dei prodotti e dei servizi frutto dell'innovazione».

* Regione del Veneto, Direzione Ricerca Innovazione ed Energia.

11.2 Le reti innovative regionali

Lo strumento di cui il Veneto si è dotato per rispondere alle sfide dell'innovazione e della collaborazione è dato dalle Reti Innovative Regionali, che si affiancano alla più tradizionale figura dei distretti industriali, quale nuovo strumento di policy per l'innovazione volto a incentivare non solo la collaborazione tra imprese, comunque necessaria ai fini dell'aumento della massa critica delle imprese stesse per lo più di piccole e medie dimensioni, ma anche la riduzione del divario collaborativo tra imprese e organismi di ricerca. La Rete Innovativa Regionale si configura quale «sistema di imprese e soggetti pubblici e privati, presenti in ambito regionale ma non necessariamente territorialmente contigui, che operano anche in settori diversi e sono in grado di sviluppare un insieme coerente di iniziative e progetti rilevanti per l'economia regionale» (L.R. 13/2014 «Disciplina dei distretti industriali, delle reti innovative regionali e delle aggregazioni di imprese»). Caratteristica delle RIR è dunque la dimensione «estesa» a tutto il territorio regionale e multisettoriale, superando quindi la dimensione territoriale tipica del distretto, la presenza di un soggetto giuridico gestore e referente della rete, l'obbligo di partnership collaborative con il sistema della ricerca (centri di ricerca, università ecc.). Attualmente venti sono le RIR riconosciute dalla Giunta Regionale e coerenti con i quattro ambiti della specializzazione intelligente: sei riconosciute già nel 2016, nove nel 2017, due nel 2018, due nel 2019 e una nel 2020. Le Reti Innovative Regionali, riconosciute dalla Regione del Veneto, unitamente ai distretti industriali, sono state beneficiarie del bando a valere sull'Azione 1.1.4 «Sostegno alle attività collaborative di R&S per lo sviluppo di nuove tecnologie sostenibili, di nuovi prodotti e servizi» del POR FESR 2014/2020, dando prova di una capacità progettuale elevata sia in termini qualitativi che quantitativi. Diciannove sono stati i progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale finanziati che, a fronte di un contributo pubblico di circa 35 milioni di euro, hanno comportato una spesa complessiva in ricerca e sviluppo di circa 70 milioni di euro. Trattasi di progetti caratterizzati da elevata trans-settorialità e multidisciplinarietà che hanno coinvolto 300 imprese, per la gran parte PMI e che, al contempo, hanno visto la partecipazione attiva di tutti gli atenei veneti. A distanza di quasi tre anni dalla pubblicazione del bando, 17 progetti stanno giungendo a conclusione. Vale la pena rammentare che, a seguito della riprogrammazione dell'Asse I del POR FESR 2014/2020 conseguente alla situazione di crisi sanitaria ed economica determinata dal Covid-19, le Reti Innovative Regionali sono state coinvolte in un processo di riorientamento delle attività di ricerca e sviluppo funzionali alla realizzazione di nuovi prodotti e servizi nonché allo sviluppo di tecnologie in grado di reinterpretare nuove sfide e una probabile transizione verso un nuovo paradigma industriale. A questo proposito il secondo bando, a valere sull'Azione 1.1.4 del POR FESR, approvato a giugno 2020, ha orientato gli interventi verso nuovi modelli di sviluppo del sistema socioeconomico veneto in ottica post emergenziale, riconoscendo nell'innovazione uno strumento indispensabile per la ripresa economica e per la competitività dell'intero sistema produttivo in un contesto profondamente mutato per effetto della pandemia.

11.3 Considerazioni in vista della prossima programmazione

Nonostante i risultati positivi conseguiti finora, va riconosciuto che sullo strumento della Rete Innovativa Regionale è opportuno fare delle ulteriori considerazioni in vista del prossimo ciclo di programmazione: infatti, pur ritenendole uno strumento indispensabile per l'attuazione delle politiche regionali, risulta essere necessaria un'ulteriore riflessione finalizzata a meglio definire il loro inquadramento in materia di diritto societario (anche in relazione al mutamento del quadro normativo nel frattempo intervenuto). L'obiettivo, infatti, è quello di consentirne il riconoscimento giuridico anche fuori dal territorio regionale permettendo quindi alle RIR in quanto tali di operare in un contesto più ampio, cogliendo le opportunità offerte a livello europeo sia in termini di accesso ai finanziamenti sia in termini di collaborazione e interscambio, valorizzando anche le esperienze condotte attraverso alcuni progetti di cooperazione territoriale. A tal proposito, la Regione ha iniziato questa sua riflessione con il proprio coinvolgimento nell'ambito delle attività del Laboratorio nazionale sulle politiche della ricerca e dell'innovazione. Questa iniziativa, promossa dall'Agenzia per la Coesione Territoriale con l'obiettivo di ricostruire il quadro dell'attuale partecipazione regionale alle reti di cooperazione europee in tema di Specializzazione Intelligente e conclusasi a marzo 2020 con la redazione di un *Vademecum*¹, è risultata essere un esercizio estremamente utile avendo permesso, in un'ottica di confronto con le altre regioni italiane, un'accurata indagine di quelli che sono sia le possibili best practice (o soluzioni a comuni problematiche) poste in essere da altre amministrazioni regionali in termini di gestione/guida delle reti territoriali, sia i processi che possono essere svolti all'interno di queste partnership affinché siano pienamente connessi alla governance della RIS3 regionale. Pertanto, dato atto che in questa fase della programmazione, le RIR hanno contribuito a rendere più fluide le interazioni tra sistema della ricerca e sistema delle imprese, il processo di revisione della RIS3 potrebbe davvero costituire un'occasione per aggiornare e sviluppare ulteriormente il sistema di governance in modo da rafforzarne gli elementi che consentano di valorizzare pienamente l'apporto e il potenziale che queste piattaforme possono esprimere tanto sul piano dell'animazione territoriale quanto su quello del collegamento delle traiettorie di innovazione regionali a network più ampi e di dimensione transnazionale.

Nell'attuale ciclo di programmazione la RIS3 Veneto è stata attuata fondamentalmente attraverso il contributo delle Azioni dell'Asse I del POR FESR dedicato appunto alla ricerca e all'innovazione e ciò in quanto l'adozione di una strategia di specializzazione intelligente costituiva condizionalità *ex ante* per l'attuazione delle azioni ivi contemplate; conseguentemente l'analisi e il monitoraggio della RIS3 hanno un bacino di indagine ancorché significativo, certamente circoscritto. In ogni caso dalle analisi sino a oggi condotte sulle progettualità

¹ Si veda Agenzia per la Coesione Territoriale, *Laboratorio nazionale sulle politiche di ricerca e innovazione*, www.agenziacoesione.gov.it.

sin qui realizzate emerge che l'ambito che ha intercettato il numero più elevato di progetti risulta quello dello Smart Manufacturing, (35,3% dei progetti), a seguire l'ambito del Sustainable Living, (25% dei progetti), del Creative Industries (22% dei progetti) e infine l'ambito dello Smart Agrifood (ancorché in quest'ultimo caso non siano stati monitorati i progetti di ricerca realizzati nell'ambito del PSR). Da ciò emerge chiaramente come per un compiuto monitoraggio della Strategia di Specializzazione Intelligente sia necessaria una maggior conoscenza e pervasività della stessa non solo rispetto al quadro complessivo degli interventi cofinanziati con risorse pubbliche, ma anche con riguardo a un maggior coinvolgimento di tutte le strutture regionali che, sui vari livelli, operano (o cooperano) con i sistemi economico e della ricerca presenti sul territorio.

Va altresì evidenziato come l'intervenire sulla sola governance non possa essere sufficiente a innalzare il livello qualitativo, in termini di coerenza e di impatti attesi della Strategia. Infatti, l'auspicabile miglioramento in termini di qualità degli investimenti nella ricerca e innovazione nonché di realizzazione di progettualità capaci di creare prodotti e servizi a maggior valore aggiunto da parte del sistema economico derivanti dall'attuazione della RIS3, non può prescindere da un incremento del coinvolgimento partenariale nella definizione/aggiornamento della stessa. In tal senso per il policy maker regionale sarà di primaria importanza continuare a supportare la nascente «consapevolezza» degli stakeholder territoriali circa l'importanza che essi ricoprono nel proprio ruolo di indirizzo e di supporto alla definizione delle strategie di policy regionali e dei conseguenti strumenti attuativi che saranno poi messi a loro disposizione. Risultati questi che si prevede potranno quindi essere raggiunti mediante un rafforzamento (che si vuole ragionato e ben definito in termini di compiti e responsabilità) delle strutture di governance e di partenariato regionale visto anche quanto disposto dai nuovi regolamenti comunitari che trasformano la Smart Specialisation Strategy dall'essere una mera condizionalità *ex ante* a una condizione abilitante da mantenere «viva» durante l'intero ciclo di Programmazione nell'ambito di un processo in continua evoluzione.

Riferimenti bibliografici

Si veda Regione del Veneto, *RIS 3 Veneto*, www.venetoclusters.it.

Politiche per la competitività regionale e specializzazione intelligente nelle regioni sviluppate

Nella fase in cui vengono definiti i programmi operativi per il nuovo ciclo di programmazione regionale 2021-2027 è utile riflettere sulle lezioni apprese dal ciclo appena concluso al fine di migliorare la programmazione in avvio. Obiettivo del volume è fornire indicazioni, sia concettuali che pratiche, riguardo alle esperienze e alle lezioni, così da offrire utili indicazioni per la stesura e l'implementazione dei nuovi programmi.

Il tema del volume è quindi quello delle politiche per lo sviluppo e la competitività regionale nelle regioni avanzate, con particolare ma non esclusivo riguardo alla S3. Intervengono, con contributi agili, due tipi di autori: da un lato ricercatori di università o centri di ricerca che si interessano al tema delle politiche regionali; dall'altro senior policymakers di regioni sviluppate italiane che condividono la loro esperienza, presentando le problematiche e le sfide da loro affrontate nel gestire le politiche negli ultimi anni, con particolare riguardo alle iniziative di successo.

Il taglio del presente volume non è quindi quello classico del volume di analisi accademica, ma quello di un volume rivolto sia ai policy makers che a coloro che all'interno della comunità scientifica vivono la loro esperienza di ricercatori pensando anche a come essa si può concretamente ripercuotere nelle scelte, strategiche e quotidiane, di chi è impegnato nello sviluppo economico regionale.

Il volume include i contributi di: Silvano Bertini, Caterina De Pietro, Ekaterina Domorenok, Giuliana Fenu, Claudia Ferretti, Carlo Gianelle, Fabrizio Guzzo, Donato Iacobucci, Patrizia Lattarulo, Federica Marzuoli, Marco Percoco, Dario Sciunnach, Rita Steffanutto.

Il curatore **Ugo Fratesi** è professore ordinario di economia applicata e docente di economia e politiche regionali al Politecnico di Milano. È autore di molteplici libri e articoli scientifici nel campo dell'economia regionale, principalmente sui temi della crescita e dello sviluppo regionale, delle politiche regionali, delle politiche di coesione, dei modelli di previsione della crescita regionale, della teoria e misurazione delle disparità regionali, degli aspetti territoriali del capitale umano e dell'innovazione. È stato coinvolto in numerosi progetti di ricerca, principalmente a livello Europeo, ed è stato per 8 anni co-editor della rivista *Regional Studies*.