

Dalle strategie all'attuazione delle RIS3: la dimensione locale

di

Jordi Garcia-Brustenga, Università di Barcellona UB

Giulia Lazzeri, Scuola Superiore Sant'Anna

Le strategie di ricerca e innovazione per la specializzazione intelligente (RIS3 – *Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation*) costituiscono una importante novità del corrente ciclo di programmazione dei fondi strutturali europei, non solo in quanto oggetto di una specifica condizionalità ex-ante per l'obiettivo tematico 1 del FESR (Regolamento UE n.1303/2013), ma anche e soprattutto in virtù delle sfide concettuali e operative che la loro introduzione genera (Foray, 2015; Morgan, 2016).

Alcune prime valutazioni scientifiche suggeriscono che la fase di stesura delle strategie è stata accolta da buona parte delle regioni europee come un utile esercizio di pianificazione, culminato nell'elaborazione di documenti maggiormente rispondenti alle potenzialità regionali rispetto alla passata programmazione, e basati su processi inclusivi che hanno visto la partecipazione dei principali stakeholder ai tavoli di progettazione (Bellini et al., 2015; Caramis e Lucianetti, 2016; Kroll, 2015).

Al contempo, questi studi sottolineano che uno degli aspetti più critici è la capacità di tradurre le dichiarazioni d'intenti contenute nelle RIS3 in progettualità concrete, sollevando dubbi circa l'attuabilità delle strategie (Capello e Kroll, 2016; McCann e Ortega-Argilés, 2016). Da un lato, il principio della smart specialisation è il punto di arrivo delle elaborazioni intellettuali e di policy che hanno caratterizzato le strategie di ricerca e innovazione dell'UE degli ultimi 25 anni (Bellini e Landabaso, 2007). Dall'altro lato, richiede l'operazionalizzazione di concetti introdotti solo di recente nella letteratura (*related variety, entrepreneurial discovery process, platform policies*, ecc.) e con limitata applicazione nella pratica, che talvolta si sovrappongono a modelli del passato, generando incertezze nella definizione degli strumenti per una loro efficace implementazione (Iacobucci, 2014). Si pensi alla nozione stessa di specializzazione, intesa nell'ambito delle RIS3 come la capacità di sviluppare nuove attività/settori complementari e collegati a quelli esistenti, e dunque come strategia di diversificazione (correlata) e non di specializzazione come tradizionalmente intesa.

Lo scenario è reso ancora più complesso dai ritardi accumulati nella fase di stesura delle RIS3 e nell'adozione dei Programmi Operativi 2014-2020, che per la maggior parte delle amministrazioni dell'UE è avvenuta tra il 2015 e il 2016. Il loro compito è d'altro canto gravoso: gestire l'urgenza di un'efficace allocazione delle risorse in un orizzonte temporale sensibilmente ridotto non è facile. Il rischio maggiore è che lo sforzo di costruzione di strategie talvolta anche molto ambiziose, si traduca in una progressiva normalizzazione degli strumenti di attuazione, con la tendenza a replicare ciò che aveva funzionato in passato o a duplicare misure adottate con successo in altre regioni, a

discapito della loro effettiva rispondenza alle esigenze locali (McCann e Ortega-Argilés, 2016; Capello e Kroll, 2016).

(i) Il ruolo della dimensione locale

Questo contributo intende sottolineare quindi la necessità di un maggiore coinvolgimento del livello sub-regionale. A quattro anni dalla loro introduzione, un aspetto che avrebbe meritato maggiore attenzione è l'inclusione delle amministrazioni locali nel processo di attuazione delle RIS3. L'attivazione dei governi locali non è stata oggetto di una chiara né coercitiva indicazione da parte della Commissione Europea, e il loro ruolo è stato sottostimato dalla maggior parte delle autorità di gestione responsabili delle strategie, salvo pochi casi virtuosi in cui, proprio con l'obiettivo di finalizzare le scelte di policy durante la fase di attuazione, si sta sperimentando un coinvolgimento diretto della dimensione sub-regionale.

Come è emerso da un'analisi qualitativa svolta su un campione di casi studio europei nell'ambito dei progetti Interreg Europe TRINNO¹ e RELOS3² e su casi singoli italiani (Puglia, Sardegna, Sicilia) e spagnoli (Barcellona, Malaga e Bilbao)³, laddove coinvolta, la dimensione locale ha assunto un ruolo strategico fondamentale ai fini di un'implementazione di successo delle strategie.

Innanzitutto, l'inclusione del livello sub-regionale può realizzarsi in modo concreto attraverso un allineamento tra strumenti di policy. È quello che sta avvenendo nelle Città Metropolitane (l. 56/2014) di Milano, Torino e Bologna, dove a partire dalle sovrapposizioni emerse tra i domini di specializzazione delle RIS3 e gli ambiti di intervento dei Piani Strategici Metropolitani, si sta lavorando per costruire progetti comuni in aree di investimento strategiche quali imprenditorialità urbana, green economy, innovazione sociale, mobilità sostenibile, ecc.

In secondo luogo, si evidenzia che i governi locali hanno saputo progettare strategie maggiormente in linea con lo spirito originario delle RIS3, focalizzando sulle potenziali trasformazioni strutturali dei sistemi economici quale fattore chiave nella determinazione degli ambiti su cui concentrare gli investimenti. È quello che affiora dall'analisi dei "Progetti di Specializzazione e Competitività Territoriale" (PECT – *Proyectos de especialización y competitividad territorial*) promossi dalla Regione Catalogna. I governi locali, previa presentazione a valere su un bando regionale di un piano di specializzazione territoriale, sono direttamente responsabili dell'implementazione di alcune linee di azione della RIS3. Il caso della Catalogna è di particolare rilevanza in quanto permette di osservare la funzione essenziale svolta dalle autorità sub-regionali che, in virtù della vicinanza agli attori chiave dello sviluppo,

¹ Il progetto TRINNO – Business ecosystem for TRadition and INNOvation, è stato avviato ad aprile 2016 e vede la presenza dei seguenti partner: la società Arezzo Innovazione in collaborazione con la Regione Toscana, la regione del nord-ovest dell'Irlanda, la contea di Csongrád (Ungheria), la regione del centro della Slovenia e l'Università di Barcellona (<https://www.interregeurope.eu/trinno/>)

² Il progetto RELOS3 – From Regional to Local: Successful deployment of the Smart Specialization Strategies, è stato avviato a gennaio 2017 e vede la presenza dei seguenti partner: la Città Metropolitana di Bologna, la città di Sabadell (Spagna), la regione di Wielkopolska (Polonia), la città Tartu (Estonia), Malta e la città di Emmen (Paesi Bassi) (<https://www.interregeurope.eu/rel3/>)

³ I casi studio citati vedono gli autori coinvolti in qualità di esperti.

mostrano una maggiore predisposizione a focalizzare le risorse verso aree di attività in linea con le opportunità future di business e i bisogni di innovazione intelligente dei territori. A differenza del livello regionale, che ha selezionato un numero elevato di specializzazioni, oltretutto focalizzando su settori e non su aree di opportunità come invece richiede l'approccio RIS3, i governi locali hanno osato, nella maggior parte dei casi, compiere scelte più coraggiose, individuando una o massimo due ambiti di attività prioritari. A titolo di esempio, la città di Lleida ha scelto la trasformazione digitale dell'attività agro-alimentare; la provincia di Tarragona ha optato per il turismo familiare; e la contea di Baix Llobregat si è specializzata nell'innovazione nel trattamento della salute mentale.

Infine, il livello locale rappresenta un interlocutore chiave per rafforzare l'approccio *user-driven* delle RIS3. Nella Regione Puglia, ad esempio, il coinvolgimento degli attori locali attraverso i Living Labs ha informato il processo di identificazione dei fabbisogni tecnologici durante la fase di progettazione delle RIS3 e supportato il successivo sviluppo di sperimentazioni di successo in applicazioni reali. Anche nel caso della Regione Sardegna, il coinvolgimento del Comune di Cagliari ha permesso di orientare le azioni relative all'area di specializzazione ICT su nicchie definite e sperimentazioni territorialmente delimitate. La collaborazione tra autorità regionale e locale, enti di ricerca e università, ha dato vita al progetto complesso Tessuto Digitale Metropolitano (TDM), finanziato nell'ambito della RIS3 e finalizzato a studiare soluzioni innovative per la gestione di esigenze localizzate – quali applicazioni per la meteorologia e la prevenzione di allagamenti, modellizzazione 3D di beni architettonici, gestione del traffico con impiego di soluzioni cloud e produzione di open data – da sperimentare primariamente nell'area di Cagliari, per poi generare conoscenza trasferibile a tutto il territorio regionale.

(ii) Riflessioni conclusive

Appare quindi necessario un maggiore coinvolgimento diretto del livello locale nella attuazione delle RIS3. L'obiettivo ambizioso di stimolare una trasformazione strutturale delle regioni europee investendo in nuove traiettorie di crescita intelligente, non può affidarsi esclusivamente alle strategie di smart specialisation, che necessitano di un riallineamento e sinergie con le altre politiche operanti alle diverse scale spaziali. Nell'ottica di stimolare l'introduzione di miglorie, anche in vista del prossimo periodo di programmazione, è auspicabile e urgente aprire, a partire dalle prime esperienze in corso, un dibattito intorno al ruolo che la scala sub-regionale può svolgere nello sviluppo delle politiche per l'innovazione.

In particolare, emergono due considerazioni.

In primo luogo, la presenza di relazioni di prossimità che si manifestano principalmente a livello territoriale, fa sì che i governi sub-regionali siano candidati naturali per creare le condizioni di contesto basate su relazioni di fiducia tra la molteplicità di stakeholder che deve alimentare il processo di scoperta imprenditoriale sottostante lo sviluppo delle RIS3 (Foray et al., 2012). Scelte di specializzazione concrete sono state compiute con maggior frequenza a livello locale che regionale, confermando il

ruolo fondamentale della dimensione locale nell'orientare e gestire, insieme al governo regionale, la fase di attuazione delle strategie.

In secondo luogo, l'emancipazione del livello locale non implica una delega della politica dell'innovazione da parte del governo regionale. Le RIS3 sono una sfida multi-livello (Morgan, 2016). Se da un lato il livello locale è cruciale per captare le esigenze distintive e in continua evoluzione dei luoghi, agevolando un orientamento degli sforzi verso sfide territoriali concrete, dall'altro lato il livello regionale è essenziale per assicurare qualità e coerenza alla gestione e valutazione del processo e per coordinare una rete di apprendimento intorno ai progetti locali attivati. Infine, sarebbe auspicabile che entrambi i livelli condividessero alcune funzioni, quali lo sviluppo delle connessioni dell'ecosistema locale di innovazione con l'esterno.

Riferimenti bibliografici

- Bellini N., Landabaso M. (2007), Learning about innovation in Europe's regional policy, in R., Boekema F. (editors), *The learning region: Foundations, state of the art, future*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Bellini N., Bertini S., De Crinito A., Baccan, M., Pillarella, M., Villa E., Guccione E. (2015), Smart Specialisation: l'esperienza delle regioni italiane, in Antonietti R., Corò G., Gambarotto F. (a cura di) *Uscire dalla crisi. Città, comunità, specializzazioni intelligenti*, Milano: Franco Angeli, 189-199.
- Capello R., Kroll H. (2016), From theory to practice in smart specialization strategy: emerging limits and possible future trajectories, *European Planning Studies*, 24, 8: 1393-1406.
- Caramis A., Lucianetti L.F. (2016), Scoperta imprenditoriale e strategie di specializzazione intelligente: dalla teoria alla pratica, *Scienze Regionali – Italian Journal of Regional Science*, 15, 3: 67-84.
- Foray D. (2015), *Smart Specialisation: Challenges and Opportunities for Regional Innovation Policies*, Routledge, London.
- Foray D. et al. (2012), *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations (RIS3)*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Iacobucci D. (2014), Progettazione e implementazione della strategia regionale di specializzazione intelligente: alcune questioni aperte, *Scienze Regionali-Italian Journal of Regional Science*, 13, 1:107-126.
- Kroll H. (2015), Efforts to Implement Smart Specialization in Practice – Leading Unlike Horses to the Water, *European Planning Studies*, 23,10: 2079 – 2098.
- McCann P. and Ortega-Argilés R. (2016), The early experience of smart specialization implementation in EU cohesion policy, *European Planning Studies*, 24, 8: 1407-1427.
- Morgan K. (2016), Nurturing novelty: regional innovation policy in the age of smart specialisation, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 35, 4: 569-583.