

**Esame OCSE sul Sistema Regionale di Innovazione:
Regione Piemonte, Italia**

Valutazione e Raccomandazioni



Valutazione e Raccomandazioni

Introduzione

I Paesi Membri dell'OCSE riconoscono sempre più l'importanza della dimensione spaziale dell'innovazione e si impegnano a sviluppare politiche coerenti per promuovere l'innovazione nelle regioni

I Sistemi Regionali di Innovazione (SRI) sono importanti per due motivi: *i*) la produzione di innovazione nelle regioni è cruciale per raggiungere gli obiettivi della politica nazionale per l'innovazione; *ii*) la performance in termini di innovazione contribuisce al miglioramento generale della competitività economica delle singole regioni perché incrementa la produttività delle imprese. Per questi motivi, gli obiettivi della politica regionale per l'innovazione riguardano sia i *policy maker* impegnati nelle politiche per lo sviluppo regionale sia quelli coinvolti nelle politiche di sostegno alla scienza e alla tecnologia. Questa relazione sembra essere in aumento, non solo nei Paesi federali o regionalizzati come la Germania e l'Italia, dove la politica per l'innovazione ha un focus decisamente regionale, ma anche nei Paesi con una tradizione di *policy making* centralizzato, quali la Francia, il Regno Unito e il Giappone.

Nonostante ciò i Paesi dell'area OCSE devono confrontarsi con le seguenti questioni: *i*) in che modo le politiche nazionali a supporto dell'innovazione dovrebbero tenere in considerazione la dimensione regionale (*i.e.* l'importanza del "luogo"); *ii*) come possono agire gli attori 'regionali' per promuovere l'innovazione attraverso iniziative pertinenti ai loro contesti regionali. La dimensione spaziale dell'innovazione è stata studiata in letteratura al fine di operare e produrre benefici che si realizzino a più livelli, come cluster, aree metropolitane o regioni - e questa geometria

variabile non è facile da affrontare. La distinzione tra ruoli nazionali e regionali (sub-nazionali) dovrebbe quindi essere basata su quali fattori a supporto dell'innovazione sono più suscettibili di influenzare quale livello del sistema di *governance* (una sorta di sussidiarietà applicata alla politica per l'innovazione).

Gli investimenti nazionali in attività relative all'innovazione tendono spesso a rafforzare la concentrazione di attività innovativa nei centri di innovazione già esistenti a livello nazionale, andando quindi a scontrarsi con gli obiettivi delle politiche regionali. Come gestire questo equilibrio è ad oggi un dibattito aperto nei Paesi OCSE. Il sostegno all'innovazione è spesso ancora concentrato più sulla ricerca e sviluppo (R&S) spinta dalla scienza, e sono relativamente pochi i Paesi che hanno un'esplicita prospettiva spaziale nella politica per la scienza e la tecnologia. Inoltre, le leve politiche per sostenere l'innovazione nelle regioni che non rappresentano degli snodi centrali di innovazione sono meno semplici. Tali regioni possono essere relativamente scarsamente dotate di input quali capitale umano, infrastrutture per l'innovazione e competenze delle imprese per favorire l'assorbimento di innovazione. Tuttavia, ad oggi sono state implementate una serie di strategie nei Paesi OCSE finalizzate ad accrescere la capacità di assorbimento, tra le quali i programmi di supporto alla creazione di network specializzati (InnoRegio in Germania) o anche di supporto alla capacità istituzionale di stimolare la R&S nelle regioni con scarse performance (EPSCoR e IDeA negli Stati Uniti). Si tratta di strategie particolarmente costose che richiedono un elevato livello di selettività per avere successo. Perciò non possono rappresentare un 'modello' replicabile in tutte le regioni che non sono degli snodi centrali di innovazione.

Nonostante ciò, l'innovazione rappresenta un obiettivo fondamentale per la maggior parte se non per tutte le regioni, a prescindere dal loro profilo economico, ed è parte integrante del rafforzamento della competitività e dello sviluppo regionale. Sostenere l'innovazione non implica necessariamente il raggiungimento della convergenza economica tra regioni, quanto piuttosto costruire sui punti di forza delle regioni per una competitività di lungo periodo. La questione è come affrontare i diversi tipi di bisogni e di capacità con azioni sia nazionali che regionali. Questo rapporto è focalizzato sulle sfide specifiche affrontate dalla Regione Piemonte.

L'Italia ha raggiunto un punto critico nel processo di decentramento – sia di poteri che di risorse – per fare della politica regionale per l'innovazione una realtà

Le regioni italiane sono state storicamente deboli rispetto al governo centrale, con delle differenze riscontrabili tra le regioni a statuto ordinario, quelle a statuto speciale e le province autonome. A partire dagli anni '90 è iniziato un processo di maggiore decentramento istituzionale. In particolare, il Decreto Legislativo numero 112 del 31 Marzo 1998 ha delegato alle regioni specifici poteri in materia di pianificazione e implementazione di politiche industriali e tecnologiche. Ma il governo nazionale continuava a detenere numerosi poteri - inclusa la definizione di strategie e linee guida per l'implementazione a livello nazionale - e inoltre manteneva la competenza esclusiva in materia di sostegno alla ricerca. La Legge Costituzionale numero 3 del 2001 ha notevolmente allargato i poteri e l'autonomia delle regioni italiane, definendo le materie la cui potestà legislativa spetta esclusivamente allo Stato, o ad esso in concorrenza con le regioni, e assoggettando tutte le materie non espressamente elencate alla potestà legislativa delle regioni. In particolare, tre articoli di questa Legge hanno reso possibile la politica regionale per l'innovazione in Italia, decentrando sia le competenze in materia di innovazione, sia le risorse necessarie per l'implementazione delle relative misure.

Sebbene i poteri devoluti siano stati messi a disposizione dei governi regionali già alla fine degli anni '90, è stato solo con la seconda modifica della Costituzione nel 2001 che l'Italia si è concretamente mossa verso la realizzazione di una politica dell'innovazione a livello regionale. Le elezioni del 2005 hanno rappresentato la prima occasione per i nuovi governi regionali insediatisi di sfruttare l'opportunità offerta dai nuovi poteri ottenuti. Alcuni dei nuovi governi regionali, compreso quello della Regione Piemonte, si sono espressamente impegnati a utilizzare tali poteri, risorse e responsabilità in materia di politiche dell'innovazione.

In questo quadro legislativo la divisione delle competenze e la collaborazione tra il governo centrale e i governi regionali sono stati affrontati caso per caso. Di conseguenza, il decentramento in materia di politica dell'innovazione ha avuto effetti diversi nelle regioni italiane. La regione Campania, ad esempio, ha introdotto una Legge Regionale per la Ricerca e l'Innovazione già nel 2002 e adesso sta per concludersi il secondo Piano di Ricerca Triennale. L'Emilia-Romagna, con la sua lunga tradizione di politica industriale cooperativa, è stata tra le prime ad adottare una politica specifica per l'innovazione all'interno dei programmi dei Fondi Strutturali Europei. Il Lazio ha istituito un'agenzia regionale di sviluppo che

investe sia in settori hi-tech che in business più tradizionali quali gli investimenti interni. La Lombardia si è mossa relativamente di recente verso la pianificazione regionale per la ricerca, introducendo nel 2007 una Legge Regionale per promuovere la competitività dell'industria.

Uno dei messaggi principali di questo rapporto è che il progresso fatto nel creare le possibilità legislative per avere efficaci strategie regionali dell'innovazione richiede un ulteriore impegno da parte degli attori nazionali e regionali, affinché si trasformi effettivamente l'economia. I limiti di budget affrontati a tutti i livelli di governo in Italia hanno ostacolato gli investimenti nei cambiamenti strutturali necessari per implementare efficacemente le politiche regionali per l'innovazione. Si possono ottenere chiari vantaggi in termini di efficienza attraverso un maggiore allineamento degli investimenti nazionali in ambito scientifico con le priorità di innovazione delle singole regioni, un maggiore impiego di risorse private e la riduzione dei costi di transazione nei programmi attualmente in corso.

La Regione Piemonte è un centro di R&S – soprattutto privata – in Italia, però mancano i servizi alle imprese che caratterizzano altre regioni quali la Lombardia e il Lazio, che valorizzano le conoscenze presenti sul territorio

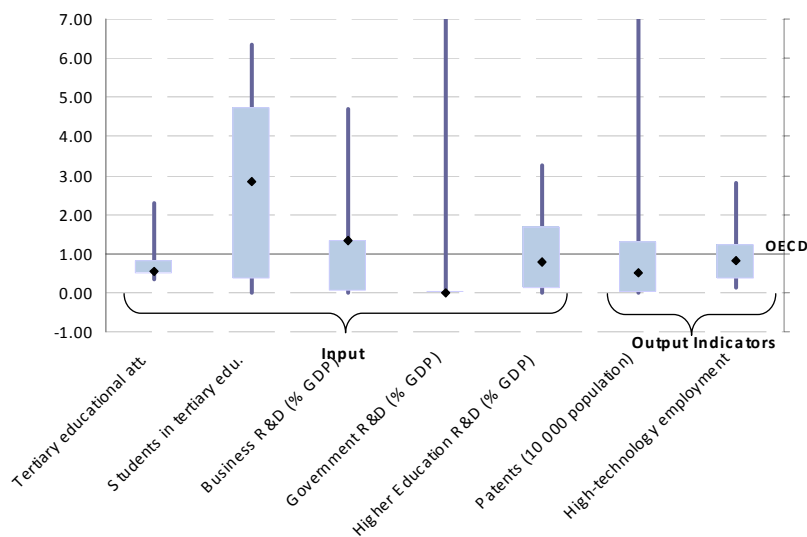
Il Piemonte dipende – più di altre regioni italiane – da settori produttivi concentrati in poche grandi imprese, con una bassa densità di distretti industriali basati su piccole imprese, che invece caratterizzano la struttura economica italiana. La Regione Piemonte ha fronteggiato negli ultimi decenni forti pressioni dal processo di globalizzazione. Le grandi imprese hanno tagliato posti di lavoro, riducendo il livello generale di personale impiegato, e accrescendo allo stesso tempo il valore aggiunto delle posizioni restanti. Il Piemonte è storicamente conosciuto soprattutto per la presenza dell'impresa automobilistica FIAT. La FIAT ha avuto un ruolo fondamentale nella crescita di Torino, la città di origine dell'impresa, ma anche di tutta la regione. Nel corso del tempo FIAT è arrivata a dominare il sistema produttivo regionale, che di conseguenza si è evoluto adattandosi ai bisogni della forte casa automobilistica. Ma in Piemonte sono presenti anche altre grandi imprese di successo competitive su scala internazionale, quali Alenia Aeronautica (aerospazio), Lavazza e Ferrero (alimentare), Zegna (tessile), oltre che piccole e medie imprese altamente innovative come Novamont e Mondo, operanti nei settori della chimica e dei nuovi materiali.

Poiché le piccole imprese si sono tradizionalmente appoggiate alle grandi quali maggiori clienti, il ridimensionamento di queste ultime ha sottoposto i distretti industriali piemontesi ad una pressione sempre crescente. Mentre le variazioni annuali potrebbero sembrare relativamente piccole, il trend di lungo periodo emerso gradualmente è quello di una regione bloccata in una fase di declino economico. I livelli del PIL regionale, relativamente elevati, si sono lentamente abbassati, allineandosi alle medie italiane ed europee. La regione non ha perso la propria tradizionale base industriale, per questo la sfida attuale non è tanto creare nuovi settori economici. Al tempo stesso però, la regione non ha le basi necessarie per sostenere la sua posizione a livello italiano ed europeo.

Il Piemonte ha di fronte a sé la sfida di invertire un percorso di declino economico quasi impercettibile, un trend di lungo periodo che solo di recente è stato accettato come una realtà dai *policy maker* regionali. La causa principale di questo declino è stato il lento “svuotarsi” delle attività produttive regionali delle imprese che compongono la struttura manifatturiera piemontese. Infatti, sebbene i settori del manifatturiero abbiano trainato a lungo lo sviluppo economico del territorio, il loro contributo alla crescita regionale è lentamente diminuito. Nonostante ciò, molte di queste imprese – e in particolare i loro investimenti in R&S – sono tuttora vitali per lo sviluppo della regione. Il Piemonte resta un centro fondamentale degli investimenti privati in R&S in Italia, e questo rappresenta un potenziale per invertire l’attuale periodo di declino della competitività regionale.

Le riforme realizzate in Piemonte esprimono la volontà regionale di costruire un nuovo Sistema Regionale di Innovazione (SRI) che dia coerenza all’ampia gamma di attività, network e partnership già in corso nell’ambito dell’innovazione. Il Programma del Governo Bresso, intitolato “Un Piemonte aperto, tollerante, innovativo”, pone l’accento sulla necessità di realizzare riforme amministrative volte allo sviluppo di una macchina regionale efficiente e disponibile. Il Programma riafferma l’impegno della regione a raggiungere l’obiettivo di Lisbona di investire in R&S in misura pari al 3% del PIL. Il Programma Regionale per la Ricerca è inteso come il maggior contributo al raggiungimento di questo obiettivo.

Figura 0.1 **Gli investimenti e la performance del Piemonte in settori hi-tech in rapporto all'Italia (barre) e all'OCSE (linee)**



Fonte: Database Regionale dell'OCSE.

Il Piemonte ha di fronte a sé la sfida di gestire una ristrutturazione industriale e nello stesso tempo creare nuovi settori hi-tech e ad alto contenuto di lavoro. Non è stato facile per i *policy maker* promuovere le attività innovative in Piemonte. Sebbene ci siano numerose imprese attive in innovazione e una forte base di ricerca sia nelle università che nei laboratori pubblici di ricerca piemontesi, mancano le collaborazioni e l'interazione tra i vari settori presenti sul territorio. Lo scambio di personale tra le università, i laboratori di ricerca e il settore privato è trascurabile. Gli indicatori tradizionali di attività innovativa, come l'imprenditorialità nei settori hi-tech, i brevetti e le spese in R&S, sono bassi su scala internazionale (anche se relativamente elevati in contesto italiano).

Le politiche nazionali a sostegno dell'innovazione nelle regioni

In Italia c'è una netta separazione delle responsabilità per la politica dell'innovazione tra il governo centrale (ricerca) e le regioni (utilizzo)

Lo Stato italiano ha la competenza esclusiva per le attività relative alla ricerca di base. Quindi le decisioni nazionali in materia di politiche per la scienza e la tecnologia hanno un ruolo fondamentale nel determinare l'evoluzione dei sistemi regionali di innovazione. Il governo nazionale, inoltre, è coinvolto nella politica dell'innovazione attraverso l'utilizzo e la valorizzazione degli investimenti in conoscenza. Tre sono state le componenti principali della politica dell'innovazione italiana negli anni recenti (OCSE, 2007b):

- **Investimenti sistematici e strategici.** Il governo ha cercato di aumentare i livelli di investimenti in R&S, storicamente bassi, in modo responsabile e focalizzato. Questo tipo di investimenti hanno portato all'attuazione di una strategia nazionale per la politica di R&S, cercando di garantire che gli investimenti siano coordinati e specificamente diretti alla scarsa performance nazionale in R&S.
- **Selezione di aree prioritarie.** È stata posta molta attenzione sull'identificazione di settori chiave, con l'obiettivo di destinare i fondi all'innovazione in modo selettivo, e su strumenti nuovi, per raggiungere massa critica e forza in aree e settori strategici emergenti. I settori da identificare sono quelli capaci di guidare la trasformazione e l'ammodernamento dell'economia italiana.
- **Promozione dell'interazione tra innovatori.** Nel sistema italiano l'innovazione è spesso realizzata all'interno di piccole e medie imprese che hanno poche relazioni con le università, i centri di ricerca e il sistema bancario. Il governo punta a stimolare lo sviluppo di partnership tra coloro che generano conoscenza (*knowledge generators*) e coloro che la utilizzano (*knowledge exploiters*) insieme agli attori che possono dare supporto con l'interazione, il trasferimento tecnologico e il coordinamento strategico tra settori.

Un grosso intervento statale nell'ambito della politica dell'innovazione è stato il riconoscimento di 25 Distretti Tecnologici nel territorio italiano. Questi sono stati selezionati sulla base di tre criteri: la presenza dell'industria (incluso un network di PMI), una forte ricerca condotta da università e industria, e un buon sistema di *governance*. I Distretti hanno il compito di sostenere lo scambio di conoscenze tra gli attori che ne fanno parte a livello regionale. Sono tutti in differenti fasi di sviluppo, ma quelli situati nelle regioni che hanno delle politiche per l'innovazione operative sono già funzionanti.

L'iniziativa dei Distretti Tecnologici ha avuto un discreto successo ed è chiaro che esiste un legame tra questa e la politica regionale per l'innovazione. Ciò sottolinea l'interdipendenza di questi due livelli nella multi-level governance della politica dell'innovazione in Italia. È fondamentale identificare le aree dove è possibile creare legami più stretti tra politiche nazionali e regionali per migliorare l'efficienza e l'efficacia ad entrambe i livelli.

Ci sono numerosi punti di collegamento tra il livello nazionale e quello regionale – sia per quanto riguarda le istituzioni sia le attività condotte – ma l'allineamento tra i due livelli è debole

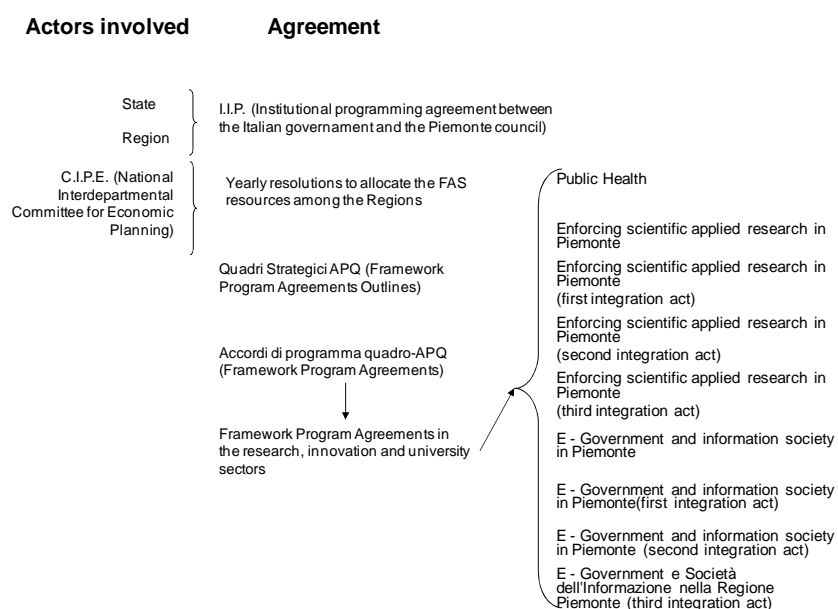
L'organo formale attraverso il quale le regioni italiane interagiscono con il governo centrale è la “Conferenza Unificata Stato-Regioni”. Si tratta di un'opportunità di dialogo tra lo Stato e le regioni sulle politiche, con l'obiettivo di supportare il coordinamento tra i vari livelli. La Conferenza Stato-Regioni:

- è la sede dove il Governo recepisce il parere delle Regioni sui più importanti atti amministrativi e normativi di interesse regionale;
- persegue l'obiettivo di realizzare la leale collaborazione tra Amministrazioni centrale e regionali;
- si riunisce in una apposita sessione comunitaria per la trattazione di tutti gli aspetti della politica comunitaria che sono anche di interesse regionale e provinciale.

La Conferenza Stato-Regioni, istituita nel 1983, è stata potenziata a partire dal 1997 per gestire il processo di riforma costituzionale in atto relativo al decentramento di poteri alle regioni. In particolare, nel 2001, in occasione dell'ultima riforma costituzionale, è diventata lo strumento principale di coordinamento tra lo Stato e le regioni.

Forse non sorprende che la sovrapposizione di competenze tra governi regionali e nazionale è all'origine dei numerosi accordi negoziati tra questi due livelli per dare coerenza alle attività intraprese. A livello nazionale il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) ha approvato nel 2002 le linee guida per la politica nazionale per lo sviluppo economico, che costituiscono, tra le altre cose, il principale documento di riferimento per l'elaborazione del Programma di Ricerca della Regione Piemonte, come rappresentato nella Figura 0.2.

Figura 0.2. **Accordi negoziati tra lo Stato e la Regione Piemonte in materia di Ricerca, Innovazione e Università**



Fonte: Finpiemonte Background report 2007

L'attuale riduzione del budget di spesa in Italia ostacola sia il processo di decentramento sia la politica regionale dell'innovazione, e lascia poche risorse strategiche disponibili per il rafforzamento della capacità amministrativa (capacity building)

Un recente studio dell'OCSE ha sottolineato che una questione centrale nello sviluppo economico italiano è la diminuzione del tasso di accumulazione di conoscenza, insieme ai ridotti livelli di crescita della produttività attribuibile alla produttività totale dei fattori (TFP). Tra il 1992 e il 2006, la crescita della TFP è stata negativa in tutto il settore privato e nel settore dei servizi alle imprese. La risposta del governo italiano a questo trend preoccupante è stata la deregolamentazione dei mercati nazionali, nel tentativo di aumentare la competizione come stimolo agli investimenti per accumulare e utilizzare conoscenza.

Il processo di deregolamentazione ha messo in ombra tutte le altre politiche economiche, in particolar modo a causa della riduzione del budget statale che l'Italia affronta dai primi anni '90. Ciò è derivato, in primo luogo, dagli obblighi legati al raggiungimento dell'obiettivo di Maastricht della moneta unica, e successivamente, dal rispetto dei criteri di budget pubblico relativi al patto di Stabilità e Crescita. Il Programma Nazionale di Riforma è lo strumento utilizzato dal governo italiano per riformare le strutture governative e l'approccio alla regolamentazione per dare vita ad una cultura amministrativa nazionale orientata al supporto all'innovazione.

Una questione chiave è costituita dalla traduzione in azioni reali delle intenzioni espresse nei documenti strategici e negli accordi di partnership. Le risorse finanziarie necessarie non sono sempre disponibili a tutti i livelli di governo perché questi possano sfruttare tutte le loro competenze e responsabilità. È fondamentale quindi assicurare le risorse adeguate alla realizzazione delle partnership e dei programmi preannunciati tramite un Programma di Ricerca. Un ostacolo a questo processo è legato al fallimento del governo italiano nel finanziare per intero un processo di decentramento che garantisca sia le risorse finanziarie sia la responsabilità costituzionale per la politica dell'innovazione delle regioni. Ciò ha causato numerosi ritardi e bloccato del tutto alcune attività.

Questo problema è particolarmente evidente nello sviluppo della politica regionale dell'innovazione, che non richiede semplicemente di trasporre ad un livello inferiore il processo di *policy making* e di supervisione. Un'efficace politica regionale dell'innovazione è molto più dell'applicazione di politiche nazionali a livello regionale. Implica

l'identificazione dei bisogni specifici a livello di regione, lo sviluppo di strategie appropriate e di coalizioni per realizzare tali strategie. Un'attività tale richiede tempo e benefici per i partecipanti, in modo tale da incoraggiare la cooperazione allo sviluppo e all'implementazione delle strategie regionali. C'è il rischio che un fallimento nel trasmettere le strategie di innovazione regionale, a causa della mancanza di risorse, crei la percezione che la politica regionale dell'innovazione non possa offrire nulla alle regioni italiane. Ciò potrebbe severamente compromettere i tentativi da parte del governo centrale di rinvigorire e rinnovare l'economia nazionale.

L'innovazione è un caposaldo del Programma Nazionale di Ricerca (PNR) italiano, ma le risorse statali destinate direttamente all'innovazione nelle imprese sono ancora poche

Il governo italiano ha elaborato un programma nazionale per la ricerca che stabilisce gli obiettivi nazionali delle politiche e le linee strategiche d'azione. Il Programma Nazionale di Ricerca è un documento strategico governativo di massimo livello, che integra sia il programma nazionale di riforma sia il programma "Industria 2015" recentemente approvato. Le risorse per il programma di ricerca sono state allocate tramite la legge finanziaria nazionale. Il programma, operativo nel triennio 2005-2007, si compone di tre linee d'azione principali:

- potenziamento della base scientifica del paese, ricerca dell'eccellenza, del merito, dell'internazionalizzazione, della crescita economica e valorizzazione del capitale umano;
- rafforzamento del livello tecnologico del sistema produttivo italiano per mantenere competitività, attraverso dieci programmi industriali strategici che coinvolgono anche le università e i centri di ricerca;
- sostegno alla partecipazione attiva nei programmi comunitari e negli accordi internazionali.

Tra le priorità del PNR 2005-07 vi è la promozione delle capacità delle PMI di innovare nei processi e nei prodotti e formare cluster in aree regionali. Questo è in linea con la competenza che il governo centrale ha in materia di promozione di un equilibrato sviluppo regionale su tutto il territorio nazionale.

Le risorse nazionali destinate a garantire alle regioni le competenze e la conoscenza necessarie per implementare efficacemente la politica regionale per l'innovazione sembrano insufficienti. Questo potrebbe

invalidare i tentativi presenti e futuri di costruire una forte cultura dell'innovazione regionale. È necessario, quindi, capire se i problemi finanziari compromettono lo sviluppo della politica per l'innovazione nelle regioni italiane.

Dal 1998 al 2001 le regioni italiane hanno realizzato iniziative per lo sviluppo regionale opportunistiche, sulla base di un mandato costituzionale senza risorse adeguate corrispondenti

Prima del 2005 l'innovazione in Italia era realizzata in modo empirico e opportunistico. La maggior parte dei cambiamenti attuali dunque sono rivolti allo sfruttamento delle riforme con l'obiettivo di integrare le attività esistenti e costituire una base coerente per la politica regionale dell'innovazione. Prima del 2001 l'innovazione costituiva un'attività *ad hoc* e non c'era una specifica linea di spesa ad essa dedicata. L'attività innovativa era ristretta a ciò che poteva essere realizzato attraverso altre attività e altri fondi. Durante gli anni '90 e i primi anni del 2000, grazie anche alla spinta della Commissione Europea, molte regioni italiane hanno utilizzato i Fondi Strutturali comunitari per investire direttamente in attività innovative per incoraggiare la cooperazione tra imprese, università e altri attori regionali. Un ammontare considerevole di risorse finanziarie è confluito in un'ampia gamma di attività, inclusa una serie di partnership guida tra imprese, università e centri di ricerca. L'importanza crescente che la Commissione Europea ha attribuito all'innovazione quale caposaldo degli interventi relativi ai Fondi Strutturali ha fatto sì che un elevato numero di organizzazioni richiedesse di essere attivo nell'ambito dell'innovazione.

A causa della riconosciuta assenza di un'efficiente cultura della valutazione in Italia, è stato molto difficile distinguere quali progetti funzionavano e quali no. Questa situazione è stata ulteriormente peggiorata dal fatto che il volume stesso dei progetti finanziati ha rappresentato una distrazione e una barriera all'accesso per i potenziali beneficiari di tali progetti. La Camera di Commercio piemontese, ad esempio, ha affermato che le imprese desiderose di espandersi e diventare innovative dovevano affrontare un percorso di ricerca talmente lungo e casuale che il valore dell'aiuto non poteva essere giustificato in termini di tempo impiegato per individuare l'istituzione alla quale rivolgersi. Esistevano quindi delle buone ragioni perché un tale sistema fosse razionalizzato, in modo che solo i progetti migliori venissero finanziati, dove per "migliori" si intende quelli che stimolano l'innovazione nelle PMI.

Dal 2005 in poi le regioni hanno potuto investire direttamente in attività innovative. Ciò ha richiesto a sua volta un forte impegno istituzionale per passare dal finanziamento delle attività esistenti all'assegnazione di fondi sulla base di obiettivi, strategie, target e risultati specifici. Accanto a ciò, la riduzione del budget di spesa italiano ha significato per le regioni la mancanza di risorse per finanziare direttamente l'innovazione delle imprese sul territorio regionale al fine di raggiungere gli obiettivi di Lisbona. Le autorità regionali hanno dunque cercato di capire se potevano spostare il loro focus dal finanziamento diretto delle attività innovative e di supporto, all'incoraggiamento di una migliore cooperazione tra attori. L'enfasi si è dunque spostata dal finanziare semplicemente delle buone idee innovative al finanziamento di buone idee innovative che richiedessero la realizzazione di partnership per avere successo.

L'intenzione alla base di questo cambiamento è chiara: concedere i finanziamenti ai progetti innovativi che generano risorse significative – in termini di conoscenza, capitale e personale qualificato – per le realtà imprenditoriali innovative delle regioni. Da un lato, le regioni stanno tentando un cambio di paradigma, dal supporto casuale delle attività esistenti verso un approccio più programmatico e sistemico. Dall'altro lato, cercano di incoraggiare un'evoluzione in cui le partnership di successo guidino il processo di apprendimento regionale volto alla creazione di una cultura dell'innovazione tra tutti gli attori – pubblici, privati e settori terziari – delle economie regionali italiane.

Le strategie regionali

Le Regioni italiane hanno sviluppato delle strategie per l'innovazione ma hanno subito la riduzione delle risorse che dovevano facilitare la realizzazione di un'efficace politica regionale dell'innovazione

Alcune similarità tra strategie regionali aiutano a definire l'approccio italiano alla politica regionale dell'innovazione. Ad esempio, la maggior parte delle regioni ha creato un Assessorato specifico che si occupa di politiche di R&S e innovazione, oppure ha delegato il potere legislativo per tali politiche agli Assessorati esistenti dedicati, ad esempio, allo sviluppo economico o all'istruzione. In tutte le regioni, le autorità mantengono il loro ruolo esclusivo di coordinamento, spesso in collaborazione con le agenzie di sviluppo locale. Solo due regioni – Lazio ed Emilia-Romagna – hanno scelto di delegare interamente la pianificazione e la gestione delle attività relative alla R&S ad un'agenzia di sviluppo. Tutte le regioni, eccezion fatta per le

Marche, hanno chiaramente esplicitato l'obiettivo di aumentare i loro finanziamenti nella ricerca industriale e pre-competitiva, stabilendo allo stesso tempo che le iniziative devono essere condotte dalle imprese e devono coinvolgere le università e i centri di ricerca.

Nonostante questi punti in comune, le regioni italiane hanno esercitato i loro poteri per definire obiettivi propri e per selezionare diversi gruppi di *stakeholder* per la partecipazione alla attività. Alcune regioni hanno concentrato la loro attenzione sul supporto della domanda di innovazione e ricerca, mentre altre concentrano i loro sforzi sulla riorganizzazione e il potenziamento delle università e dei centri di ricerca. Molte regioni hanno pianificato di sostenere la domanda privata di tecnologia, finanziando i servizi ad alto valore aggiunto a sostegno dei processi innovativi delle imprese, come la proprietà intellettuale e i servizi di consulenza tecnologica. In generale, le forme di finanziamento e i beneficiari differiscono da regione a regione, spaziando tra iniziative quali piattaforme, progetti e consorzi, supporto diretto a ricercatori e inventori. Inoltre, sebbene la maggior parte delle regioni abbia creato dei comitati *ad hoc* per fornire valutazioni e selezionare le politiche di supporto all'innovazione, questi enti differiscono tra le regioni nella loro composizione, missione e durata.

La Regione Piemonte sta cercando di ricostruire il proprio sistema di innovazione in due modi: aumentando il livello di cooperazione tra innovatori ed estendendo l'innovazione al di là delle grandi imprese manifatturiere

A partire dal 2005 il Piemonte ha sviluppato una politica regionale per l'innovazione. Ciò ha rappresentato una rottura rispetto al passato in tre aspetti. Il primo è stato il desiderio di sfruttare le nuove opportunità aperte dal decentramento amministrativo del 1998, che ha attribuito alle regioni competenze in materia di innovazione ma che fino ad allora erano inutilizzate in Piemonte. Il secondo è stato la necessità di evitare ulteriori complicazioni nel SRI, già molto denso, dove tante imprese accusavano di non avere accesso alle istituzioni preposte all'assistenza. Il terzo è stato il cambiamento del modo in cui il governo regionale mette in pratica le politiche, dalla negoziazione di specifici strumenti per aiutare le imprese, al fornire supporto ai network e alle partnership che generano benefici attraverso la collaborazione, permettendo così alla regione di svolgere un controllo più strategico del SRI.

La colonna portante di questi cambiamenti è stata la Legge Regionale che ha istituito il “Sistema Regionale per la Ricerca e l’Innovazione” (L.R. 04/2006). La Legge stabilisce che il sistema regionale comprende tutti gli attori pubblici e privati in tutti i settori, inclusi pubblico, privato e senza scopo di lucro, che hanno e hanno avuto una presenza affermata nella regione. Gli obiettivi della Legge, definiti nell’articolo 2, includono la promozione della ricerca e dell’innovazione, il consolidamento del sistema della ricerca, e la creazione di una cultura della valutazione sistematica e di miglioramento della performance in ambito di politica dell’innovazione. La Legge 4/2006 è stata il fondamento legale per le riforme e le misure che sono state implementate negli ultimi tre anni, tra le quali il Programma Triennale della Ricerca 2007-09.

Il presupposto del programma è stato la necessità un cambiamento tale per cui l’innovazione fosse effettivamente intrapresa in Piemonte. La regione ha voluto sottoporre gli strumenti di supporto al business e i network esistenti ad un nuovo “regime strategico”, che regolasse le attività esistenti attorno alla visione unica del governo regionale di un’economia piemontese più innovativa. Ciò per assicurare sia che le attività continuassero ad essere supportate, sia che queste continuassero a sostenere il business, ma anche che concordassero con i principi alla base del SRI piemontese.

Con il Programma Triennale della Ricerca la regione cerca di garantire che i fondi pubblici investiti in innovazione in Piemonte si conformino ad una serie di principi di base. Ad esempio, il principio della “valutazione” è molto importante perché assicura che alle riforme istituzionali del sistema di innovazione sia affiancato un più ampio processo di apprendimento regionale volto a creare conoscenza delle varie funzioni del SRI. L’obiettivo è dunque assicurare che gli attori regionali, entro i tre anni, abbiano a disposizione un sistema di innovazione funzionante, in cui gli strumenti implementati non abbiano la funzione di compensare problemi causati da altri strumenti.

Il governo della Regione Piemonte sta cercando di indurre un cambiamento su più livelli di attività. In primis, cerca di cambiare il modo in cui agiscono le organizzazioni coinvolte nell’innovazione e incoraggia comportamenti più razionali e meno opportunistici. In secondo luogo, sta espandendo le attività sperimentali di successo per aumentare le risorse disponibili alle attività innovative. Terzo, incoraggia la creazione di imprese con un elevato potenziale in termini di crescita e innovazione, con l’obiettivo di cambiare la natura dell’economia piemontese. Si tratta di un programma di cambiamento ambizioso – e a lungo termine – e per valutarne la relativa performance bisogna certamente tenere in conto la natura a lungo termine dei risultati attesi.

Il governo regionale è stato coerente nel passaggio dalla visione del piano alla sua implementazione pratica

Uno degli obiettivi principali di un'efficace politica regionale di ricerca e innovazione è garantire che tutto il processo di sviluppo della politica stessa sia efficiente. In particolar modo, è fondamentale garantire che la politica dell'innovazione non diventi un meccanismo per finanziare progetti per i quali non si trovano fondi in altro modo. Per evitare questa eventualità bisogna stabilire alti standard di trasparenza e coerenza sin dall'inizio e mantenerli tali man mano che il programma politico di sviluppo. Il modo in cui la Legge Regionale 4/2006 è stata scritta suggerisce che c'è un buon fondamento legale di trasparenza e coerenza che può essere d'aiuto per ottenere i migliori risultati per la regione.

Il punto di partenza per la coerenza nell'approccio è la Legge stessa, che inizia enunciando chiaramente l'obiettivo nell'Articolo 1: "La Regione Piemonte, nell'esercizio della propria potestà legislativa concorrente in materia di ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi prevista dall'articolo 117 della Costituzione, organizza, promuove e coordina il sistema regionale della ricerca all'interno dello Spazio europeo della ricerca". Questa coerenza di approccio è anche nello stabilire gli obiettivi, individuare il sistema regionale della ricerca e dell'innovazione, stabilire i meccanismi da utilizzare, garantire chiarezza quanto alla partecipazione dei vari *stakeholder*, e creare un chiaro sistema di *governance* per la Legge stessa.

La Regione Piemonte ha strutturato la Legge per affrontare un noto problema del SRI, cioè la tendenza ad un approccio di minimo comune denominatore nell'allocare i fondi a livello sub-regionale, a cui si aggiungeva l'assenza di controllo a livello regionale. La Legge ha creato un'adeguata struttura di governance per assicurare che gli investimenti effettuati portino a risultati regionali effettivi. Attualmente, l'attenzione si sta spostando verso il rafforzamento di questi meccanismi di governance per assicurare che le decisioni operative e strategiche continuino ad essere orientate alla massimizzazione della performance regionale, e non siano condizionate da interessi sub-regionali o altri interessi particolari.

Il governo regionale ha adottato un approccio da stakeholder: tutte le attività coinvolgono partnership e network per lo sviluppo delle strategie, la stesura delle linee guida, la creazione di consorzi e la selezione di progetti

Negli ultimi tre anni, i *policy maker* regionali hanno annunciato un cambio di rotta nella politica per l'impresa, consistente nella creazione di nuove imprese e nuovi settori hi-tech attraverso lo sfruttamento delle risorse tecnologiche esistenti nella regione. Ciò fa parte di una più ampia trasformazione culturale della regione, segnata dal passaggio da una struttura economica fortemente manifatturiera ad un'economia imprenditoriale più dinamica. L'obiettivo è facilitare l'accesso per i potenziali imprenditori regionali alle risorse necessarie per sviluppare business hi-tech con successo, mobilitando le imprese esistenti, i laboratori, i gruppi di ricerca e le università per il sostegno alle imprese. Per ottenere questo ampio cambiamento culturale, la Legge Regionale opera deliberatamente su una base ampia, coinvolgendo quanti più gruppi e rappresentanti possibile per sviluppare e apprendere nuovi modi di lavorare.

La Legge ha istituito una serie di comitati per dirigere la stesura, l'implementazione e la valutazione del Programma. Il precedente comitato per i Fondi Strutturali (DOCUP 2000-06) operava in modo più opportunistico che razionale. In particolare, in assenza di chiare linee guida per ciò che si doveva raggiungere, le decisioni tendevano a favorire una suddivisione bilanciata delle risorse a livello sub-regionale piuttosto che pensare a come costruire massa critica. Ciò è stato rimpiazzato da un sistema a tre livelli, con l'obiettivo di dare un'organizzazione molto più gerarchica alla costruzione e all'implementazione della politica per l'innovazione. In cima al sistema c'è il governo regionale – l'organo legislativo – che fornisce le risorse, i principi e la supervisione del processo decisionale. Il suo interesse è racchiuso nella Legge e nel Programma di Ricerca. Al livello inferiore c'è un gruppo di comitati che sviluppano i programmi e gli strumenti per impiegare le risorse, anche sotto il diretto controllo sia dell'Assessorato che dell'agenzia locale di sviluppo. In ultimo ci sono i singoli e le partnership che presentano le loro proposte ai comitati del Programma, che sono soggetti ad un controllo esterno e alla valutazione da parte del Comitato per il Programma.

I comitati principali istituiti dalla Legge per determinare la *governance* della Legge stessa e l'esecuzione della strategia di ricerca e innovazione sono tre. Il Comitato Regionale per la Ricerca e l'Innovazione è l'organismo di raccordo, consultazione e partecipazione della comunità regionale. Il Comitato Ristretto è l'organismo esecutivo che dirige l'implementazione del

Programma di Ricerca. È estratto interamente dal Comitato Regionale ma è molto più ristretto quanto ai membri, essendo composto da un minimo di otto ad un massimo di quattordici membri. La Commissione Scientifica è l'organo di consulenza al Comitato regionale per la Ricerca e l'Innovazione: fornisce un contesto intellettuale per l'implementazione del Programma in base alle *best practice* globali e informa sulle opportunità economiche e tecnologiche all'interno e all'esterno del Piemonte. È composta da cinque studiosi o ricercatori di fama internazionale, selezionati da docenti universitari, ricercatori e personalità con elevate qualifiche scientifiche, affiancati da esperti esterni. La Commissione può anche invitare degli esperti esterni nei limiti stabiliti da una risoluzione della Giunta regionale. Infine, la Legge ha creato un Nucleo di Valutazione Esterno, che fornisce valutazioni *ex ante* and *ex post* sull'implementazione della Legge stessa.

Gran parte degli sforzi sono stati diretti ad assicurare quanto più possibile il rafforzamento della capacità amministrativa (*capacity building*) a tutti i livelli in Piemonte. È risaputo che lo sforzo richiesto per produrre un efficace strategia di innovazione può focalizzare i partecipanti sulle esigenze della strategia piuttosto che sui bisogni dei destinatari della strategia. La Regione Piemonte ha cercato di garantire che ogni agenzia che desidera avere accesso alle risorse attraverso il Programma, debba prima ricercare partner locali, e che ogni progetto finanziato abbia benefici per le PMI locali. Il Piemonte ha puntato direttamente all'aumento del numero di imprese innovative e in crescita all'interno dell'economia regionale. Il coinvolgimento dei rappresentanti delle organizzazioni industriali è inoltre previsto dalla legislazione della regione. Ad esempio, Confindustria è membro sia del Comitato Regionale per la Ricerca e l'Innovazione sia del Comitato Ristretto.

L'altra dimensione di *capacity building* è nell'impegno ad assicurare il consenso tra i vari attori e creare gruppi di leader dell'innovazione che abbiano una comprensione ed un'esperienza appropriate in materia di cooperazione. Il Comitato Regionale, ad esempio, ha l'obbligo di includere il presidente della Giunta regionale o l'Assessore regionale delegato, insieme a membri rappresentanti della Compagnia di San Paolo, della Fondazione CRT, di Confindustria Piemonte, di Federapi Piemonte, dell'Unione Artigiani, di Unioncamere Piemonte e dell'associazione delle Fondazioni delle Casse di Risparmio Piemontesi. Inoltre, ogni Università piemontese può proporre un membro per il Comitato Regionale. Infine, altri venticinque *stakeholder* sono scelti per rappresentare gli enti locali, tra gruppi ambientalisti, parchi scientifici, organismi di ricerca, fondazioni culturali, sindacati, organizzazioni commerciali e agricoltura.

Sebbene con un modello di governance top-down alcuni progetti possano avere successo nel breve periodo, con esso si va contro la più grande sfida di cambiare l'approccio culturale dietro la politica piemontese dell'innovazione. Ciò pone in risalto la necessità di far coordinare da organi indipendenti al SRI il processo di apprendimento derivante dalla partecipazione di varie agenzie e vari attori, e di assicurare un supporto stabile ai processi innovativi. Un equilibrio deve essere raggiunto nel fornire una robusta leadership sostenendo l'iniziativa degli attori regionali. Questo richiede un'elevata comprensione di dove risiedono le capacità regionali e accentua il bisogno di un organo forte e indipendente che sia in grado di giudicare il progresso del Programma di Ricerca.

Le principali attività di ricerca – in istituti accademici, laboratori pubblici di ricerca e imprese – non sono notevolmente “locali” e perciò non produrranno automaticamente benefici per la regione

Sebbene il contesto dell'innovazione sia regionale almeno in base alla localizzazione delle imprese, le soluzioni ai problemi relativi all'innovazione sono spesso legate a numerosi aspetti extra-regionali. Ad esempio, i clienti possono restare al di fuori della regione, come anche i fornitori di capitale. Ancora più cruciale è che la soluzione ai problemi può essere nelle università straniere o in collaborazione con imprese straniere. Un vivace sistema regionale di innovazione in Piemonte sarà segnato proprio dalla ricchezza di tali connessioni e quindi, una delle funzioni più forti che gli accademici delle università possono svolgere è fornire le connessioni alla conoscenza che c'è al di fuori della regione.

Attraverso il processo strategico, è stato posto l'accento sull'importanza delle best practice internazionali e dei meccanismi di peer review per calibrare le attività innovative regionali. I network internazionali costituiscono un meccanismo molto utile per coinvolgere gli esperti esterni per esaminare, analizzare, e comparare il processo in atto nella regione. Bisogna lavorare di più sul potenziamento dei network esistenti per migliorare la qualità del pensiero strategico in atto attorno al processo del Programma di Ricerca. Allo stesso tempo, c'è la necessità di assicurare “spazi di assorbimento” a sufficienza affinché i benefici dell'attività innovativa siano integrati nell'economia piemontese.

L'innovazione e il rinnovamento sono centrali nell'intesa di governo della Regione Piemonte: ci sono più opportunità di riunirsi per portare avanti delle attività, specialmente in ambito sanitario

Il punto delle riforme portate avanti in Piemonte è stato di creare un nuovo centro di potere che desse coerenza all'elevata varietà di attività innovative, network e partnership già esistenti. Il programma di governo per il quinquennio 2005-10 ha riaffermato l'impegno della regione nel raggiungimento dell'obiettivo di Lisbona del 3% di R&S sul PIL. Sin dall'inizio dell'attuale legislatura piemontese nel 2005, le riforme sono state rivolte a quelle che erano percepite come le debolezze del SRI, in particolare la mancanza di un forte controllo politico sulle decisioni relative alle politiche messe in atto, accanto ad un sistema di supporto altamente frammentario e confuso.

La prima implementazione di questo programma di governo è stata al livello del governo regionale, con la costituzione di un Assessorato *ad hoc* per dirigere tutte le attività, con un Assessore interamente dedicato (Andrea Bairati) alla supervisione dell'attuazione attraverso il governo regionale. L'Assessorato all'Università, Ricerca, politiche per l'Innovazione e l'Internazionalizzazione, Telecomunicazioni, E-government, Industria ed Energia" è responsabile della definizione, dello sviluppo e della supervisione di strategie e politiche del governo regionale in queste aree. L'altro grande cambiamento nell'organizzazione del governo regionale è stato il riassetto dell'agenzia di sviluppo locale Finpiemonte, per creare un collegamento molto più forte tra le politiche e la loro attuazione, e fornire maggiore trasparenza sui progressi fatti nell'implementazione dell'agenda regionale. Il governo regionale è anche attivo nella riforma delle istituzioni relative ad altre aree di intervento, per migliorare il loro contributo all'agenda in materia di innovazione.

Uno dei principali strumenti usati per perseguire gli obiettivi della Legge Regionale 4/2006 è il Programma Triennale della Ricerca, che definisce dettagliatamente il modo in cui tali obiettivi vanno raggiunti. Il Programma stabilisce quali sono le misure disponibili, dove sono diretti gli investimenti e i principi generali sottostanti il piano triennale di spesa. Il Programma della Ricerca è stato reso pubblico dall'Assessorato all'Innovazione e approvato nel Gennaio del 2007, e identifica cinque assi nei quali i fondi sono suddivisi, insieme ai relativi pesi dati ad ognuna delle aree, per un budget totale iniziale di 270 milioni di Euro (2007).¹

Esercitare il controllo e influire su di un SRI ben sviluppato come quello piemontese è un compito estremamente delicato. Il governo regionale può rischiare di risultare sia troppo autoritario sia troppo debole. La soluzione sta nel costruire una forte base di conoscenza, coinvolgendo esperti locali ma anche consulenti esterni. Il Nucleo di Valutazione deve essere strettamente connesso con lo sviluppo di un'efficace cultura della valutazione e deve fornire alla Regione Piemonte i principi per un processo decisionale razionale e indipendente da influenze di parte.

La prima fase del Programma di Ricerca ha avuto molto successo, con segnali visibili di cambiamento nell'attitudine all'innovazione nella regione

Il Programma Triennale di Ricerca sembra aver previsto una serie di misure per massimizzare le possibilità di successo. È ancora troppo presto per stimare effettivamente se il Programma avrà successo. Nonostante ciò però, ci sono una serie di indicatori sorprendentemente positivi in merito ai risultati futuri. La misura in cui questi saranno consolidati nel futuro determinerà l'impatto reale del Programma.

Il primo indicatore è che la regione ha dispiegato in primo luogo un ampio mix di strumenti, massimizzando la possibilità di identificare e finanziare le attività di successo. Secondo, il Programma prevede un impegno costruttivo con gli esperti regionali esistenti in innovazione, coinvolgendo imprese altamente innovative e organizzazioni di supporto di alto livello. Terzo, ha avuto luogo un lungo processo di confronto sulle attività da supportare, per massimizzare la probabilità che le migliori attività fossero proposte e finanziate. Quarto, i business innovativi locali sono stati coinvolti attraverso le organizzazioni rappresentative e i cluster, ma anche direttamente in specifiche attività innovative e partnership, per garantire che una buona strategia si trasformasse in innovazione effettiva nelle PMI e, in ultimo, creazione di benessere. Infine, esiste evidenza di un buon uso di esperti esterni e interni.

È inoltre notevole il fatto che gli attori regionali siano riusciti ad evitare molti dei problemi e delle debolezze a cui possono andare incontro i *policy maker* inesperti in materia di innovazione regionale. Innanzitutto, la revisione istituzionale è stata limitata - in primo luogo tra le istituzioni controllate direttamente dal governo regionale - e non ci sono stati tentativi di dare nuova forma alle partnership esistenti. In secondo luogo, non c'è stata la mera importazione dall'esterno di pratiche e concetti non adatti alla regione - il Programma è basato su un set di analisi e riflessioni che

permettono di identificare i modi in cui i punti di forza esistenti possono essere esaltati in futuro. Terzo, la regione non ha stabilito un ambizioso punto finale da raggiungere a tutti i costi, ma ha invece cercato di intraprendere un processo di trasformazione in cui venga riconosciuta la natura a lungo-termine dei cambiamenti ricercati.

L'interesse e l'entusiasmo per la politica dell'innovazione sono spesso incerti. Le regioni che hanno più successo nella costruzione di una cultura regionale dell'innovazione attraverso interventi politici, sono quelle in cui si manifestano forti voci a sostegno dell'innovazione nel momento in cui i politici perdono di vista la questione nel suo complesso. I forti sostenitori della politica dell'innovazione devono emergere per sostenere l'idea quando la strategia originale giunge al termine, la legge è rimpiazzata o il mandato politico degli iniziatori termina.

Il governo regionale ha identificato una serie di progetti di successo e punta ad aumentarne le dimensioni, lavorando sul successo ottenuto

Il focus adottato dalla regione ha affrontato in primo luogo il desiderio di iniziare un processo di riforma e cambiamento nell'attitudine regionale all'innovazione, piuttosto che specificare un punto d'arrivo attorno al quale il sistema doveva essere organizzato. Chiaramente si tratta di un processo di lungo periodo, quindi la regione ha cercato di fornire un precedente che incoraggiasse le imprese innovative ad allargare il raggio d'azione delle loro attività. In alcuni casi, ciò ha semplicemente significato fornire più fondi per lavorare con più clienti; in altri casi, i cambiamenti hanno evidenziato il lavoro con nuovi gruppi di clienti, in particolare con altri settori industriali; ci sono stati inoltre dei buoni esempi di come le istituzioni sono state riconfigurate per meglio soddisfare i bisogni degli innovatori regionali.

Una delle fonti di forza del sistema Piemontese è l'esistenza di una serie di attività di successo di supporto all'innovazione al cuore dei network. Queste organizzazioni si sono sviluppate nel tempo, e hanno contribuito a migliorare l'accesso dei loro membri e sponsor alle risorse di supporto. Per citare un esempio, il Consorzio per la Ricerca e l'Educazione Permanente (COREP) - una partnership tra enti pubblici, incluse le università, ma che comprende anche rappresentanti di altri settori - è focalizzato su tre aree: innovazione, formazione e servizi per i consorziati. COREP mette insieme i suoi partner e i sussidi per fornire particolari attività come corsi master avanzati o trasferimento tecnologico in determinati settori. Ha inoltre un'elevata esperienza nella regolazione dell'interfaccia fra imprese, creando

progetti che supportano l'innovazione interattiva. Una serie di progetti di successo – tra i quali l'incubatore I3P del Politecnico di Torino e l'acceleratore di innovazione AI3 - hanno “superato” COREP e sono andati ad occupare una loro posizione nel SRI.

Il punto è, più in generale, che è possibile trasformare i network esistenti in nuove attività. Tuttavia, gli attori che hanno delle competenze in materia di innovazione hanno anche i loro interessi istituzionali. Gestire efficacemente questi network e queste attività richiede quindi una profonda comprensione di tali interessi. Ci devono essere motivi e incentivi chiari affinché i network cambino il loro focus, il loro campo d'azione o la scala della loro attività, per portare benefici ai loro membri potenziali o latenti. I network stessi non sono sempre funzionali e sensibili agli incentivi delle politiche. La costruzione di un SRI forte ed efficiente richiede una leadership efficace dall'alto (dal governo regionale) o dal basso (dai principali network regionali) per identificare le aree comuni di interesse e le potenziali aree di attività collettiva e cooperativa. Dato che la caratteristica della Regione Piemonte è la proliferazione di questi network di innovazione, l'identificazione e lo sfruttamento degli interessi comuni devono essere una priorità per la gestione efficace e il miglioramento del SRI. C'è un elevato grado di duplicazione ed esiste una gerarchia implicita nel processo decisionale, che non sempre si riflette nell'organizzazione formale della *governance*. Tuttavia, è fondamentale sottolineare che questa organizzazione funziona, sebbene la sua efficienza e la sua trasparenza possano essere messe in discussione.

Fare affidamento su progetti ad alta visibilità pone il rischio che la politica dell'innovazione finisca per finanziare attività che sarebbero state realizzate comunque, diventando così un mezzo per la difesa di interessi particolari. Un altro rischio legato ai progetti strategici grandi e complessi è che possono bloccarsi e acquisire un significato politico che distorce il processo di policy making basato sulle evidenze, compromettendo la formazione di una cultura regionale della valutazione. È necessario uno stretto controllo per assicurare che questi rischi siano mitigati ad ogni stadio.

Ci sono delle incertezze sulle ultime fasi del Programma di Ricerca e sul suo futuro nel medio periodo

Il Programma regionale della Ricerca lanciato nel 2007 sfrutta una visione ed un focus comuni per creare legami tra gli attori. L'enfasi è posta sul ri-ordine degli attori regionali coinvolti nell'innovazione con l'obiettivo

di dare vita ad un'azione collettiva e costruire massa critica condivisa. Il governo regionale è consapevole che esiste una pluralità di attività volte a promuovere l'innovazione, ma che è stato impossibile gestirle. L'intenzione di fondo è stata quindi di stimolare l'innovazione dal basso (*bottom-up*) e poi convogliare l'innovazione prodotta – attraverso l'obbligo a cooperare – verso obiettivi condivisi, che a loro volta forniscono una direzione regionale comune. La prossima fase di sviluppo del SRI teoricamente dovrebbe consistere nel migliorare la *governance* del SRI, distinguendo più chiaramente i ruoli e le responsabilità dei vari attori.

Questo potrebbe significare, per il governo regionale, non essere più coinvolto nelle attività quotidiane di gestione e controllo delle organizzazioni intermedie. Dovrebbe altresì incaricare un'organizzazione indipendente di occuparsene per un periodo di cinque anni, e vincolarla a valutare attraverso un ruolo di supervisione piuttosto che di micro-gestione. È necessaria inoltre la presenza di un'organizzazione che proponga e sostenga i programmi annuali sulla base di riflessioni e valutazioni continuative. Infine, è necessaria una struttura che garantisca che le varie attività (parchi scientifici e siti strategici) siano integrate efficacemente in un set di "progetti strategici" che interagiscano effettivamente come un network regionale di competenze.

Esistono diverse configurazioni di *governance* che possono dare una tale gerarchia di responsabilità. È più importante però che ci sia accettazione esplicita di quello che è l'attuale sistema di *governance* implicito e che i ruoli dei vari attori siano chiaramente definiti. Attualmente, Enzima-P è designata come la piattaforma regionale per l'innovazione e in più coordina i modelli regionali di trasferimento tecnologico; Finpiemonte ricopre alcuni dei ruoli di un'agenzia regionale dell'innovazione; Rethink funziona come un'agenzia dell'innovazione *ad hoc*; recentemente inoltre sono stati proposti dodici poli di innovazione. Si tratta di organizzazioni che possiedono un'elevata conoscenza su come si realizza l'innovazione nel business e su come costituire delle partnership efficaci. Il prossimo passo è quindi chiarificare gli accordi di *governance* senza sprecare la conoscenza posseduta dai vari partner regionali.

Una questione centrale in merito a ciò riguarda la reale possibilità di mantenere la stessa visione condivisa nel prossimo periodo di programmazione. Lo sviluppo di una politica dell'innovazione efficace è adesso una sfida condivisa per molte regioni dell'area OCSE. Tuttavia, anche se con una lunga storia di politiche regionali dell'innovazione, le regioni hanno avuto difficoltà a garantire dei risultati efficienti sotto il profilo dei costi. In Germania numerosi *Länder* hanno recentemente riformato la loro strategia dell'innovazione. La North-Rhine Westphalia, ad esempio, ha ri-formulato la propria strategia nell'Agosto del 2006. In

passato - almeno negli ultimi venti anni - la politica dell'innovazione e della tecnologia nel *Länder* tedesco è stata diretta a troppe attività con la conseguenza che, a causa dei sopraggiunti vincoli di budget, sono venuti a mancare i fondi necessari per costruire delle strutture sostenibili.

Il Piemonte sottolinea l'importanza dei forum collettivi perché è proprio in tali occasioni che, attraverso la presa di decisioni difficili in situazioni reali, può nascere una cultura regionale della valutazione che sia critica e riflessiva. La Regione Piemonte ha ritenuto più importante agire da subito piuttosto che intraprendere lunghe consultazioni su scala regionale. Tuttavia, stanno nascendo delle tensioni che potranno essere affrontate solo attraverso delle strutture più consensuali e razionali. Lo stadio successivo nello sviluppo del sistema Piemonte è assicurare che le consultazioni aperte siano alla base dell'evoluzione a medio termine della politica fino al 2011.

Si privilegia un sistema di valutazione "più morbido" anziché una semplificazione istituzionale "più forte"

La Legge per la Ricerca riconosce sin dall'inizio che il successo dipende dalla riconfigurazione del sistema, che a sua volta dipende dal convincere una serie di innovatori e strutture di supporto a collaborare più efficacemente. La Regione ha deliberatamente evitato una riorganizzazione istituzionale. Ha scelto di allocare i finanziamenti attraverso bandi competitivi e trasparenti che forniscono le risorse ai progetti che meglio si allineano agli interessi del Programma della Ricerca. L'elemento mancante è però un meccanismo per identificare le attività che non contribuiscono effettivamente al miglioramento dell'innovazione regionale in Piemonte. Nel corso di un breve rapporto come questo non è possibile identificare le istituzioni che potrebbero avere una scarsa performance, ma ciò che risalta nel testo della Legge - e anche negli sviluppi successivi - è proprio l'assenza di meccanismi per una valutazione più rigida e, in particolar modo, per la soppressione delle istituzioni che non contribuiscono al miglioramento del SRI.

Nella Legge Regionale 4/2006 c'è un divario tra la volontà dei *policy maker* di ridurre il numero di istituzioni e migliorare le indicazioni in un sistema complesso come quello piemontese, e la creazione di una serie di nuove strutture istituzionali, incluse la piattaforme tecnologiche e i poli di innovazione. Una crescita istituzionale senza alcuna restrizione nel periodo 2007-09 sarebbe chiaramente un risultato indesiderabile. Inoltre, nell'ultimo decennio, la tendenza delle istituzioni e delle partnership per l'innovazione a giungere al termine è stata minima. È necessario considerare seriamente la

possibilità di creare dei meccanismi appropriati per rimuovere le strutture istituzionali superflue, confermando in particolare i principi di trasparenza e consistenza, fondamentali per assicurare un più ampio cambiamento istituzionale.

Attualmente manca in Piemonte un efficiente meccanismo di semplificazione istituzionale, in parte perché la regione intende evitare tensioni che andrebbero a ostacolare il processo di costruzione di una cultura dell'innovazione. La nuova organizzazione istituzionale – inclusa l'ampia partecipazione e consultazione degli stakeholder – sarebbe messa a rischio dal sorgere di interessi costituiti nel SRI in contrasto con quelli promossi dal governo regionale. Una delle sfide per il governo regionale è creare i presupposti astratti per la rimozione delle istituzioni non produttive e, al tempo stesso, convincere i partner regionali della necessità di una semplificazione istituzionale.

Il Programma della Ricerca non ha una chiara immagine pubblica in termini di attività di grande risonanza e visibilità

Tutta la politica per la scienza e l'innovazione in Piemonte è focalizzata sulla costruzione di un'effettiva cultura regionale dell'innovazione. Nonostante la regione vanti storicamente la presenza di numerose attività imprenditoriali altamente innovative, l'evidenza suggerisce che le persone non associano la loro occupazione all'innovazione. Questo problema è stato affrontato attraverso dei festival e delle attività promozionali, come l'evento Torino World Design Capital (TWDC). L'iniziativa ha l'obiettivo di affrontare il pessimismo sorto in alcuni rami del manifatturiero, legato a prospettive negative, e incoraggiare le persone a investire in attività più innovative.

Il Programma della Ricerca è stato concentrato notevolmente sulle attività ad elevato contenuto tecnologico, in ragione del ruolo di punta che il Politecnico di Torino ha avuto nella nascita stessa del Programma. In merito a questo, gli attori regionali hanno manifestato la volontà di un cambiamento. Un problema concreto manifestato nella regione è che non ci sono rilevanti investimenti diretti nello sviluppo di capitale umano. Ad esempio, mancava una scuola di design che potesse dare una dimensione umana all'innovazione altamente tecnologica. La strategia di concentrare le risorse su un numero limitato di ambiti, inizialmente biotecnologie e aerospazio, ha reso possibile una maggiore focalizzazione sulle priorità, ma l'inconveniente è che questi settori hanno una visibilità pubblica piuttosto bassa. Inoltre, non esiste un buon meccanismo - all'interno delle partnership

- per proporre e identificare dei progetti innovativi in cui le scienze umane e sociali incrocino le scienze fisiche e mediche.

Una questione importante concerne il raggio d'azione della politica del Programma della Ricerca. Questo ha efficacemente riunito attori di diversi ambiti – industria, innovazione, ricerca – e ha contribuito a costruire una comunità di pratica condivisa attorno allo sfruttamento della conoscenza. Potrebbero essere potenzialmente coinvolti altri ambiti e ciò aiuterebbe a migliorare la percezione pubblica dell'utilità del Programma. Un importante ambito relativamente non affrontato dal Programma è l'istruzione, sia a livello di Università, sia a livello pre-universitario. Un'area che andrebbe maggiormente considerata riguarda il modo in cui le attività future potrebbero avere un impatto sull'istruzione, in una regione come il Piemonte, dove il livello di istruzione è relativamente basso se rapportato al contesto europeo.

Un altro campo in cui si potrebbe dare maggiore visibilità all'innovazione – e al suo significato per il miglioramento della società – per i cittadini piemontesi è la cura della salute. Esistono delle attività sullo sviluppo di *converging technologies* nella scienza medica - che si avvicinano quindi alle scienze umane e sociali - quali la neuroscienza. Ci sono inoltre dei centri di ricerca che operano in settori quali la pianificazione urbana e del territorio, l'economia e la genetica/genomica, che possono potenzialmente avere un maggiore impatto sociale. Ciò che è evidente è la necessità di maggiori pressioni da parte di figure politicamente rilevanti - ministri nazionali, assessori regionali - sulle strutture impegnate nella ricerca affinché queste rivolgano i loro investimenti al raggiungimento di risultati maggiormente visibili al pubblico.

È stato predisposto un piano per lanciare una piattaforma creativa gestita da uno spin-off del progetto TWDC. Uno dei poli di innovazione finanzia le imprese per usufruire di consulenze in ambito di design - soprattutto in settori maturi, come il tessile - per incoraggiare anche i giovani designer a collaborare con le PMI. Due aree in cui sono possibili progressi futuri in termini di progetti ad alta visibilità che mobilitino partner nella società sono le energie sostenibili/alternative e la piattaforma creativa. Quest'ultima ha creato un fondo per investire nella produzione cinematografica, con l'obiettivo di sostenere la produzione di una nuova generazione di media nella regione.

Ci sono gli elementi di un settore culturale in fase di sviluppo supportato da una strategia di innovazione, che comprende, ad esempio, attività promosse nell'ambito dell'iniziativa Torino World Design Capital del 2008. La regione ha dei piani per sostenere ciò che scaturirà dall'iniziativa TWDC, attraverso la creazione di uno spin-off.

Ciò potrebbe essere sufficiente per aiutare gli investitori attuali e potenziali a rivalutare la loro visione della Regione Piemonte e potrebbe portarla ad emergere con successo e ad essere riconosciuta come una delle regioni leader in tecnologia e manifattura.

Pur essendo un Programma che dipende fortemente da nuove imprese hi-tech, l'accento sul sostegno all'imprenditorialità è notevolmente debole

Le teorie recenti dell'innovazione sottolineano l'importanza dell'interazione tra il mondo dei ricercatori, il governo e il settore privato, per portare avanti la costruzione di capacità innovativa. L'idea della "tripla elica" è stata avanzata come una metafora del modo in cui ciò può essere migliorato – i governi possono migliorare la cooperazione tra le università e le imprese e quindi alterare il "DNA", il comportamento e l'inclinazione di ogni settore. Se ciò avviene efficacemente, può essere d'aiuto nel raggiungimento degli obiettivi della politica del governo – e il "santo graal" per le politiche a "tripla elica" sta proprio nella creazione di triple eliche "imprenditoriali" efficaci. In queste situazioni, le imprese e gli istituti di ricerca lavorano insieme per portare nuove idee nel mercato.

Questo solleva il dubbio sulla reale possibilità di investire, con una politica sistematica della ricerca e dell'innovazione – come è stato fatto in Piemonte – in attività di ricerca di alta qualità e, al contempo, incoraggiare gli stessi ricercatori a comportarsi diversamente. Chiaramente, il successo a lungo termine del Programma di Ricerca e Innovazione sta proprio nella sua capacità di incoraggiare la valorizzazione – nelle imprese – della conoscenza che le organizzazioni di ricerca pubbliche e private possiedono. La sfida è se il Piemonte possiede le competenze imprenditoriali e di business per promuovere questa valorizzazione. In breve, la questione è se il Programma di Ricerca e Innovazione aiuta a costruire un sistema a tripla elica in Piemonte.

La Fondazione Torino Wireless, ideata dal Professor Rodolfo Zich, in passato rettore del Politecnico di Torino e attualmente presidente dell'Istituto Superiore Mario Boella (ISMB), è stata creata tra il 2001 e il 2003 da enti pubblici (lo Stato, la Regione e la Provincia) e privati (ISMB, Banca San Paolo). Sin dalla sua costituzione la Fondazione si è concentrata su tre attività principali al fine di incoraggiare l'imprenditorialità:

- **Accelerazione d'impresa:** un problema fondamentale nel settore ICT è incoraggiare i migliori laureati a dare vita ad un loro business, o lavorare in nuove imprese per stimolarne l'innovazione.

- **Networking:** creare uno spazio istituzionale dove le imprese possano lavorare insieme, condividere e utilizzare conoscenze, e collaborare a progetti comuni.
- **Venture Capital:** gli investitori sono di fondamentale importanza per sostenere e accelerare la crescita delle imprese.

TWF è uno dei distretti tecnologici italiani designati ufficialmente e di conseguenza le sue attività beneficiano di un'approvazione nazionale. Ciò garantisce alla Fondazione la stabilità e la sostenibilità di lungo periodo necessarie per contribuire realmente alla performance della regione attraverso la formazione di nuove imprese in settori hi-tech. La Fondazione beneficia inoltre della partecipazione ai programmi nazionali che forniscono le risorse chiave per raggiungere gli obiettivi prestabiliti. Il progetto è stato un assoluto successo: se si dovessero identificare altri distretti all'interno della regione, questi dovrebbero seguire l'esempio di TW con una loro controparte.

TW ha il potenziale di diventare uno snodo centrale in un network più generale di promozione dell'innovazione, estendendo il suo operato nei vari settori piemontesi in cui le performance in innovazione e imprenditorialità sono piuttosto scarse. Rafforzare la politica di sviluppo dei cluster in Piemonte potrebbe portare le PMI a raggiungere i livelli di innovazione che la regione cerca di ottenere. L'evoluzione di TW nel settore dell'ICT dovrebbe servire da esempio per altri settori. In questo caso, il compito di una nuova struttura, come Enzima-P, potrebbe essere quello di identificare e aiutare a creare nuovi settori, connessi ad esempio con l'applicazione delle tecnologie sviluppate nei parchi scientifici.

L'accesso al supporto per il business è ancora molto opaco agli occhi delle PMI che sono alla ricerca di aiuti all'innovazione

Il Piemonte ha un insieme molto ricco e denso di attori regionali coinvolti nell'innovazione – il principale problema non è, quindi, un ambiente poco fornito di attori per l'innovazione. Piuttosto, sembrano esserci problemi nel far lavorare insieme tutte le strutture presenti, poiché si tratta di un sistema metropolitano di innovazione molto frammentario. La ragione di fondo per l'introduzione della Legge Regionale 4/2006 è stata la necessità di razionalizzare il supporto all'innovazione per le imprese piemontesi. L'obiettivo era fare in modo che i risultati ottenuti dal sistema di supporto alle imprese non dipendessero dal punto in cui il sistema veniva

attivato. L'idea è stata dunque di creare un sistema in cui, a prescindere dal fatto che un'impresa richieda supporto ad un'Università, alla Camera di Commercio, o ad un parco scientifico, questa riceverà la migliore assistenza di cui ha diritto. Si tratta di un obiettivo di lungo periodo; esempi di attività precedenti realizzate per affrontare l'evidente confusione che caratterizza il SRI piemontese sono il progetto DIADI, portato avanti da COREP, e il "European Relay Centre" di Unioncamere.

La segnalazione e il riferimento tra attività sono questioni che non sembrano essere state affrontate adeguatamente nella strategia di innovazione della regione. Non c'è un ente o un'agenzia regionale che aiuta le imprese ad accedere ai servizi disponibili. Nell'attuale organizzazione della Regione Piemonte, non è chiaro come arrivino le consulenze alle imprese che non sono in grado di articolare le loro richieste in termini di chiare proposte di ricerca con partner dal mondo dell'università. È nelle intenzioni della regione che Enzima-P ricopra questo ruolo? In caso positivo, chi si occuperà di fornire la consulenza alle imprese? Che relazione intercorrerà con Unioncamere e con i servizi di supporto che questa fornisce ai propri membri? Come saranno costruite, dai consulenti, le relazioni con i manager delle istituzioni regionali portatrici di conoscenza?

Il valore ultimo del Programma sarà la sua capacità di aumentare il numero di piccole imprese che innovano. I migliori sostenitori e difensori della politica regionale di innovazione sono le imprese che hanno beneficiato di nuove metodologie e nuovi approcci all'innovazione nel business. Le varie piattaforme tecnologiche richiedono l'opportunità di esercitare questa funzione pubblica rappresentativa per fornire una rappresentanza più forte alle imprese nei dibattiti sulla futura evoluzione della politica di innovazione del Piemonte. Il rischio è che tali organizzazioni diventino dei gruppi di lobby troppo focalizzati piuttosto che supportare la domanda di attività innovativa continua.

Il Piemonte ha intrapreso un esperimento audace nell'innovazione regionale, includendo lo spirito di cooperazione nella possibilità di sostenere la regione nel completamento della trasformazione economica

I primi due anni del Programma Triennale della Ricerca 2007-09 sono passati ed entrambi sono stati caratterizzati da un mix di attività ambiziose e sperimentali, nel tentativo di consolidare i punti di forza esistenti. Il Programma di Ricerca si trova adesso ad un bivio, dove la scelta è tra la

ricerca di ulteriori attività sperimentali e il consolidamento delle iniziative in atto. Da un lato, la ricerca di ulteriori attività rischia di ri-frammentare il SRI e rendere inutile il faticoso lavoro fatto per dare coerenza al sistema; dall'altro, consolidare ciò che è in atto rischia di risultare una scelta "statica" e di etichettare l'approccio all'"innovazione" come antiquato, disperdendo l'entusiasmo e l'impeto raggiunti negli ultimi anni. Bisogna invece trovare un equilibrio tra queste due alternative e tra i rischi ad esse connessi per garantire che il Programma si concluda con quanto più successo possibile e che sia ispiratore per il futuro.

Un'area in cui la regione può avere successo e allo stesso tempo essere ispiratrice per il futuro è il miglioramento della visione e del riconoscimento da parte della comunità pubblica dell'importanza dell'innovazione nella vita odierna. Come nel caso dei festival, gli investimenti sono tanto più necessari quanto più l'innovazione tecnologica si lega ad una dimensione umana, come ad esempio nel campo della cura dell'uomo e nel miglioramento della qualità della vita. La regione possiede delle robuste infrastrutture tecnologiche in questi campi. Metterle a disposizione degli operatori nel settore sanitario - soprattutto nelle aree più legate alla cura della persona - può far sì che il terzo e ultimo round del Programma di Ricerca proceda con un focus più esplicito su questa dimensione umana.

Note

1. Includendo i Fondi Europei per lo Sviluppo Regionale (FESR) nel Programma di Ricerca, il pacchetto totale di fondi per la Legge Regionale è di circa 350 milioni di Euro (2008).

© OECD 2009

Questa sintesi non è una traduzione ufficiale dell'OCSE.

La riproduzione delle presenti Valutazioni e Raccomandazioni è autorizzata sotto riserva della menzione del Copyright OCSE e del titolo della pubblicazione originale.

Le Valutazioni e Raccomandazioni sono traduzioni di stralci della pubblicazione OCSE il cui titolo originale è inglese, *Regional Reviews of Innovation: Piedmont, Italy*.

La pubblicazione originale è disponibile libreria online dell'OCSE sul sito www.oecd.org/bookshop/

Per maggiori informazioni contattare l'Unità dei Diritti e Traduzioni, Direzione Affari Pubblici e Comunicazione

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 99 30

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
France

Website www.oecd.org/rights/

