

# Politica industriale: i poli di innovazione nuovo strumento di *policy*

Monica Dell'Atti\*

## Abstract

*La natura di molte politiche pubbliche attuali si focalizza su valori economici, tra di esse è situabile anche la politica pubblica dei poli di innovazione che il presente articolo si prefigge di affrontare. L'approccio utilizzato è quello del policy implementation, perché è fondamentale indagare il comportamento che il processo di policy può intraprendere al fine di identificarne i fattori chiave e gli elementi distorsivi. Il primo passo da compiere è definire cosa si intende per innovazione nell'ambito dell'economia industriale, in modo da restringere il campo di analisi e capire come mai, nei periodi di recessione economica, la scelta dello strumento di policy sia ricaduta proprio sui poli di innovazione. Una volta chiarito questo fattore essenziale si può passare alla descrizione dell'esperienza italiana, passando per una breve ricostruzione della precedente esperienza francese dalla quale essa trae ispirazione. Per rendere l'analisi concreta si è cercato un caso di studio, individuato in una delle maggiori esperienze dello scenario italiano in tale ambito, ovvero quella dei poli di innovazione della Regione Piemonte, operando così un'analisi di implementazione in modo da individuarne le distorsioni concrete e/o presunte e ideare delle strategie da mettere in atto affinché esse non si ripresentino in una futura programmazione.*

**Keywords:** *innovazione, pôles de compétitivité, poli di innovazione, politica industriale, policy.*

---

\* Ministero dell'Interno

## Introduzione

**L**a crisi economico-finanziaria che nel 2008 ha investito l'economia mondiale, ha portato l'Europa a interrogarsi sulla ridefinizione del ruolo delle imprese nel tessuto economico e a cercare il loro riposizionamento al suo interno, in modo da far ripartire la propria economia. Questa attività ha richiesto l'intervento congiunto delle istituzioni europee e nazionali, le quali si sono interrogate e hanno cercato il tipo di strumento di politica industriale di cui servirsi per cercare di porre rimedio o per lo meno limitare il sempre maggiore divario venutosi a creare tra teoria politica prescrittiva e la sua pratica. Tra gli innumerevoli strumenti di politica economica da poter utilizzare per lo sviluppo economico, si cercò di individuarne almeno uno che fosse in grado di produrre innovazione o comunque che fosse in grado di creare le condizioni materiali al fine di favorire i processi innovativi. Fondamentale ai fini dell'analisi è capire cosa si intende per innovazione all'interno dell'ambito della politica industriale. Per innovazione si intende l'introduzione di nuovi sistemi, ordinamenti e metodi di produzione, in grado di trasformare, modificare o svecchiare un ordinamento sia esso politico, sociale o economico (Fagerberg, Mowery e Nelson, 2011). Per quanto concerne quest'ultimo, l'attività di innovazione non è da sempre stata considerata come un fattore rilevante sul quale concentrare gli studi, infatti per lungo tempo, gli economisti gli hanno preferito le analisi su questioni riguardanti il mercato del lavoro e la massimizzazione del profitto (Fagerberg, Mowery e Nelson, 2011), ritardandone così il riconoscimento a fattore rilevante per l'intera economia industriale. Affinché questo paradigma potesse trovare il proprio spazio all'interno dei modelli economici si dové attendere l'avvento della rivoluzione neoclassica. Uno dei pionieri di tale teorizzazione è considerato l'austriaco Shumpeter (1934), il quale concentrò i propri studi sull'innovazione economica. Negli anni a seguire vennero avanzate nuove teorizzazioni, quali quella del "*neutral technological change*" elaborata da Solow (1956), secondo la quale vi è un legame indissolubile tra cambiamento tecnologico e miglioramento della produttività del lavoro e dell'equità del capitale. Solo agli inizi degli anni Sessanta, gli studi sull'innovazione iniziarono a essere più massicci, tanto da rappresentare un filone di studio indipendente. Gli economisti di epoca più recente hanno inoltre cercato di incrementare gli studi in tal senso disegnando nuovi modelli matematici di questi fenomeni, individuando gli strumenti necessari alla loro realizzazione (Romer 1990). Nonostante tutti i passi avanti realizzati nel corso degli anni dal punto di vista teorico, risulta ancora oggi difficile attribuire all'innovazione una realizzazione pratica che sia lineare, perché essa implica un'organizzazione complessa, in quanto dipende da fattori molto diversi tra loro, che vanno dalla natura specifica della tecnologia, al settore economico, al campo delle conoscenze, al tipo di innovazione, al periodo storico e il paese, nonché alla complessità dello scenario competitivo che vede coinvolti clienti, mercati, ambiti geografici, tecnologie, dinamiche sociali, problematiche etiche e nuovi fabbisogni. Quando si parla di innovazione applicata all'ambito industriale, tradizionalmente si fa riferimento a due correnti contrapposte, quella delle imprese definite innovative e quella definite non innovative. Con il passare del tempo è comparsa però, sulla scena, un nuovo

tipo di categorizzazione, la quale fa riferimento alle imprese già presenti sul mercato e quelle emergenti. Le prime si impegnano nel fare innovazione per poter rimanere all'intero del mercato, rispondendo così a sollecitazioni esterne, perché, come sostenuto da Porter (1999), nessuna economia utilizza metodi e tecniche standard per mantenere la propria posizione, al contrario è necessario sperimentare e utilizzare metodi e tecniche sempre più innovative in grado di portare al massimo il livello di produzione e competitività, le seconde invece, cercano una propria collocazione all'interno dei mercati facendo leva sul potenziamento di tale attività. Economisti e politici concordano ormai, nel riconoscere un ruolo cruciale all'innovazione, soprattutto di tipo tecnologica, nello stimolare l'attività produttiva<sup>1</sup>. L'innovazione rappresenta dunque una precondizione necessaria per le imprese, non più un'opzione strategica, e ne rappresenta il fattore dinamico per eccellenza, in grado di stimolarne la competitività. Per questa serie di ragioni è più sensato parlare di diversi tipi di orientamento che l'innovazione può assumere, invece della iniziale distinzione operata tra imprese innovative e imprese non innovative (Denicolai 2010). Christensen (1997), ad esempio, ha individuato due tipi diversi di innovazione, quella definita *sustaining innovation* e quella definita *disruptive innovation*. Il primo tipo ha come fine ultimo quello di far evolvere i prodotti offerti da un'impresa passando per il soddisfacimento dei bisogni dei clienti, indirizzando la maggior parte dei propri investimenti nei settori per i quali l'incremento di utilità marginale è maggiore. Questo tipo di innovazione potrebbe però avere un effetto distorsivo sul lungo periodo, ovvero causare una diminuzione di competitività per l'azienda e la sua conseguente uscita dal mercato. La seconda forma permette invece alle imprese di impiegare un tipo di innovazione più opportunistica e creativa in grado di consentire il raggiungimento rapido del soddisfacimento del fabbisogno di quelle quote di mercato solitamente trascurate dalle imprese leader, perché considerate fasce basse. L'obiettivo di tale tipo di innovazione è quello di offrire un prodotto posizionabile su di un mercato il più ampio possibile.

Nell'ambito dell'economia industriale l'attività innovativa necessita dunque, di molte risorse ed è un'attività alquanto rischiosa per gli imprenditori che decidono di intraprenderla, perché nel breve periodo non fornisce risultati significativi, sebbene necessiti di competenze qualificate (Denicolai 2010). Innovare significa poter fare affidamento su di una gestione adeguata delle risorse che passa attraverso un disegno proporzionato delle forme organizzative e una conoscenza approfondita delle logiche finanziarie di impresa, ovvero di attività che necessitano di un'attenta capacità di gestione manageriale in grado di saper sfruttare il potenziale innovativo delle aziende (Beltrametti et al., 2012). Affinché un'impresa possa definirsi innovativa, è necessario che riponga la propria attenzione in via prioritaria a tre elementi, ovvero la strategia da intraprendere in modo da permettere la scelta del prodotto da introdurre sul mercato in cui si intende competere e le tecnologie attraverso le quali si spera di farlo; i finanziamenti, per fare investimenti

---

1. Innovation Union Competitiveness Report; Workshop Innovation in Small and Medium Enterprises, Summary Report, Brussels, 21 giugno e 12 luglio 2011.

in modo da ottenere maggiori ricavi; l'organizzazione, in modo da permettere la combinazione delle risorse nel tentativo di trasformarle in prodotti vendibili. Inoltre, le ultime ricerche condotte nell'ambito, hanno dimostrato che affinché si possa parlare di innovazione in un'impresa è necessaria la presenza di cinque fattori determinanti dai quali non si può prescindere. Questi fattori sono: la motivazione, il lavoro di gruppo, la capacità di adattarsi al cambiamento, la capacità esecutiva e la fiducia. Nello specifico, la motivazione serve a creare delle strategie di azione che passano per il coinvolgimento del personale di impresa; il lavoro di gruppo favorisce la qualità del lavoro e lo smantellamento degli schemi tradizionali della suddivisione del lavoro in modo rigido e gerarchico, in modo da agevolare la competitività; l'adattamento al cambiamento permette la sopravvivenza dell'impresa attraverso l'accesso ad iniziative di sviluppo efficaci; la capacità esecutiva permette l'identificazione dei bisogni e delle opportunità per training, comunicazione e sviluppo; la fiducia permette di perseguire gli obiettivi attraverso il mutuo scambio di acquisizioni e di sforzi (Vital Signs Technical Manual, Six Seconds, San Francisco 2011). Negli ultimi anni, per poter permettere alle imprese di sviluppare al massimo il proprio potenziale innovativo, si è sviluppata la necessità di incrementare il capitale intangibile. Tra le varie forme di capitale intangibile sviluppate, è interessante capire il ruolo svolto dai laboratori di ricerca e sviluppo (R&S). Essi sono nati con l'obiettivo di mettere in atto dei processi di collaborazione innovativa all'interno di una rete eterogenea e in continuo aumento, di stakeholder, istituzioni e utenti. Il potenziale del capitale intangibile è strategico, in quanto può anche essere sfruttato dalle collaborazioni tra imprese. Come sottolineato dalla Innovation Strategy (OCSE 2010), le aziende acquistano in maniera sempre più consistente le conoscenze di cui hanno bisogno dall'esterno, servendosi di diverse forme di partnership che vanno dalle alleanze e joint-venture con partner esterni alle acquisizioni tramite contratti per la R&S e brevetti. Il processo innovativo è dunque un processo collettivo che richiede la collaborazione di diversi agenti che possiedono a loro volta diverse capacità. Uno degli interlocutori privilegiati delle imprese e che rientra in tale circuito è sicuramente l'università, la cui ricerca è in grado di fornire alle imprese le informazioni di cui hanno bisogno e che diversamente non potrebbero avere, per mettere in campo una serie di tecnologie moderne su basi economiche. Le informazioni fornite possono riguardare sia l'aspetto scientifico e tecnologico in grado di incrementare l'efficienza di applicazione di R&S, sia le apparecchiature e le strumentazioni utilizzate dalle imprese nella produzione e nella ricerca, sia l'abilità o il capitale umano utilizzato, i *network* di funzionalità scientifica e tecnologica che facilitano la diffusione delle nuove conoscenze (Mowery e Sampat 2011).

Alla luce di quanto descritto, lo strumento di politica economica che sembrò incarnare tutte le caratteristiche sopra indicate e che è stato ritenuto capace di traghettare l'economia verso l'innovazione, è stato individuato nei poli di innovazione, apparsi per la prima volta nello scenario industriale europeo negli anni Ottanta in Francia. L'implementazione di tale politica pubblica ebbe come maggiore merito quello di associare lo sviluppo economico all'insegnamento superiore e alla ricerca e il dinamismo negli scambi e il

rinnovamento costante delle idee e dei progetti, non escludendo lo stato, che al contrario si è trovato a rivestire un ruolo all'interno di tale processo dinamico, occupandosi della concessione dei finanziamenti stanziati tramite i progetti (Froehlicher e Barès 2014).

## 1. *Pôle de compétitivité* francesi

La politica industriale francese moderna, si sviluppa nei primi anni Ottanta, sulla scia di una politica di stampo colbertista, la quale prevedeva lo stanziamento di finanziamenti da parte dello stato per una serie di interventi specifici individuati all'interno di determinati settori chiave per la competitività del paese. Questo tipo di politica pubblica venne successivamente implementata attraverso azioni che presero il nome di “*grands projets*”, ovvero di misure messe in atto dallo stato per stimolare lo sviluppo dei settori prescelti, fornendo strumenti per l'innovazione tecnologica, mettendo in atto nuovi modelli di consumo e mettendo a disposizione i mezzi a supporto delle fasi iniziali del processo fino al raggiungimento dell'autonomia delle imprese. Questo progetto subì una battuta di arresto nel 1992, anno in cui venne sottoscritto il Trattato di Maastricht, il quale sancì una serie di liberalizzazioni, deregulation e limiti all'intervento pubblico all'interno dell'ambito economico, che mal si conciliavano con le misure di politica industriale interna intraprese fino a quel momento dal paese. Per ovviare al calo industriale dell'epoca, lo Stato francese si vide comunque costretto a mettere in campo una task force di investimenti pubblici volti a stimolare la crescita intervenendo in materia di innovazione e ricerca predisponendo una serie di dispositivi e di tecnologie sviluppate dalla ricerca pubblica allo scopo di favorire la creazione di imprese innovatrici. È all'interno di questo contesto che il 14 settembre 2004 si assiste alla nascita dei pôles de compétitivité (Quattraro 2013), che in quella occasione vennero definiti dal Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT), quali associazione di imprese, di centri di ricerca e di organismi di formazione, impegnati nel quadro di partenariati destinati a far emergere delle sinergie sui progetti innovanti, condotti in una direzione comune, di un mercato e di un territorio specifico. Nel proprio testo costitutivo, il CIADT stabilì inoltre, che lo stanziamento per il finanziamento dei poli sarebbe stato di circa 750 miliardi di euro per il periodo 2005-2007. Con la pubblicazione del primo bando, più di 4000 progetti di R&S vennero selezionati da parte del governo francese e vennero istituiti 71 Poli su tutto il territorio, con maggiore concentrazione nelle regioni Ile-de-France e Rhône- Alpes.

Questo nuovo strumento di policy venne messo in campo con l'obiettivo di prediligere i progetti di R&S, di creare forti legami con il territorio, di raggiungere un alto livello di innovazione passando per il superamento del tradizionale rapporto di subordinazione che si viene a creare nei rapporti di interazione tra le imprese di diverse dimensioni, coinvolgendo attivamente anche le piccole e medie imprese (PMI) quali possibili portatrici di innovazione tecnologica. L'implementazione di questa politica pubblica implicò anche un'inversione di paradigma, che vide il passaggio da un'organizzazione a vocazione re-

gionale secondo la quale ogni regione era capace di provvedere autonomamente a tutto quasi fosse un'isola, ad un'organizzazione che richiedeva alle stesse di scegliere il proprio ambito di specializzazione e di collaborare con le altre per gli ambiti di specializzazione diversi dal quello scelto. Questo ha permesso di realizzare una mappa di specializzazione riguardante ogni regione, costituendo una geografia di competenze tecnologiche e di innovazione suddivise in grandi ambiti di specializzazione quali:

- Sanità, biotecnologie, nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), microelettronica e nanotecnologie, concentrate soprattutto nelle regioni del centro-nord,
- aeronautica,
- trasporti e logistica,
- ambiente, il più influente, dal momento che coinvolge una dozzina di poli,
- agroalimentare, con azioni legate all'agricoltura e all'allevamento, concentrate soprattutto nelle regioni del centro-sud,
- materiali innovanti e lavori pubblici.

Gli atti legislativi istitutivi dei pôles de compétitivité, possono essere considerati:

- la legge n°1484 del 30 dicembre 2004, riguardante le finanze del 2005, la quale prevede che *“i pôles de compétitivité siano costituiti dal raggruppamento sullo stesso territorio di imprese, stabilimenti di insegnamento superiore e organismi di ricerca pubblici e privati con vocazione a lavorare in sinergia al fine di creare progetti di sviluppo economico per l'innovazione”*, riconoscendone inoltre le caratteristiche per la loro ammissione e il loro funzionamento (art. 24).
- Il decreto n°765 dell'8 luglio 2005, che ha reso applicativo l'art. 24 della suddetta legge.
- La circolare approvata il 2 agosto del 2005, relativa all'implementazione dei pôles de compétitivité, alla quale fecero seguito i decreti dal n°839 fino all'858 pubblicati sul Giornale Ufficiale della Repubblica n° 161 del 13 luglio 2006, relativi alla delimitazione della zona di ricerca e sviluppo dei poli, e i decreti dal n°863 all'868, pubblicati sul Giornale Ufficiale n° 162 del 14 luglio 2006, relativi alla stessa questione.
- La legge n°450 del 18 aprile 2006, con la quale il governo francese regolamentò il

programma per la ricerca, istituendo diverse reti di cooperazione tra centri di ricerca e stabilimenti di insegnamento superiore con i quali i poli sarebbero dovuti entrare in contatto. Essi erano: i poli di ricerca e d'insegnamento superiore (PRES), le reti tematiche di ricerca avanzata (RTRA), i centri tematici di ricerca (C/RTRS) e gli istituti Carnot.

- L'arrêté dell'11 giugno 2008, con il quale venne fissato il modello delle domande previste dall'art. 5 della l. 80 del libro delle procedure fiscali, relativo alle imprese prendenti parte ai pôles de compétitivité e partecipanti a un progetto di ricerca e sviluppo economico per l'innovazione.

Sin dagli esordi, però, questa politica pubblica, ha potuto godere del privilegio di un'ampia libertà, soprattutto dal punto di vista organizzativo, in quanto lo Stato francese permise ai poli di organizzarsi autonomamente, in quanto progetti a vocazione economica e in quanto associazioni. Il termine associazione è una dicitura giuridica<sup>2</sup>, la cui caratteristica è la libera adesione, purché chi ne prende parte si impegni a versare una quota in denaro per entrarvi. Questo aspetto è riscontrabile all'interno dell'assetto organizzativo dei poli, infatti è necessario versare una quota di partecipazione all'ingresso al fine di evitare che si verifichino i cosiddetti effetti spillover (Audretsch e Feldman, 1996: 253- 273; Breschi, 2000), ovvero ricadute negative delle attività di innovazione del polo su terzi che sono esterni ad esso e che non vi hanno investito. Al fine di favorire la costituzione dei poli intorno a progetti economici concreti, lo stato ha optato per l'affidamento della loro direzione non ai rappresentanti dello stato o delle collettività territoriali, bensì agli attori responsabili della creazione del valore aggiunto, ovvero al direttore generale, al direttore di R&S, al direttore della strategia. L'obiettivo dei poli è quindi quello di raggiungere un alto livello di innovazione passando per il superamento del tradizionale rapporto di subordinazione che si viene a creare nei rapporti di interazione tra le imprese di diverse dimensioni. Così procedendo, anche le PMI possono godere di maggior peso, perché potenzialmente potrebbero essere delle portatrici di innovazione tecnologica. Le imprese però, non sono gli unici attori a costituire un polo, perché nella loro costituzione vengono coinvolti anche attori provenienti dal mondo della ricerca e dell'insegnamento. Questi ultimi risultano fondamentali per due ordini di ragioni, ovvero per il trasferimento delle conoscenze acquisite attraverso gli studi nell'ambito economico e per la costruzione di percorsi di formazione direttamente legati ai bisogni dei poli. La politica pubblica dei poli è quindi una politica nazionale portata avanti dal CIADT, che si occupa della “*labellisation*” e “*dé-labellisation*” dei poli, ovvero di assegnare o rimuovere “l'etichetta” di polo al raggruppamento di imprese. Un Gruppo di lavoro interministeriale (GTI) permette

2. Legge del 1 luglio 1901, relativa al contratto di associazione e secondo la quale viene disposto che per associazione s'intendono “delle entità fisiche o morali che possono raggrupparsi intorno ad un obiettivo sociale condiviso”.

l'implementazione delle decisioni prese dal CIADT ed è responsabile del "pilotage" operativo. Questa operazione di pilotage è in grado di mobilitare attori dell'amministrazione centrale e delle collettività territoriali servendosi di tre tipi di strumenti: la labelisation dei poli e la contrattualizzazione con ogni polo; la definizione del territorio di ogni polo e di una zona di progetti di R&S; la classificazione dei poli. Affinché un polo possa ricevere l'etichetta è necessario che esso rispetti degli elementi chiave di tale politica, cioè la concentrazione geografica delle imprese coinvolte, il carattere strategico delle prospettive economiche e di innovazione, la volontà di cooperare con altre imprese e istituti di ricerca e l'attribuzione di una zona di R&S propri. Per mantenere la denominazione di polo, è necessario invece, che esso abbia raggiunto gli obiettivi che si era prefissato e in tal caso l'etichetta gli verrà riconfermata per i tre anni successivi. Se invece gli obiettivi non vengono raggiunti, esso potrà godere della propria etichetta per un anno supplementare, durante il quale dovrà dimostrare di essere in grado di apportare le migliorie necessarie al proprio funzionamento e portare a termine gli obiettivi prefissati. Nel caso in cui esso riesca a raggiungerli allo scadere dell'anno supplementare, allora potrà essere riconfermato come polo per una durata di due anni, nel caso contrario, al termine di questo periodo sarà rimosso dalla lista dei poli e gli attori perderanno i benefici dei finanziamenti per progetti di R&S (Barthet e Thoin, 2009).

Al fine di definire la propria strategia d'azione ed essere etichettati come polo, ogni aggregazione elabora una propria road map al fine di: 1) definire la visione globale e la prospettiva dei campi di attività prioritari; 2) identificare il proprio mercato; 3) identificare nel mondo dei poli complementari o concorrenti; 4) stabilire le minacce e le opportunità sul suo sviluppo; 5) chiarire come sviluppare i progetti di R&S, elaborando una propria governance e individuando i mezzi di cui si ha bisogno per raggiungere gli obiettivi. Essendo delle formazioni eterogenee, i poli danno grande importanza alla governance attraverso la quale organizzano il vasto numero di attori implicati al proprio interno e regolano i partenariati intorno ai progetti. La governance multilivello che si viene a creare utilizza diverse strutture quali:

- il Consiglio di amministrazione, che è lo strumento più ampio di rappresentanza in quanto vi partecipano gli attori territoriali;
- l'ufficio esecutivo, il quale si occupa del controllo delle strategie e delle operazioni;
- il comitato di "labelisation", il quale si occupa principalmente di garantire l'expertise e di selezionare i progetti di R&S da sottoporre al CIADT.

Al fine di semplificare, le relazioni tra i poli e lo stato, è istituito inoltre, un interlocutore unico per ogni polo, denominato corrispondente del GTI, il quale deve fungere da intermediario tra i ministeri concernenti questa politica (Ministero dell'industria,



della pianificazione territoriale, della ricerca, della difesa, dell'agricoltura, della sanità, dell'ambiente e dei trasporti), i servizi dello stato nella regione e i poli, per un dato settore. I 52 corrispondenti nazionali intervengono soprattutto sulla questione tecnologica. Ogni polo si vede così ugualmente attribuire un corrispondente locale principalmente di DIRECCTE<sup>3</sup>, ma anche di DREAL<sup>4</sup> o DRAAF<sup>5</sup>, a seconda delle tematiche. Il ruolo di questi corrispondenti locali è quello di interagire quotidianamente con il polo e talvolta di prendere parte al consiglio di amministrazione. Per portare avanti le proprie attività i poli necessitano anche di una serie di finanziamenti, quali i fondi destinati alla cosiddetta "animazione del polo", solitamente stanziati in parte dallo stato e in parte dalle regioni su base annuale e contrattuale, al fine di permettere il funzionamento del polo, la realizzazione dei progetti e la catalizzazione delle forze presenti all'interno dei poli. L'attività di animazione costituisce il centro nevralgico di questo ecosistema ed è attuata da gruppi di attori, il cui numero può variare da tre a dieci unità. Essi sono: il direttore che si occupa dei progetti e gli ingegneri che si occupano della comunicazione. Se in origine l'animazione era un'attività che aveva come obiettivo quello di facilitare la creazione dei poli, con il passare del tempo e il consolidamento della politica di innovazione, essa è divenuta per lo più determinante per la mobilitazione dell'ingegneria tecnica richiesta sui progetti di collaborazione tra le imprese, lo sviluppo delle funzioni di comunicazione, strategia, valutazioni trasversali e assicurare la buona governance. Lo stanziamento iniziale di 750 miliardi di euro per il finanziamento dell'insieme dei poli per il primo periodo è stato concesso per metà dal budget generale dello stato e per l'altra metà dagli stabilimenti pubblici legati all'innovazione e allo sviluppo delle PMI. Per il periodo 2006- 2008 invece sono stati stanziati 1,5 miliardi di euro ripartiti tra budget proveniente dallo stato per l'ammontare di 831 miliardi di euro, le agenzie per la ricerca e l'innovazione per 520 miliardi di euro e 160 miliardi di euro di esoneri fiscali. Per il triennio 2009- 2011 i crediti dedicati ai poli sono stati di 495 miliardi di euro da parte del Fond Unique Interministeriel (FUI) per il finanziamento dei progetti di R&S, 105 miliardi di euro per i progetti strutturanti, quali le piattaforme, 50 miliardi di euro per l'animazione dei poli, 600 miliardi da parte dell'Agenzia Nazionale della Ricerca (ARN) e 250 miliardi da parte dell'*Oséo* per portare avanti i progetti di R&S. Questo tipo di finanziamenti sarebbero dovuti diminuire con il passare del tempo, perché la seconda fase della politica nazionale prevedeva l'autofinanziamento dei poli. Dal momento che nessun polo è ancora capace di autofinanziarsi, questo tipo di aiuti economici non ha subito modifiche (Berat 2015<sup>6</sup>). Il secondo livello di finanziamenti, invece è quello dal quale i poli traggono maggiori risorse, ed è rappresentato dai finanziamenti per i progetti di R&S. Essi vengono stanziati nel momento in cui il polo viene selezionato per portare avanti un determinato progetto di R&S.

- 
3. Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.
  4. Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement.
  5. Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et des forêts.
  6. Intervista realizzata dalla sottoscritta al Consigliere municipale del 3° arrondissement di Lione e Consigliere regionale Rhône- Alpes, P. Bérat, in data 2 giugno 2015.

A conclusione di ogni ciclo della politica dei poli, il CIADT opera una valutazione del loro operato, dalla quale è emerso che la maggior parte di essi mostrano un dinamismo promettente in termini di sviluppo e di cooperazione e una professionalizzazione sempre maggiore dei progetti di R&S e delle strategie adoperate. Dal momento che non è possibile individuare un modello unico di polo che funzioni, i valutatori hanno optato per riconoscere diverse categorie di poli in base al numero di membri aderenti individuandone tre categorie: i poli classici (53 esistenti), i cui membri ammontano a circa 100- 200 unità, i poli a vocazione mondiale (11 esistenti), i cui membri possono essere circa 300 unità e i poli mondiali (7 esistenti), i cui membri possono superare le 500 unità. Un altro tipo di categorizzazione riguarda invece, il tipo di sviluppo da essi realizzato: 39 poli hanno rispettato gli obiettivi della politica rivelandosi così di successo; 19 poli hanno soddisfatto parzialmente gli obiettivi stabiliti dalla politica e hanno l'onere di lavorare per il miglioramento di alcune delle dimensioni della propria azione, fornendo una definizione più precisa della strategia adoperata, operando una circoscrizione puntuale della governance al loro interno e specificando il ruolo dell'équipe di animazione; 13 poli hanno bisogno di una ridefinizione perché poco conformi a quanto previsto dalla politica (Barthet e Thoin 2009). Analizzando più nel dettaglio i diversi assi di valutazione dei poli, ne emerge che, quelli a vocazione mondiale sono stati più performanti degli altri in termini di tasso di crescita annuo registrato intorno al 12% a fronte della media annua per gli altri poli registrato all'8%; di trend di crescita nella presenza di gruppi stranieri nei poli che si aggira intorno al 7% a fronte del 6,2% registrato per i poli nazionali; di tasso di crescita dell'occupazione al 6,5%, rispetto all'1,5% dei poli nazionali (Quatraro 2013). Complessivamente si è registrata una partecipazione di PMI soddisfacente, che ha condotto allo sviluppo di dinamiche lavorative efficienti; uno sviluppo progressivo di importanza dell'implicazione degli istituti universitari, che ha indotto alla definizione di formazione "co- labellisé" con i poli; la dimensione territoriale e il legame delle imprese al territorio si è rivelato altamente positivo e particolarmente riuscito; il numero di progetti presentati e realizzati in termini di tematiche di ricerca, di dimensione e tipo di partenariati si è presentato come variegato. Tuttavia esistono degli elementi che hanno invece ancora bisogno di essere potenziati e sono: l'internazionalizzazione dei poli per accrescerne la dimensione e la visibilità; gli sforzi nel campo della formazione; l'autonomia finanziaria di cui non dispongono al momento perché ancora dipendenti dai finanziamenti pubblici provenienti in gran parte dallo stato; il coinvolgimento maggiore di finanziatori privati che al momento stanziavano il 17% dei finanziamenti in animazione per i poli mondiali e il 14% per tutti gli altri tipi di poli; l'aumento delle collaborazioni tra poli stessi (Barthet e Thoin 2009). Nonostante tali carenze, l'esito dell'implementazione della politica pubblica francese, risulta essere positivo. A riprova di ciò, il dato più eloquente è il numero invariato di poli dopo la chiusura della prima fase di tale politica, anche se in realtà la persistenza di 71 Poli ha visto la délabellisation di alcuni di essi e la labellisation di altri, rappresentando così la persistenza della mobilità e della propensione delle imprese ad investire in innovazione. I risultati positivi della prima tornata dei progetti ha indotto il governo ad avviare una seconda tornata per il periodo 2009- 2012. Questa seconda fase

può essere definita quella del consolidamento della politica di innovazione francese, nonostante vi sia stato un avvicendamento di nuovi poli riconosciuti nell'ambito delle eco-tecnologie a scapito di sei precedenti non ritenuti più idonei e quindi non riconfermati.

## 2. Le politiche di innovazione in Italia

Le scelte italiane in materia di politica industriale di innovazione degli ultimi anni, soprattutto durante il periodo della crisi economico-finanziaria del 2008, sono state il frutto di una ricerca a vocazione internazionale per l'individuazione di uno strumento di policy che fosse adeguato per fronteggiare la recessione in atto. Dal momento che lo strumento di policy fino a quel momento in uso, ovvero i distretti industriali, stavano vivendo anch'essi un periodo di crisi, perché ritenuti responsabili di creare competitività senza sviluppo, ovvero senza la creazione di occupazione e crescita al proprio interno (Dardanelli, 2012), la scelta ricadde sui poli di innovazione messi in campo, con un discreto successo, dalle autorità francesi negli anni precedenti. La differenza più evidente tra le due esperienze è legata al tipo di implementazione che questa politica ha conosciuto nei due Paesi. Se in Francia essa aveva seguito uno sviluppo di stampo nazionale, in Italia essa subisce un'implementazione di stampo regionale, con una sperimentazione dapprima in alcune regioni pilota in modo da poterne verificare la fattibilità e l'efficacia, prima di estenderne l'utilizzo su tutto il territorio nazionale, al fine di salvaguardare le sorti del settore industriale italiano già fortemente compromesso. I benefici attesi dall'implementazione di tale politica pubblica erano di diversa natura: in termini economici da essa ci si attendeva un aumento in termini di produttività ed esportazioni delle imprese, di attrattività dei territori e dei livelli di occupazione; in termini gestionali avrebbe dovuto favorire la coesistenza tra mezzi pubblici dello stato e delle collettività territoriali; per le imprese avrebbe rappresentato una riduzione dei costi di transizione, un rafforzamento degli scambi, l'accelerazione dei processi di messa sul mercato delle innovazioni e lo sviluppo di pratiche comuni; per i territori avrebbe rappresentato un modo di strutturare l'insieme degli attori pubblici e privati dell'innovazione intorno ad una strategia comune di sviluppo e di stimolare il tessuto economico e il principio di prossimità (Rousseau 2008). Di fatto i poli sono nati con due obiettivi principali, ovvero essere intermediari di conoscenza in grado di favorire la creazione di reti locali, il potenziamento del capitale sociale e la diffusione di momenti formativi specifici ed essere fornitori ed erogatori di servizi fornendo così delle consulenze per la tutela della proprietà intellettuale, l'apertura di mercati esteri, la condivisione di infrastrutture tecnologiche diversamente inaccessibili<sup>7</sup>. Il modello di policy prescelto, che ha permesso di individuare 75 poli, è stato quindi quello dell'innovazione e della ricerca, il quale prevedeva un incentivo all'innovazione

7. cfr. servizio di valutazione relativo al POR FESR obiettivo "Competitività regionale e occupazione" per il periodo 2007- 2013.

delle imprese attraverso i finanziamenti di processi cooperativi di R&S (RTI et al. 2013) e l'agevolazione dell'aggregazione di attori facenti parte di ambiti differenti quali ricerca, industria e formazione. I poli si presentano quindi come raggruppamenti di PMI indipendenti e organismi di ricerca attivi in un determinato settore o ambito territoriale e hanno un interesse condiviso per lo sviluppo scientifico di un determinato ambito e che scambiano fra loro conoscenze e competenze. Gli attori che costituiscono i poli, entrano in relazione tra di essi creando rapporti binari, in quanto le imprese stringono relazioni con altre imprese al fine di scambiare le informazioni di cui dispongono (Antonelli e Petrucco 2004); le imprese stringono relazioni con le università e i centri di ricerca per il trasferimento della conoscenza pubblica (Etzkowitz e Leydesdorff, 2000); le imprese stringono relazioni con intermediari tecnologici per reperire delle altre conoscenze provenienti da privati (Ferrero et al., 2002). Le imprese che intendono aggregarsi lo fanno costituendo un'associazione temporanea di scopo, conferendo un mandato collettivo speciale senza rappresentanza ad un soggetto giuridico che prende il nome di mandatario, il cui compito è quello di agire in quanto ente gestore del polo. La policy dei poli consiste quindi nella selezione di progetti di R&S presentati dai soggetti dei poli riuniti in gruppi di lavoro e nel finanziamento pubblico dei progetti selezionati. Sin dai primi periodi della loro istituzione, si assiste ad un incremento della quota percentuale di imprese innovatrici che oscilla dal 31,5% al 35,5%, nel periodo che va dal 2010 al 2012, per poi passare al 45,5% nel triennio successivo. Lo stesso non si può dire per la quota percentuale di spesa per la ricerca e lo sviluppo che si aggira intorno all'1,26% del PIL per l'anno 2012 a fronte della percentuale del 3% prevista dall'Unione Europea per gli Stati membri<sup>8</sup>.

### **3. Il caso della Regione Piemonte**

Per capire a pieno l'esperienza italiana di questo processo innovativo che ha visto investite del compito di rilanciare l'economia del proprio territorio le regioni, è utile partire da un'esperienza concreta. Una delle regioni capofila in questi interventi si è rivelata la Regione Piemonte.

La Regione Piemonte presenta una struttura economica caratterizzata da un elevato peso del sistema industriale composto per lo più da PMI. La crisi del 2008 ha inciso considerevolmente sul tasso di disoccupazione che è passato dal 6,8% del 2009 al 10,6% del 2013 (Unioncamere Piemonte 2014), incidendo anche sulla performance economica delle imprese provocandone un calo del fatturato. La costituzione dei poli è stata il frutto di una governance multilivello che ha coinvolto le istituzioni di ogni ordine e grado. Tale politica si situa innanzitutto nell'alveo della programmazione comunitaria relativa

---

8. <http://noiitalia.istat.it> (consultato nel mese di giugno 2015).

al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) che già nel 2006, aveva visto la Commissione Europea approvare la comunicazione 2006/C 323/01 attraverso la quale si disciplinavano i nuovi orientamenti della Commissione nel settore degli aiuti di stato alla ricerca, all'innovazione e allo sviluppo, fondamentale per l'attuazione della strategia di Lisbona del 2007. Attraverso questa comunicazione la Commissione ha elaborato anche la definizione dei poli come raggruppamenti di imprese indipendenti — start-up innovatrici, piccole, medie e grandi imprese nonché organismi di ricerca — attivi in un particolare settore o regione e destinati a stimolare l'attività innovativa incoraggiando l'interazione intensiva, l'uso in comune di installazioni e lo scambio di conoscenze ed esperienze, nonché contribuendo in maniera effettiva al trasferimento di tecnologie, alla messa in rete e alla diffusione delle informazioni tra le imprese che costituiscono il polo. La medesima disciplina prevede anche la possibilità di concedere alle imprese, sia degli investimenti utili all'animazione, sia quelli utili al funzionamento del polo, rimanendo nel quadro delle attività di ricerca e innovazione e nell'ambito della politica per la competitività promossa dall'Unione Europea. Questa nuova programmazione europea permette inoltre la fruizione di strumenti rivolti ai partenariati di soggetti in linea con le tematiche di cooperazione messe in campo dalle normative comunitarie a titolo dell'obiettivo "competitività e occupazione". L'Italia, ha quindi deciso di recepire le direttive di Lisbona optando per una politica a forte impulso territoriale, affidandone la regolamentazione al livello regionale.

La politica a sostegno della promozione della ricerca scientifica e tecnologica era già stata avviata dalla Regione Piemonte a partire dagli anni 2000, ma non aveva raggiunto né risultati positivi, né gli obiettivi prefissati, ma con la nuova legge regionale 34/2004 iniziò una nuova stagione. La legge in questione riguarda gli "interventi per lo sviluppo delle attività produttive", il cui obiettivo è quello di disciplinare, in conformità alla normativa europea e nei limiti delle attribuzioni regionali di cui al titolo V della Costituzione, gli interventi della regione per lo sviluppo e la qualificazione delle attività produttive per l'incremento della competitività e per la crescita del sistema produttivo e dell'occupazione in una prospettiva di sviluppo sostenibile e di contenimento dei consumi energetici. A tale scopo la legge prevedeva inoltre che la giunta regionale adottasse un programma pluriennale d'intervento indicante gli strumenti da attivare nel periodo di riferimento e le relative risorse finanziarie. Il suo sviluppo era utile alla nascita di un assessorato per la ricerca e le politiche di innovazione, con deleghe anche all'industria e all'internazionalizzazione e all'emanazione della legge regionale 4/2006 sul "sistema regionale per la ricerca e l'innovazione". Tale legge prevede inoltre, cinque settori prioritari di intervento per le politiche pubbliche che hanno successivamente influenzato le scelte relative all'istituzione dei poli. Esse sono: le scienze della vita e le biotecnologie, le nanotecnologie e i processi avanzati di produzione, i nuovi materiali, le energie alternative, le scienze sociali e giuridiche applicate all'attrattività del territorio regionale. Con questa legge, la regione non si discosta da quanto previsto a livello europeo e stabilite le finalità, gli obiettivi e il quadro di intervento e la strategia che la regione deve adoperare per conseguire gli

obiettivi per il conseguimento dell'innovazione e della ricerca. Essa viene successivamente modificata in alcuni commi di alcuni articoli (artt.2-3-6-7) dalla legge regionale 14/2006 del 21 aprile. Dunque, questa volta la nuova politica europea trova un ecosistema favorevole allo sviluppo dell'innovazione nella regione. La politica dell'Asse I "Innovazione transnazionale produttiva" del POR e del FESR 2007-13, nasce con l'obiettivo di "rafforzare la competitività del sistema regionale attraverso l'incremento della sua capacità di produrre ricerca e innovazione, di assorbire e trasferire nuove tecnologie, anche in riferimento a tematiche di frontiera, alle innovazioni in campo ambientale e allo sviluppo della società dell'informazione" e ha l'obiettivo operativo di "promuovere l'innovazione attraverso il rafforzamento dei processi di conoscenza tecnologica, la diffusione e la realizzazione di investimenti di natura innovativa favorendo la cooperazione tra università, centri di ricerca e imprese" (POR FESR Piemonte 2007-13). Il contributo del FESR al POR della Regione Piemonte è pari a € 426.119.322,00. L'obiettivo generale perseguito dal POR FESR 2007-13 è quello di sviluppare le capacità di adattamento del sistema regionale ai repentini cambiamenti indotti dall'interdipendenza dei sistemi economici, potenziando le capacità di innovazione e agevolando l'aggancio alle aree europee per standard di vita più elevati. A rendere operativo nel concreto a livello territoriale questo concetto, il consiglio regionale del Piemonte ha emesso il DGR n°25- 8735 del 2008, in modo da creare dinamiche collaborative tra soggetti presenti sul territorio e passare da un modello competitivo ad un modello collaborativo delle imprese. In fondo alla lista delle norme che formano il quadro normativo istitutivo della *policy* dei poli in Italia, vi sono anche una serie di delibere che la giunta regionale ha emesso al fine di definirne le funzioni e gli obiettivi, individuando le competenze e stabilendo i contenuti generali per la costituzione, ampliamento e finanziamento dei poli. I poli sono allora definiti come "strutture di coordinamento sinergico tra i diversi attori del processo innovativo caratteristico di uno specifico dominio tecnologico e applicativo e di messa a disposizione di servizi ad alto valore aggiunto e di infrastrutture per l'innovazione". Vengono anche definiti gli obiettivi primari tra i quali figurano: la facilitazione dell'accesso delle imprese, soprattutto delle PMI; la condivisione delle conoscenze e la convergenza degli investimenti; l'investimento e l'utilizzo in comune di installazioni, attrezzature di laboratorio; la partecipazione delle imprese alle comunità e alle reti internazionali. Così facendo, nell'aprile 2008, la Regione Piemonte riconosce ufficialmente 12 poli sul proprio territorio. I dati provenienti dal rapporto di valutazione tecnica sui poli di innovazione (RTI e al. 2013) hanno mostrato come la forma organizzativa preferita in termini di innovazione e sviluppo siano state: la Società per azioni (presente in 7 poli), il consorzio (presente in 3 poli), la Società a responsabilità limitata (presente in un solo polo) e la Fondazione (presente in un solo polo). Sin da subito si è riscontrata una eterogeneità dei poli istituiti, in quanto l'ecosistema è costituito da poli con una struttura ben definita e forte, nonché con una rete di contatti e visibilità consolidati, perché derivanti da strutture preesistenti come i parchi tecnologici, ma anche di strutture alquanto deboli perché provenienti da una giovane e recente aggregazione. Al fine di evitare distorsioni strutturali nei processi di aggregazione sono stati, sin da subito, individuati, di comune accordo

tra la classe politica e le associazioni di rappresentanza degli imprenditori, specifici domini tecnologici di maggiore interesse per la regione. Essi cercano di conciliare due esigenze essenziali per il funzionamento di tale politica pubblica, ovvero quella tecnica, legata alle esigenze di competitività industriale e quella politica, orientata a una distribuzione dei poli relativamente omogenea sul territorio regionale. L'elenco dei domini tecnologici e delle aree di riferimento sulle quali i poli avrebbero dovuto svolgere la propria attività subì delle modifiche, dapprima con i DGR n° 11- 9281 del 28 luglio 2008, successivamente con il DGR n° 37- 9622 del 15 settembre 2008 e il DGR n° 45- 13494 dell'8 marzo 2010. L'aggregazione ad un polo appare come libera e aperta a qualsiasi impresa purché ne sia interessata, ma per evitare fallimenti, disincentivare e penalizzare le aggregazioni opportunistiche di imprese poco efficienti o non in linea con le traiettorie innovative richieste, viene stabilito il pagamento di una quota annuale che l'impresa deve pagare per aderire al polo. Tale procedura non è tuttavia stata regolamentata ed è lasciata alla discrezionalità del singolo polo. Con il DGR n° 12- 9282 del 28 luglio 2008, la regione stabilisce invece i contenuti dell'attività prevedendo che la costituzione dei poli sia promossa da contingenti aggregazioni di PMI e che il cofinanziamento degli investimenti sia realizzato dal soggetto gestore del polo. Con esso viene istituita anche la direzione regionale delle attività produttive per attività di approvazione del bando finalizzato a sollecitare le candidature per la costruzione di poli, i criteri di selezione e così via. L'autorità di gestione del POR FESR 2007-13 con la determinazione dirigenziale n. 230 del 17 settembre 2008 approva il bando regionale per l'accesso agli aiuti finalizzati alla costituzione, all'ampliamento ed al funzionamento di poli. L'art. 3 del bando stabilisce che, i poli devono aggregare un numero significativo di imprese. Tale numero può variare in quanto possono aggiungersi alle imprese di base che costituiscono il polo sin dalla sua creazione, altre imprese che ne fanno richiesta. Tale richiesta è sottoposta a valutazione da parte del soggetto gestore, che d'intesa con il comitato di valutazione e monitoraggio in termini di coerenza e rispetto degli obiettivi e dei programmi che il polo intende raggiungere prende la decisione di ammissione della singola impresa. Ogni impresa può aggregarsi contemporaneamente ad un numero massimo di tre poli. Ogni polo deve essere obbligatoriamente composto da: almeno un centro servizi alle imprese che abbia sede operativa sul territorio regionale ed aderente alla Tecnorete; un organismo di ricerca che abbia una sede operativa sul territorio regionale; imprese afferenti agli ambiti settoriali ed applicativi, nel rispetto dei limiti minimi, che abbiano una sede operativa sul territorio regionale.

Una volta costituito il polo, viene affidato ad un unico soggetto gestore, nonché persona giuridica il cui compito è quello di coordinare e organizzare le relazioni tra i soggetti che partecipano al polo e fra questi e la regione, fungendo da catalizzatore per le proposte di ricerca ricevute dai soggetti coinvolti. I soggetti gestori hanno inoltre il compito di favorire l'accesso a servizi ad alto valore aggiunto e mettere a disposizione delle imprese le infrastrutture per la ricerca, l'innovazione e il trasferimento tecnologico. La selezione del soggetto gestore può avvenire attraverso la candidatura spontanea della persona giuridica-

ca quale gestore, altrimenti può essere individuato fra le imprese che si sono impegnate attivamente nella costruzione del polo. Il soggetto gestore ha inoltre, il compito di predisporre il programma di attività di trasferimento di conoscenze e competenze tecnologiche e scientifiche corredato di business plan, al fine di valutare nel medio periodo (3 anni con proiezione a 5 anni) l'equilibrio gestionale delle attività realizzate, e quindi la loro sostenibilità; aggregare, anche in relazione al settore tecnologico e applicativo, un numero significativo di imprese sia nella fase di avvio che successivamente, nel rispetto delle condizioni per il numero minimo di imprese aggregate al polo per fascia dimensionale, contributo e mansioni. Per quanto concerne le fasce, è possibile individuarne almeno tre: della prima fascia fanno parte i poli con oltre 160 imprese per un contributo massimo di € 800.000,00; della seconda fanno parte i poli con oltre 80 imprese per un contributo massimo di € 600.000,00; e della terza quelli con oltre 40 imprese per un contributo massimo di € 400.000,00. Dal posizionamento nelle diverse fasce, ne deriva anche una diversa attribuzione degli aiuti statali. La gestione delle attività del polo deve essere impostata secondo una logica tendenziale di mercato. Per il loro funzionamento, la regione mette a disposizione una serie di aiuti e servizi sia verso i gestori che verso le imprese aggregate. I gestori dei poli si sono visti stanziare degli aiuti sia nell'ambito degli investimenti per la creazione e l'implementazione del polo, sia per la loro animazione. Le imprese invece hanno ricevuto dei servizi relativi ai brevetti e altri diritti di proprietà industriale; servizi di consulenza in materia di innovazione; servizi di supporto all'innovazione; aiuti per gli studi di fattibilità tecnica preliminari ad attività di ricerca industriale e sviluppo sperimentale; aiuti alla creazione e allo sviluppo di nuove imprese innovatrici e aiuti per la messa a disposizione temporanea di personale altamente qualificato proveniente da organismi di ricerca o da una grande impresa. Alle imprese aggregate vengono quindi distribuiti finanziamenti divisi su 4 bandi annuali denominati "Programmi annuali dei poli di innovazione". Questi tipi di programmi sono destinati al cofinanziamento di progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale; progetti di innovazione di prodotti e di processi; progetti di innovazione attraverso l'interazione con l'utente, nonché su altri bandi o *call* destinati al sostegno all'acquisizione di servizi per la ricerca e l'innovazione (Regione Piemonte 2013). I finanziamenti contribuiscono alla realizzazione di 355 progetti di ricerca, sviluppo e innovazione e 193 servizi per la ricerca e l'innovazione, coinvolgendo complessivamente 1.744 beneficiari (numero lordo, in cui ogni beneficiario è conteggiato tante volte quante sono state le domande di finanziamento). I membri aggregati ai poli piemontesi, secondo quanto riportato dai soggetti gestori nell'introduzione generale al terzo programma annuale, ammontano a 1.427, provengono in gran parte da PMI, che rappresentano quasi l'80% del totale (Regione Piemonte 2013). Con DD n. 252 del 21 giugno 2013, la direzione attività produttive del Piemonte approva il "bando per l'accesso alle agevolazioni per progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale e progetti di innovazione riservati ai soggetti aggregati ai poli di innovazione" connesso al disciplinare per il quarto programma annuale dei poli di innovazione. Obiettivo del bando è quello di finanziare le attività legate alla realizzazione di progetti di ricerca industriale e/o di sviluppo sperimentale; progetti di innovazione di prodotto/processo; pro-



getti di innovazione attraverso l'interazione con l'utente da parte dei soggetti aggregati ai poli di innovazione piemontesi. I contributi concessi ammontano a 110,6 milioni di euro, a fronte di una dotazione finanziaria complessiva di 111 milioni di euro, definita dalle DGR 12-9282 del 28/7/2008 (54 milioni di euro), DGR 62-12774 del 7/12/2009 (30 milioni di euro) e DGR 22-2751 del 18/10/2011 (27 milioni di euro) a valere sull'Asse I – Attività I.1.3 del POR FESR Ob.2 2007-13<sup>9</sup>. Sempre all'interno del bando regionale, all'art. 10, viene istituito un Comitato di valutazione e monitoraggio composto da almeno due rappresentanti della regione con l'assistenza tecnica di personale di Finpiemonte S.p.A., società finanziaria della regione, disciplinata dalla legge regionale 26 luglio 2007, n° 17, il cui ruolo, in linea con le istituzioni locali nel quadro di strategie e decisioni a livello europeo e nazionale, è quello di rispondere in maniera efficace alle esigenze del territorio (Finpiemonte 2015). Questa struttura assiste l'azione della Regione Piemonte e degli altri soci di natura pubblica, nella progettazione delle politiche economiche; svolge un ruolo di congiunzione tra sistema creditizio, mondo imprenditoriale e regione, sviluppando le soluzioni più adatte al tessuto produttivo, in altri termini svolge il ruolo di interfaccia con il sistema di credito, degli enti previdenziali e degli uffici delle procure. Le sue attività cardine sono il monitoraggio dei progetti sia dal punto di vista tecnico sia da quello finanziario, per assicurarsi che arrivino a compimento, nonché la loro valutazione. Finpiemonte accompagna questi partenariati dalla fase di pre-produzione consentendo alle imprese di fare ricerca e sviluppo fino alla realizzazione dei progetti. Durante il processo di selezione dei progetti e dei programmi annuali presentati dai soggetti gestori, esso opera dunque, di comune accordo con i responsabili della regione e un esperto di innovazione e ricerca, della definizione della distribuzione delle risorse tra i poli, operando una valutazione tecnica che garantisca la riuscita dei progetti e faccia in modo che non vengano sprecati i finanziamenti stanziati.

I bandi a progetto sono riservati alle sole imprese aggregate al polo e devono passare per la figura del soggetto gestore che selezionerà i progetti da sottoporre ai poli. Nel dettaglio, i progetti possono nascere dall'idea di un'impresa che presenta la propria candidatura alla regione, con un gruppo di imprese che manifestano l'interesse, può avvenire tramite bandi diffusi tra le imprese aggregate ad un polo attraverso newsletter o tramite i bandi regionali. La direzione attività produttive della Regione Piemonte individua in via definitiva, per ciascun dominio tecnologico di riferimento, i poli che saranno finanziati ed i relativi gestori (RTI et al. 2013). Dunque, la selezione delle proposte progettuali è articolata in due fasi: la prima consiste nella valutazione della domanda presentata e della documentazione obbligatoria a corredo, sulla base dei criteri approvati dal comitato di sorveglianza del POR; la seconda fase consta della verifica e dell'approfondimento tecnico dei progetti selezionati ed eventuale negoziazione. Nel dettaglio, la prima fase è la preselezione operata dal soggetto gestore che propone progetti coerenti con le linee

9. Dati servizio di valutazione relativo al POR FESR obiettivo "Competitività regionale e occupazione" per il periodo 2007- 2013.

guida che la regione assegna nel bando, quindi progetti che privilegiano la partecipazione delle PMI, che favoriscono la presenza di organismi di ricerca in una certa misura ritenuta congrua in termini di impatto e di vicinanza al mercato. Il soggetto gestore procede poi, con cadenza annuale, all'individuazione delle traiettorie tecnologiche e delle linee di sviluppo sulle quali realizzare i progetti delle imprese aggregate, le quali devono essere coerenti e riconducibili alle traiettorie e alle linee guida, in modo da concentrare gli investimenti senza disperderli su tematiche troppo frammentate, quindi individuare le direzioni a maggior potenziale rispetto alle imprese del territorio cercando di convogliare dei progetti di qualità su quelle traiettorie di sviluppo individuate. Un'altra fase è messa in campo dal comitato di valutazione dei poli, dove inizialmente vi erano tre esperti generici, il cui numero con il passare del tempo si è ridotto ad uno, che insieme alle istituzioni della regione e Finpiemonte, come assistente tecnico, operano una valutazione del programma complessivo del polo, con particolare attenzione alle traiettorie di sviluppo e alle aree di specializzazione. Il comitato ha l'onere di decidere la distribuzione delle risorse. Successivamente si passa alla valutazione puntuale dei progetti per arrivare all'approvazione di un piano finanziario, per il quale le imprese fanno domanda a Finpiemonte, seguendo un'istruttoria di ammissibilità formale di ricevibilità, con valutazione tecnica di un esperto specialistico. Segue una fase di ammissione e concessione, dove ci possono essere degli aggiustamenti di budget. Ciascuno dei 12 poli, quindi, tramite il proprio soggetto gestore e in risposta ad un bando annuale, presenta un programma contenente l'agenda progettuale, anche definito programma annuale. Tale programma, articolato in traiettorie progettuali e di sviluppo, raccoglie tutte le progettualità che il polo ha raccolto presso le proprie imprese, sollecitandone l'emersione e la strutturazione di partnership per portare avanti progetti collaborativi. Il programma è preceduto da una parte introduttiva in cui vengono spiegate le modalità attraverso le quali la selezione dei progetti ha avuto luogo, il lavoro di valutazione degli stessi, di ascolto delle imprese e altre attività non propriamente legate ai progetti, quali le attività di internazionalizzazione sia delle imprese che del polo. Una volta presentati questi programmi annuali, ha inizio la valutazione finalizzata alla suddivisione della dotazione del bando fra i poli e i finanziamenti che riceveranno. Non tutti i progetti sono approvati in fase di selezione, perché alcuni di essi sono ritenuti non meritevoli dal punto di vista tecnico, altri non risultano aderenti ai requisiti oggettivi-soggettivi-formali del bando, e poi vi è il caso di progetti che non beneficiano dei finanziati perché, pur essendo ritenuti validi dal punto di vista tecnico-scientifico, non conseguono un punteggio tale da rientrare nel budget assegnato al soggetto gestore. Questo budget derivava da un esame comparato dei programmi provenienti dai poli, dei quali si procede ad analizzare i singoli programmi in termini di numero di progetti, qualità dei progetti, qualità delle partnership e attività ulteriori svolte. I poli più performanti ricevono dunque un budget superiore per finanziare i propri progetti. Si è quindi optato per il mantenimento di una valutazione dei singoli progetti all'interno di ogni singolo polo, seguita da una graduatoria dei poli in seguito alla valutazione comparata dei 12 programmi.

Nella fase più acuta della crisi economica, i poli hanno iniziato a vivere un periodo critico per l'avanzamento della spesa, quindi si è assistito ad una moria generalizzata delle imprese meno forti e meno organizzate, dovuta soprattutto alle difficoltà di portare avanti spese che non fossero legate alla sopravvivenza quotidiana. Per tale ragione viene operato un grande sforzo a livello amministrativo per presidiare i progetti e la costruzione dei bandi in modo da prevenire determinati fallimenti, mentre al soggetto gestore viene richiesto un grande sforzo in termini di accompagnamento delle imprese e di sostegno dal punto di vista amministrativo. Operando in questo modo si è riusciti a far ottenere a molti poli piemontesi la certificazione di livello di bronzo, in base alla valutazione<sup>10</sup> dell'European Secretariat for Cluster Analysis (ESCA).

#### **4. Analisi di implementazione della politica dei poli di innovazione piemontesi**

L'implementazione di una politica pubblica è la fase grazie alla quale si riescono a produrre mutamenti nella policy per il raggiungimento dei risultati del programma di azione di una politica pubblica. Originariamente gli studiosi ritrovarono la causa del fallimento della policy in un processo di implementazione non idoneo o sbagliato. Con il consolidarsi della disciplina, essi si resero conto che l'implementazione poteva a sua volta essere influenzata da fattori esogeni. Per questa ragione si rese opportuno, per il governo, analizzare e misurare l'impatto e l'influenza che l'implementazione era in grado di produrre sui policy makers e sulla politica pubblica, applicando la valutazione dell'analisi di implementazione, adoperando diverse prospettive analitiche che si basavano su standard selezionati a partire da un punto di vista democratico, legittimati secondo il diritto per mantenere la responsabilità nelle mani del governo e su variabili dipendenti come il raggiungimento degli obiettivi. Winter (2012) suggerì di non concentrare le analisi esclusivamente sulle variabili in grado di influenzare la performance, ma piuttosto nel ricercare le spiegazioni alla base delle ragioni che hanno condotto alle variazioni della performance, indagando le azioni messe in campo da tutti gli operatori dei diversi livelli. La possibilità, da parte degli operatori di policy, di influenzare gli effetti del processo, fece però sorgere dei dubbi riguardanti il rispetto del processo democratico all'interno dei processi di policy, tanto da mettere in dubbio la loro autenticità durante il processo di implementazione. Successivamente Martini e Sisti (2009) affermarono che la fase di implementazione non può mai essere totalmente indirizzata e controllata dall'alto, perché la realtà sfugge ad ogni tentativo di imbrigliamento. Alla luce di quanto descritto, pare evidente che l'analisi di implementazione non è un'attività semplice da svolgere, ma allo stesso tempo è un'attività necessaria per comprendere dove si è giunti e dove si vuole andare nell'applicazione di una politica pubblica. Nel caso in oggetto, si può dunque evidenziare che il

10. Anche le singole imprese possono autocertificare il proprio grado di innovazione, attraverso un modulo online, si confronti in tal caso il sito della Regione Piemonte <http://pminnovative.registroimprese.it>.

livello raggiunto nella prima fase di implementazione potrebbe rappresentare l'inizio di un percorso di miglioramento a medio termine anche se sono individuabili dei settori di attività nei quali il sistema dei poli piemontese ha mostrato delle carenze. Tra gli aspetti positivi si annoverano l'agevolazione delle PMI, le quali si trovano a rivestire ruoli che mai avrebbero pensato di poter ricoprire viste le loro dimensioni, gli investimenti in R&S e l'apertura di nuovi mercati come quello della ricerca attraverso la collaborazione tra imprese e mondo della ricerca. Tra le distorsioni si annoverano invece il coinvolgimento dei partecipanti/associati; la formazione del personale del soggetto gestore; l'integrazione nel sistema regionale e nazionale dell'innovazione; la prospettiva finanziaria; il sistema di controllo finanziario; l'immagine pubblica del polo. Nello specifico, il problema definibile burocratico-finanziario, ovvero quello che riguarda lo stanziamento dei finanziamenti che molto spesso vengono concessi alle imprese seguendo tempi troppo lunghi e macchinose procedure burocratiche, con la nuova programmazione dovrebbe consistere in una diminuzione dei tempi di attesa per l'ottenimento dei finanziamenti, rendendoli adeguati ai tempi di realizzazione dei progetti; lo snellimento delle procedure burocratiche, attraverso l'introduzione di regole di rendicontazione più sostenibili per le imprese non obbligandole a produrre una serie smisurata di documentazioni e permettendo il reindirizzo dei finanziamenti ricevuti nel corso della gestione del progetto, nel caso in cui si verificano delle situazioni che portano ad un cambiamento nella gestione delle spese, ovvero ad una diminuzione delle stesse per un dato settore e un incremento in un altro. Tale elemento dovrebbe passare più generalmente per una riorganizzazione amministrativa del sistema, di una gestione degli aiuti finanziari pubblici e conseguente riorganizzazione dell'amministrazione in tale ambito, nonché coerenza tra linee politiche e atti amministrativi concreti, attraverso l'attribuzione di risorse adeguate; una chiara distinzione delle responsabilità amministrative e tecniche; la dotazione di strumenti adeguati per la creazione di reti informatiche; l'adozione di metodologie di lavoro codificate; la chiara mappatura dei servizi erogati e dei suoi beneficiari; l'applicazione sistematica del processo di valutazione. Vi è dunque bisogno di una regione che sappia utilizzare i fondi e il personale, che valorizzi le competenze, riorganizzi i servizi e accresca la qualità delle prestazioni, che indichi i fabbisogni e le responsabilità, ridefinisca le funzioni e l'organizzazione della macchina pubblica. Il disegno di riordino della pubblica amministrazione rappresenta un'occasione di crescita se si affronta con un'attenta lettura del territorio in modo da individuarne i principali servizi richiesti sulla base della sua configurazione economica, sociale e produttiva. Vanno individuati inoltre, gli ambiti ottimali di allocazione delle funzioni e di aggregazione delle imprese per garantire la sostenibilità finanziaria e la funzionalità delle politiche. In altre parole si tratta di progettare una regione efficiente e vicina alle esigenze dell'impresa. È un'operazione complessa quella di individuare i servizi richiesti in base al territorio, ridisegnare la rete dei servizi, individuare gli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni, applicare costi standard e centrali unificati di acquisti, definire i fabbisogni di competenze e le professionalità necessari garantendo flessibilità organizzativa, tenuta dell'occupazione, formazione e qualificazione del personale. È inoltre necessaria anche una campagna informativa maggiore circa l'attività dei poli

attraverso una serie di incontri alla quale dovrebbero prendere parte contemporaneamente tutti gli attori ai quali tale politica pubblica è riferita, per arrivare alla sua implementazione con un grado di consapevolezza e un senso di responsabilità maggiori. Tale provvedimento potrebbe essere denominato di alfabetizzazione e dovrebbe proseguire per tutto il periodo che va dalla formazione sino alla realizzazione dei progetti e anche oltre, in modo da evitare l'emarginazione di alcune imprese durante i processi innovativi o una volta terminati i progetti. Seguendo tale direzione si dovrebbero anche creare delle opportunità di inclusione maggiore nei riguardi di imprese che si discostano dal proprio ambito ma che appartengano alla stessa filiera, uscendo così dalla chiusura a vocazione provinciale che essi hanno assunto in questo periodo, in modo da porre le basi per una futura internazionalizzazione degli stessi. Per evitare o almeno limitare, esperienze di insuccesso è importante anche che gli attori siano leali e trasparenti nel momento in cui decidono di aggregarsi ai poli. In ultima istanza sarebbe opportuno anche incrementare il numero dei ricercatori, per cercare di raggiungere i livelli standard europei e aumentare i posti di lavoro all'interno, soprattutto quelli riservati ai giovani attraverso l'utilizzo di contratti di apprendistato. La caratteristica del contratto di apprendistato è che il giovane così assunto avrà la possibilità di accesso ad una formazione universitaria, dopo la quale potrà rientrare in azienda diventando ricercatore e specializzandosi nel campo della ricerca. Occorre dunque verificare i flussi di spesa nelle singole imprese, per programmare risparmi ed elaborare un piano coerente sull'utilizzo del personale e per la salvaguardia dei livelli occupazionali soprattutto circa i tassi di lavoro giovanile.

**Riferimenti Bibliografici**

- Antonelli, C e Petrucco P. P. (2004). *Il sentiero dell'innovazione*, Edizione Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.
- Audretsch, D. B. e Feldman M. P. (1996). R&D spillovers and the geography of innovation and production, *American Economic Review*, n°86 (4).
- Barthet M- F. e Thoin, M. (2009). *Les pôles de compétitivité*, la Documentation française, Parigi.
- Beltrametti, Monica; L. Boaretto, A. Di Pietro, Floor System Company; Goldstein, A. e S. Scarpetta (2012). *L'innovazione come chiave per rendere l'Italia più competitiva*, Aspen Institute Italia, marzo 2012.
- Dardanello, Ferruccio (2012). Osservatorio Nazionale Distretti Italiani, IV Rapporto.
- Denicolai, S. (2010). *Economia e management dell'innovazione continua*, Edizione Franco Angeli, Milano.
- Etzkowitz, H. e Leydesdorff, L. (2000). The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of University- industry- government relations, in *Research Policy*, n°29.
- Fagerberg Jan, Mowery David C., Nelson Richard R., Oxford University Press 2011.
- Ferrero, V., Lanzeretti, R. Ressico, G. (2002). *Sistema innovativo e parchi scientifici e tecnologici*, Strumenti Ires n°8, Torino.
- Froehlicher, T. e F. Barès (2014). *Pôles de compétitivité est clusters, vers des écosystèmes de croissance?*, *Entreprendre et innover*, n°23.
- Martini, A. e Sisti M. (2009). *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna.
- Mowery, David C. e Sampat, Bhaven N. (2011). Universities in national innovation systems, in *The Oxford Handbook of Innovation*.
- Porter, (1999). *The New Challenge to America's Prosperity: Findings from the Innovation Index*, Harvard Business School, Professor Scott Stern, MIT Sloan School & NBER, Council on Competitiveness, Washington, D.C.
- Quatraro, F. (2013), *Rapporto di valutazione tematica sui poli di innovazione*, a cura di RTI, Cles Srl- PwC Advisory Spa- DTM Srl- Poliedra Spa.
- Romer, (1990). Endogenous Technological Change, *Journal of Political Economy* 98.
- Rousseau, L. (2008). *Les Pôles de compétitivité*, in *Innovation et Compétitivité des Régions*, rapport di Madiès T. e Jean- Claude Prager.
- Schumpeter, J. (1934). *The Theory of Economic Development*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Solow, Robert M. (1956). A contribution of the Theory of Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics*.
- Winter, S. C. (2012). *Implementation Perspective: Status and Reconsideration*, in *Handbook of Public Administration*, a cura di B. Guy Peters e Jon Pierre, SAGE, Londra.