



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Dottorato di Ricerca in Management and Law
Curriculum: Diritto dell'economia

Mercato e regole: il diritto che stimola le imprese
(Il caso Marche)
17° Ciclo

Tutor: Chiar.ma
Prof.ssa Monica De Angelis

Dottoranda:
Frida Paoletta

Anno Accademico: 2017-2018

Indice

INTRODUZIONE: l'oggetto della ricerca.....pagg. **3-14**

CAPITOLO I

**I FONDAMENTI GIUSPUBBLICISTICI PER UNO SVILUPPO ECONOMICO:
dalla politica industriale europea alla legislazione regionale.....**pag. 15

1.1 Uno studio multilivello: il ruolo dell'Unione Europea.....pag. 15

1.1.1 *La politica industriale europea. Cenni.....*pag. 19

1.1.2 *L'incidenza delle regioni nelle politiche europee*pag. 30

1.2 I livelli nazionale e regionale di fronte alla sfida della promozione economica pag. 40

1.2.1 *Il piano Industria 4.0 e sue discipline attuative.....*pag. 40

1.2.2 *La riforma delle camere di commercio.....*pag. 50

1.2.3 *Una misura di valorizzazione delle imprese meritevoli:
start up innovative e PMI innovative.....*pag. 58

1.3 Il territorio: regione Marche e peculiarità imprenditoriali.....pag. 62

1.3.1 *Il panorama normativo statale e regionale rilevante.....*pag. 62

CAPITOLO II

UN MODELLO ORGANIZZATIVO A SOSTEGNO DELLE IMPRESE...pagg. 79

Introduzione: i diversi modelli organizzativi.....pag. 79

2.1 Agenzie.....pag. 82

2.2 Incubatori certificati (L. 179/2012).....pag. 91

2.2.1 *Incubatori tra Digital Innovation Hub e Competence Center
del piano nazionale Industria 4.0.....*pag. 97

2.3 Quale scelta per le Marche? Alcune argomentazioni a favore di una proposta:
i Centri di Imprenditorialità Diffusapag. 101

CAPITOLO III

L' ISTITUZIONE DEL CENTRO DI IMPRENDITORIALITÀ ' DIFFUSA....p. 106

3.1 Introduzione: la necessità di una cabina di regia pubblica.....pag. 106

3.2 La cornice normativa: una legge regionale.....pag. 126

3.2.1 *Gli obiettivi del Centro di Imprenditorialità Diffusa.....*pag. 127

3.2.2 *La trasformazione della cabina di regia in Giano Bifronte.....*pag. 129

3.2.3 *Strumenti di implementazione: alcuni esempi.....*pag. 131

3.2.4 *Il modello organizzativo interno.....*pag. 133

3.3 Una nuova metodologia di confronto con il mondo imprenditoriale.....pag. 136

3.4 Le modalità di finanziamento.....pag. 143

3.5 Il locus del Centro di Imprenditorialità Diffusa: gli spazi industriali dismessi pag149

3.6 La gestione delle risorse umanepag. 153

CONCLUSIONI.....pagg. 155-169

INDICE RAGIONATO.....pagg. 171-173

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE.....pagg. 175-182

“Per agire non basta disporre di tante separate analisi specialistiche, occorre che qualcuno ne tenti la sintesi, sia pure in modo avventuroso” (Giorgio Fuà 1994)

Introduzione: oggetto della ricerca

Obiettivo della ricerca è dimostrare l’opportunità di realizzare in Italia, ed in particolare nelle Marche, il “*Centro di Imprenditorialità Diffusa*”, cioè un luogo per stimolare e aiutare le imprese, specialmente le micro imprese di cui si compone il tessuto produttivo regionale, ad affrontare sfide legate alla globalizzazione. Più in generale, partendo dal piano nazionale *Industria 4.0*, mettere le Marche davanti alla possibilità storica di inaugurare un nuovo modello di sviluppo della manifattura del XXI secolo, in linea con la politica industriale europea¹.

Questo obiettivo verrà perseguito ricorrendo all’analisi economica del diritto pubblico, cioè un metodo interdisciplinare applicato per studiare i fondamenti logico-economici delle regole giuridiche e per valutare i loro effetti². Si ritiene funzionale, infatti, studiare il diritto attraverso la lente dell’economia per comprendere a fondo come una norma produca conseguenze sull’economia e, in particolare, nel contesto imprenditoriale di riferimento.

Ciò appare tanto più vero se si considerano le misure che riguardano la politica industriale europea, materia di coordinamento tra Stato e UE ai sensi del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE), alla quale il presente studio guarda costantemente e si vedrà come sia il livello normativo più vicino al contesto territoriale di riferimento che deve attivarsi con forza per raggiungere determinati risultati.

La scelta del titolo di questa tesi vuole essere un richiamo forte all’idea che l’analisi economica e lo studio del diritto sono profondamente compenstrate. *Mercato e regole:*

¹ GROPPI T., SIMONCINI A., *Introduzione allo studio del diritto pubblico*, Torino, 2012, pag. 43: “globalizzazione, termine sempre più ricorrente nel linguaggio giornalistico, economico, giuridico. Essa potrebbe essere definita come l’intensificazione di relazioni economiche e sociali mondiali che collegano tra loro località molto lontane, facendo sì che gli eventi locali vengano modellati da eventi che si verificano a migliaia di chilometri e viceversa. Nella sua dimensione più prettamente economica, la globalizzazione descrive l’interconnessione sempre più stretta tra i fattori della produzione su scala mondiale, che si realizza prima di tutto attraverso lo scambio di beni e servizi all’interno di mercati strettamente interconnessi. Espressioni come “villaggio globale”, indicano l’allargamento dei mercati dagli originari ambiti locali e nazionali ad ambiti sempre più vasti, fino alla loro globalizzazione, cioè alla tendenziale instaurazione di un unico mercato globale”.

² Così NAPOLITANO G., ABRESCIA M., *Analisi economica del diritto pubblico*, 2009, Bologna, p. 15.

il diritto che stimola le imprese. Sia consentito richiamare l'attenzione sulla e, congiunzione che unisce i termini "mercato" e "regole", una congiunzione che spinge chi scrive a confrontare posizioni di economisti e giuristi, consapevole che la visione economica del diritto è molto diversa da quella giuridica in senso stretto. A ragione, infatti, si sostiene che: "la visione giuridica tradizionalmente guarda al diritto come ad un insieme di precetti e di divieti accompagnati da una sanzione. L'analisi economica, invece, considera il diritto come un insieme di incentivi, rivolti ai consociati per adottare un determinato comportamento positivo o negativo"³.

Sulla base di questa netta distinzione, l'analisi economica del diritto può essere utilizzata per diverse funzioni, alcune delle quali risultano rilevanti per il presente studio: funzione *interpretativa, giustificativa, esplicativa, valutativa, orientativa.*

Facendo ricorso a quest'ultima, l'idea che qui si sostiene è che occorre comprendere l'effetto del diritto sull'economia per pianificare una legislazione che consenta alle attività private di proliferare, di creare occupazione: una legislazione funzionalizzata a stimolare l'economia e a catalizzare una serie di attori istituzionali. Agendo nell'ambito di una economia di libero mercato, lo Stato deve creare le condizioni per favorire l'iniziativa economica privata e poi controllare che si attenga a norme ed indirizzi, anche rispetto ai diritti dei lavoratori⁴. E per stimolare l'economia attraverso il diritto, non si può non guardare ai rapporti tra i singoli attori economici: istituzioni, mercato, impresa⁵. In particolare l'Ente pubblico/*policy maker*, alla luce del principio di libertà di ini-

³ NAPOLITANO G., *cit.*, pag. 16: "Bisogna verificare l'efficienza e l'efficacia che le norme possiedono nel raggiungimento del loro obiettivi. Si tratta di valutare ciascuna regola in base alla capacità di determinare gli effetti che intende conseguire, agli strumenti utilizzati per il raggiungimento di quegli effetti e agli oneri che a tal fine sono posti in capo ai soggetti privati e ai poteri pubblici".

⁴ Cfr D'ANDREA L., *I principi costituzionali in materia economica*, in Consultaonline, pag. 7: "La prima disposizione che si propone di evidenziare il ruolo essenziale ed infungibile che alla libera determinazione di ogni soggetto deve essere riconosciuto è l'art. 1, laddove al primo comma individua nel lavoro lo stesso fondamento della Repubblica. Infatti, il principio lavorista, solennemente enunciato nello stesso *incip* della Carta repubblicana, conferisce un'autentica centralità nel sistema costituzionale all'autonomo contributo recato alla comunità civile da ogni membro".

⁵ Così NAPOLITANO G., *cit.*, pag. 19: "I singoli attori economici operano in un contesto sociale caratterizzato dalla presenza di istituzioni, intese in senso economico, come l'insieme delle regole, giuridiche e sociali, che ne condizionano il comportamento. Il mercato è l'istituzione economica più importante: esso è retto da un insieme di regole e di convenzioni che definiscono un meccanismo di allocazione dei beni fondato sullo scambio all'interno di un sistema economico. L'impresa a sua volta è preposta all'organizzazione della produzione di beni e servizi. Sulla base di una struttura decisionale di tipo gerarchico. Infine, vi sono le diverse istituzioni responsabili delle varie forme di intervento dello Stato e di altri pubblici poteri nell'economia, dalle misure di politica economica a quelle di regolazione dei mercati".

ziativa economica *limitata*⁶, deve aiutare a produrre ricchezza creando le condizioni e agendo da catalizzatore tra i diversi attori che operano sul mercato.

Il mercato è un prodotto storico complicato, è un prodotto essenzialmente giuridico che si solidifica nelle istituzioni e i cui meccanismi sono importanti per lo sviluppo⁷.

Il che è tanto più vero di fronte alla considerazione secondo cui “*se una società cambia, inevitabilmente cambiano o cambieranno le regole e i principi giuridici che la organizzano. Ogni ordinamento giuridico è situato in ben precise coordinate spazio-temporali*”⁸.

Pertanto, sulla base di queste premesse, considerando la complessità dell’attuale contesto economico, caratterizzato da una rivoluzione tecnologica di portata globale⁹, individuare la cornice giuridica più adatta a stimolare le imprese sarà più semplice se vi è uno

⁶ Si rimanda al principio costituzionale dell’art. 41: “L’iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali”. Cfr, *ex multis*, AMATO G., *Il governo dell’industria in Italia*, Bologna, 1972; AMATO G., *Il mercato nella Costituzione*, in Quaderni cost., 1992, 7 ss.; BALDASSARRE A., *Diritti inviolabili*, in Diritti della persona e valori costituzionali, Torino, 1997; CASSESE S. (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2007; CASSETTI L., *La cultura del mercato fra interpretazione della Costituzione e principi comunitari*, Torino, 1997; COCOZZA F., *Profili di diritto costituzionale applicato all’economia. I «diritti di cittadinanza» tra libertà economiche ed integrazione sociale*, Torino, 2001; GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell’economia*, Bologna, 1985; GUARINO G., *Pubblico e privato nell’economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in Quaderni cost., 1992, 21 ss.; MOSCARINI A., *Sussidiarietà e libertà economiche*, in *Trasformazioni della funzione legislativa. I «vincoli» alla funzione legislativa*, a cura di Modugno, Milano, 1999, 245 ss.; NANIA R., (a cura di), *Libertà economiche e libertà d’impresa*, in *I diritti costituzionali*, Torino, 2001, I, 69 ss.

⁷ Così SYLOS LABINI F., (a cura di), *Maestri della Sapienza*, Roma, 2015, il quale sottolinea come: “lo sviluppo civile influisce positivamente sullo sviluppo economico attraverso tre canali: istituzioni, cultura e morale”. Parlando in questa sede delle istituzioni, l’istituzione fondamentale per lo sviluppo economico è il mercato. Sylos Labini non lo considera un’istituzione naturale storicamente determinata, bensì un prodotto che cambia nel tempo in un modo più o meno significativo. “All’origine della sua natura economica c’è un ordinamento giuridico. In una nota preparata per un convegno a Kiev, cui sono stato costretto a rinunciare, avevo rilevato che si sta parlando del mercato come se questo consistesse in un’assenza di vincoli e regole mentre il mercato è un prodotto storico, complicato e delicato, ed è un prodotto essenzialmente giuridico, che si solidifica nelle istituzioni e i cui meccanismi sono essenziali per lo sviluppo”.

⁸ GROPPI T., SIMONCINI A., *cit.*, pag. 11: “Da un lato, infatti, nello stesso spazio – pensiamo al continente europeo o a quello nordafricano – cambieranno nel tempo le forme dell’organizzazione giuridica; d’altro lato, nello stesso tempo – pensiamo alla nostra epoca contemporanea – possiamo vedere coesistere ordinamenti giuridici profondamente differenti a seconda dell’area geografica che consideriamo (si pensi alle differenze tra il diritto europeo continentale e quello anglosassone, oppure quello dei paesi di cultura islamica o, infine, quello dei paesi asiatici)”.

⁹ Cfr VILELLA G., *Innovazione tecnologica e democrazia*, Bologna, 2015.

Stato facilitatore-catalizzatore, cioè preposto all'utilizzo di risorse pubbliche come leva per mobilitare e orientare risorse private¹⁰.

A tal fine va subito sottolineato che la normativa nazionale di riferimento è in evoluzione.

Lo stesso lessico utilizzato dal *rule maker*¹¹ ne dà un esempio: si passa da *piano Industria 4.0* nel 2016 a *Impresa 4.0* nel corso del 2017 con riferimento al paradigma industriale emergente legato al c.d. digitale, che si lascia alle spalle un decennio di crisi economica¹² sulla quale - a parere di alcuni - “*non avrebbe senso aggiungere la voce di un giurista al coro tanto affollato quanto tardivo degli economisti che spiegano la crisi*”¹³.

¹⁰ Cfr ONIDA F., VIESTI G., in *Una nuova politica industriale in Italia – investimenti, innovazione, trasferimento tecnologico*, Firenze, 2016, pag. 66: “uno stato facilitatore-catalizzatore dell’iniziativa privata che accompagna il continuo processo di trasformazione strutturale dell’offerta può essere visto come uno degli elementi che caratterizzano una buona qualità delle istituzioni, condizione indispensabile per lo sviluppo sostenibile dei Paesi sia avanzati che emergenti (...). In sintesi uno Stato facilitatore-catalizzatore si propone di usare risorse pubbliche come leva per mobilitare e orientare risorse private”.

¹¹ Il *rule maker*, il *policy maker*, deve atteggiarsi a giurista di impresa, cioè come colui che orienta la pubblica amministrazione ad identificare situazioni giuridiche da cui la pubblica amministrazione stessa possa trarre beneficio. Si veda SIMONELLI U., in *I compiti del giurista di impresa e la regolamentazione di questa figura nei paesi del common law*, 2015: “una definizione utile è quella fornita da Ugo Draetta secondo il quale il giurista d’impresa «è il responsabile della identificazione, valutazione e gestione dei rischi di natura legale, cioè dei rischi che possono derivare all’azienda dall’applicazione o dalla violazione di norme giuridiche. Egli, inoltre, contribuisce ad orientare l’azione dell’azienda in modo non solo da evitare, ridurre o, almeno, calcolare con sufficiente precisione i rischi di natura legale, ma anche da identificare e sfruttare situazioni giuridiche da cui l’azienda possa trarre beneficio»”.

¹² Si ritiene interessante osservare il punto di vista di MICELLI S., *Futuro artigiano. L’innovazione nelle mani degli italiani*, 2011, pag. 13, in quanto: “Questa crisi, ci viene ripetuto da più parti, ci ha presi in controtempo. Ci ha colti nel mezzo di un percorso di rilancio faticosamente avviato nel decennio passato. Ci ha costretti a riflettere ancora una volta sull’effettivo stato di salute del nostro sistema industriale e sulle reali possibilità del paese di rimettere in moto un percorso di crescita. Può confortare l’idea che non abbiamo avuto colpe particolari nel tracollo di Wall Street del 2008, ma i problemi strutturali che il dissesto del sistema finanziario americano ha generato attendono comunque una soluzione. A complicare il quadro ci sono i molti problemi a cui non siamo stati capaci di dare risposta nei due decenni passati. Siamo un paese che non ha saputo completare il suo percorso di modernizzazione istituzionale. Sulla nostra economia grava un debito pubblico che riduce drasticamente lo spazio di manovra della politica. Quanto al nostro sistema produttivo, continua a soffrire di alcuni limiti, che da sempre hanno condizionato la sua capacità di sviluppo e la sua proiezione internazionale”. Si veda anche: BONIFAZI A., GIANNETTI A., *Finanziare l’impresa con i fondi europei*, Milano, 2014, pag. 12: “dalla seconda guerra mondiale non si è mai presentata una crisi così intensa e prolungata e le condizioni con le quali si affronta non sono favorevoli, perché molti problemi non sono stati risolti in anticipo (si pensi alla dimensione insufficiente e al peso eccessivo del controllo familiare nella nostra impresa) ma soprattutto perché in un mondo globalizzato la concorrenza non consente alcun tipo di ritardo”.

¹³ Così MATTEI U., *Senza diritto, che mercato è*, Il Sole 24 Ore, 5/6/2009: “Sarebbe stato quindi bene che gli economisti si fossero rivolti in anticipo ai giuristi pratici, cercando di comprenderne le preoccupazioni e i modi di ragionare, piuttosto che crearsene alcuni a propria immagine e somiglianza come è avvenuto con i cultori della c.d. *law and economics* (analisi economica del diritto) negli Stati Uniti. Ciò non è successo. Di conseguenza l’idea che il diritto dovesse disciplinare e regolamentare i comportamenti di mercato, rispetto alle esigenze del mercato stesso (efficienza economica, stimolo alla crescita, ecc) è stata

In queste pagine si vuole sostenere esattamente il contrario: costruire un quadro giuridico proattivo, volto allo stimolo dell'intrapresa. In altre parole il *rule maker* non deve intervenire solo successivamente all'emersione dei fatti per sanare questioni sorte per la mancanza di riferimenti normativi adatti¹⁴. Del resto è la stessa dottrina a evidenziare l'importanza del coinvolgimento dei giuristi in nome del diritto *market friendly* (ossia che non controlla ma stimola): la crisi richiede una inversione di rotta e un cambio di prospettiva “*restituendo i denti alla giuridicità nei confronti delle forze economiche*”¹⁵. Tenendo conto - comunque - della *multilevel governance*¹⁶ e della distribuzione delle competenze fra i vari livelli di governo, la tesi avanzata necessita di essere messa alla prova. Per una regione, in particolare, il compito non è solo quello di attuare la normativa europea e nazionale di riferimento, ma vi è quello di meglio adattarla al contesto regionale, che - nel caso delle Marche - è caratterizzato da una forte vocazione imprenditoriale. In altre parole, la regione deve tener conto delle peculiarità del proprio tessuto produttivo e adottare una cornice giuridica appropriata alle specificità territoriali¹⁷, assumendo un vero e proprio atteggiamento pro attivo¹⁸.

denigrata come obsoleta nei dipartimenti di economia nelle *law schools* americane e anche sovente in Europa”.

¹⁴ Per il ruolo strutturante delle norme si veda, *ex plurimis*, PREDIERI A., *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963.

¹⁵ Cfr MATTEI U., *Senza diritto, che mercato è*, Il Sole 24 Ore, del 5/6/2009: “Si è sponsorizzato l'alleggerimento della corporate governance, imponendo riforme strutturali ai paesi membri (...). Possiamo però osservare una inversione di rotta, almeno in Europa. I giuristi sono stati finalmente chiamati in causa e certo hanno qualcosa da dire se passa la tesi per cui nuove regole sono più importanti di iniezioni di cash nelle banche per uscire dalla crisi e recuperare un orizzonte di medio periodo. (...). Il dato importante di questa scelta italiana è proprio quello di aver rivendicato il corretto rapporto tra diritto e mercato. In soldoni, l'idea dei *legal standards* restituisce vigore alla nozione, abbandonata nel ventennio neoliberalista, per cui non è il diritto a dover essere giudicato in base alla sua coerenza con un'idea astratta di “mercato efficiente”, ma che viceversa sono i concreti e diversi mercati a dover essere valutati a seconda della loro compatibilità con criteri giuridici che, in ultima analisi, sono il prodotto di scelte politiche. (...). La crisi richiede una inversione di rotta e una capacità di restituire i denti alla giuridicità nei confronti delle forze economiche”.

¹⁶ Cfr. LANCHESTER F. (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Milano, 2016; LUPO N., *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione “composita” dell'UE: Le diverse letture possibili*, in Rivista AIC, 2014, n. 3; BILANCIA P., voce *Governance*, in FLORES M. (a cura di), *Diritti umani. Cultura dei diritti e dignità della persona nell'epoca della globalizzazione*, Torino, 2007; BILANCIA P. (a cura di), *Modelli innovativi di governance territoriale. Profili teorici e risvolti applicativi*, Milano, 2011; BILANCIA P., AMMANNATI L. (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea*, Milano, 2008.

¹⁷ Si veda DI GASPARE G., *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Vicenza, 2015, pag.393: “La legislazione nazionale e soprattutto quella regionale hanno comunque nel ventennio a cavallo del secolo assecondato questi processi adattivi. La legge 317/1991 - interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole e medie imprese - aveva già riconosciuto i distretti come sistemi imprenditoriali definendoli aree territoriali caratterizzate da un'elevata concentrazione di piccole e medie imprese produttive possibili destinatarie di interventi regionali di sostegno”.

La spinta che promana da questo lavoro deriva anche dalla constatazione che la funzione regolatrice dell'amministrazione pubblica ha assunto un ruolo crescente negli ultimi decenni in conseguenza della crisi della legge come fonte di disciplina dei rapporti giuridici¹⁹. Ed invero a causa della velocità dei cambiamenti tecnologici, economici e sociali nel mondo contemporaneo, il Parlamento è sempre meno in grado di elaborare testi legislativi completi e di operare tempestivamente gli aggiornamenti necessari.

Ciò impatta sullo sviluppo nazionale del Paese che, nonostante la crisi, resta la seconda potenza industriale in Europa e necessita, pertanto e a maggior ragione, di un vero e proprio indirizzo d'azione per lo sviluppo delle attività di impresa²⁰. Concretamente l'indirizzo (pubblico) si deve principalmente tradurre in un insieme articolato di scelte tradotte precipuamente in atti squisitamente politici (es. legge regionale) in *primis* e successivi specifici provvedimenti amministrativi (delibere, decreti dirigenziali, ecc.)²¹.

¹⁸ Il Centro di Imprenditorialità Diffusa è stato ideato sulla base di dati oggettivi, rispetto ai quali, come emergerà nelle successive pagine, si è indotti a parlare di vera e propria eccezione marchigiana. La stessa denominazione esalta tre aspetti: a) difendere la vocazione imprenditoriale come patrimonio regionale; b) considerare la piccola dimensione e la dispersione (diffusione) sul territorio regionale come vincolo e caratteristica comune; c) marcare la necessità di un centro di aggregazione per gestire i vincoli.

¹⁹ Si veda MODUGNO, F., *Appunti per una teoria generale del diritto. La teoria del diritto oggettivo*, Torino, 2000; MODUGNO F., NOCILLA D., *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. soc.*, 1989, 411 ss. e, ora, MODUGNO F., CELOTTO A., RUOTOLO M., *Considerazioni sulla "crisi" della legge*, in *St. parl.*, 1999, n. 125-126, 7 ss.

²⁰ Si veda ONIDA F. e G. VIESTI G., *cit.*, pag. 88: "L'Italia resta un punto riferimento fondamentale per l'Europa, seconda solo alla Germania. La rinascita industriale dell'Europa non può prescindere da un contributo forte dell'industria italiana, non solo in quanto seconda piattaforma industriale in Europa, ma anche in quanto fortemente integrata con l'industria europea stessa".

²¹ BARBERA A., FUSARO C., *Il procedimento amministrativo in Corso di diritto pubblico*, VII edizione, Bologna, 2012, pag.386: "L'attività della pubbliche amministrazioni, qualunque sia la finalità (curare specifici interessi pubblici, produrre beni o servizi), è normalmente articolata in una serie di atti tra loro connessi, di competenza di una o più specifiche amministrazioni (ad es. statali, regionali o locali), volti al raggiungimento del fine perseguito attraverso l'adozione di un provvedimento finale. Questa è, in sintesi, la nozione di procedimento amministrativo, il quale si articola in quattro fasi distinte. La *fase dell'iniziativa*: l'atto iniziale del procedimento può consistere in un'istanza del soggetto interessato al provvedimento finale (parte privata o altro soggetto pubblico), oppure in un'autonoma scelta della stessa amministrazione precedente (procedimento d'ufficio). La *fase istruttoria o preparatoria*: l'amministrazione precedente raccoglie tutti i dati e le informazioni necessari in vista dell'adozione dell'atto finale, anche attraverso specifici pareri di competenza di organi consultivi o di esperti e tecnici specializzati. La *fase costitutiva o deliberativa*: consiste nell'adozione del provvedimento finale, secondo le modalità e le procedure previste per legge. La *fase integrativa dell'efficacia*: una volta adottato l'atto finale (che dunque è perfetto ma ancora inefficace), si compiono tutti gli adempimenti generalmente previsti per consentirgli di dispiegare i propri effetti giuridici (come, ad esempio, determinati controlli o specifiche forme di pubblicità). La disciplina generale del procedimento amministrativo è contenuta nella Legge 7/8/1990, n. 241 così come modificata dalla L. 15/2005 e dalla L. 69/2009".

In sostanza, per il *policy maker* questo significa determinare le finalità pubbliche che in un preciso momento storico si intendono perseguire²².

Si noti che se attualmente i fenomeni della globalizzazione e della digitalizzazione richiamano nuovi paradigmi giuridici²³, è pur vero che le riforme che hanno interessato la

²² Si ritiene interessante segnalare che la Regione Marche, a livello nazionale, è la regione coordinatrice della Commissione Attività Produttive della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e quindi interlocutrice del Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) per conto delle regioni italiane: questo ha consentito di accedere a banche dati interne all'organizzazione regionale, ottimizzando la consultazione di documenti fin dalla loro fase di elaborazione e contribuendo, talvolta, alla definizione medesima, ravvisando dunque anche eventuali spazi di miglioramento. La Commissione in oggetto riunisce gli assessorati delle regioni italiane e rappresenta una delle commissioni tematiche di cui è costituita la Conferenza delle Regioni. Questa Conferenza è rilevante in quanto elabora pareri, documenti, dossier utili per un confronto costante con i livelli di governo ministeriali e per la Conferenza Stato-Regioni. Per quanto riguarda il punto di vista del diritto amministrativo sul raccordo istituzionale dei diversi livelli di governo, si veda CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2013, pag. 334: "per gli enti territoriali occorre fare cenno agli strumenti di raccordo istituzionale tra i vari livelli. Infatti, già prima della riforma costituzionale del 2001, sono state istituite la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome Trento e Bolzano (cosiddetta Conferenza Stato-Regioni) e la Conferenza Stato, Città e Autonomie Locali. I due organi si riuniscono in Conferenza unificata in relazione a materie di interesse comune (D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281). In molti casi le leggi amministrative affidano a questi organi, presieduti dal Presidente del Consiglio dei Ministri o da un suo delegato, il compito di esprimere un parere o addirittura un'intesa. Quest'ultima è rilevante soprattutto nei rapporti tra Stato e regioni poiché consente a queste ultime di assumere un ruolo di codecisione. La mancata intesa può essere superata con una delibera motivata del Consiglio dei Ministri (art.3comma3, Dlgs. 281/1997)". BARBERA A., FUSARO C., *cit.*, pag.352: "Con legge 400/1988 venne istituita la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, regioni e province autonome (la Conferenza Stato-Regioni) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con compiti di informazione e consultazione su tutto ciò che, in relazione alla politica generale del governo, può incidere sulle materie di competenza delle regioni. Le sue attribuzioni sono state poi ampliate dal DLgs.281/1997 (che istituì anche la Conferenza Stato-città ed autonomie locali e la Conferenza unificata Stato-regioni-città), divenendo negli anni il luogo centrale del negoziato fra Stato e regioni, anche perché numerose sono le leggi che impongono la stipula di intese in sede di Conferenza".

²³ Così ROSSI G., *Introduzione alla lettura dei principi di diritto amministrativo*, Torino, 2017, pag. VII: "La velocizzazione dei sistemi di comunicazione, indotta dall'informatica, ha determinato una diversa dimensione dello spazio e del tempo, moltiplicando le possibilità dei rapporti umani e commerciali. I sistemi territoriali sono entrati in crisi: sono interessati da spinte disaggreganti e diventano inadeguati a rispondere alle domande sociali, compresa quella di fornire certezze, per il soddisfacimento delle quali sono costruiti. Nello stesso tempo, non si sono determinati nuovi contenitori che possano sostituirli. Le fonti del diritto di provenienza interna ed esterna allo Stato si sono moltiplicate e con esse si sono moltiplicati i diritti delle persone, che però trovano ancora solo nello Stato l'unica entità tenuta a soddisfarli. La comunicazione globale ha reso insopportabili gli eccessivi squilibri nella distribuzione della ricchezza tra le varie parti del mondo e ha stimolato il fenomeno delle emigrazioni. La crisi coinvolge le nozioni fondamentali del diritto pubblico. Tutte le coordinate concettuali del diritto pubblico sono state costruite sul presupposto di sistemi statali autosufficienti e chiusi o comunque in condizione di decidere il grado della loro apertura. Alle ragioni di crisi interna agli stati si sono quindi ora aggiunte quelle provenienti da fattori esterni non controllabili dagli Stati: la finanza internazionale, le alterazioni del clima, la facilità delle comunicazioni e le emigrazioni. La sempre più frequente convivenza di diritti fondamentali tra loro confliggenti (diritto all'ambiente e quello al lavoro, o come il diritto di escludere altri dal proprio territorio e il diritto di asilo) ne mette in crisi il carattere di assolutezza. L'evidenza di questi fenomeni ha determinato l'apertura di un nuovo dibattito fra impostazioni "sovraniste" e "globaliste", ciascuna delle quali individua un profilo ineliminabile e sbaglia nell'assolutizzarlo, perché solo i sistemi statali sono chiamati a soddisfare la domanda sociale, ma lo devono fare in un assetto dinamico e almeno parzialmente aperto, perché la totale chiusura è impossibile".

pubblica amministrazione degli ultimi decenni non sono considerate sufficienti²⁴. Questo comporta la necessità di non tralasciare nella prospettiva di questo lavoro l'aspetto relativo ai moduli organizzativi, condividendo sin da ora l'osservazione degli studiosi che hanno ravvisato la mancanza ad oggi di un quadro di riforma adeguato a fronte di un ampliamento della modifica delle funzioni²⁵. Il *policy maker* deve quindi individuare anche il modello organizzativo più adatto a stimolare ogni forma di imprenditorialità per ottenere, ad esempio, sia posti di lavoro che risorse sufficienti per affrontare una spesa pubblica destinata a crescere per effetto della longevità della popolazione.

Un esempio non casuale questo, se si considera che le Marche sono una delle regioni più artigiane e più longeve non solo d'Italia ma dell'Europa tutta²⁶. Si tratta di due primati di

²⁴ Cfr. TORCHIA L. (a cura di), *I nodi della pubblica amministrazione*, Napoli, 2016, pag.12: "Dopo decenni di riforme amministrative l'amministrazione italiana continua ad essere troppo lenta ed impreparata rispetto ai tempi della modernità".

²⁵ A titolo di esempio nell'arco temporale che va dal 2012 al 2016 vi è stata coincidenza tra la nascita di nuove tipologie di impresa e una tendenza delle amministrazioni ad organizzarsi diversamente, ad esempio la riforma delle province e, rilevante ai fini del presente lavoro, la riforma delle Camere di Commercio. Cfr. TORCHIA L. *cit.* Per un approfondimento si veda anche: ROSSI G., *cit.*, pag. V: "Una disciplina che riguarda i profili giuridici della organizzazione e dell'attività delle collettività territoriali e dei loro rapporti con i soggetti che le compongono risente in modo immediato dei cambiamenti che si producono nel contesto economico e sociale. Se ne era ben resa conto la scienza del diritto amministrativo nella seconda metà del secolo scorso. Aveva spiegato che a seguito delle innovazioni tecnologiche che hanno impresso ai rapporti un dinamismo prima sconosciuto e consentito la creazione di nuovi beni, l'industria manifatturiera ha profondamente modificato il precedente assetto fondato su agricoltura. I bisogni di nuove classi sociali sono entrati nella sfera pubblica determinandone un grande ampliamento e una modifica nelle funzioni".

Per un approfondimento si veda CARAVITA B., SALERNO G.M., FABRIZZI F., CALZOLAIO S., GRANDI F., *Mappe d'Italia: dove va la riorganizzazione territoriale? Prime osservazioni sul problema dello zoning amministrativo*, in *Federalismi*, 8/2018: "Questo porta a ribadire, in primo luogo, come vi sia stato (e forse vi sia ancora) un trend di riaccentramento organizzativo, dettato probabilmente dal periodo di crisi finanziaria attraversato della Repubblica; il fenomeno, peraltro, non è solo italiano, come è stato evidenziato, ma è comunque significativo. Di tale processo di riordino statale è possibile dare anche una spiegazione non legata alle immediate ricadute pratiche sul piano dell'efficienza, bensì a un elemento assai meno concreto, ma egualmente incisivo. Sembra esserci quasi un valore simbolico, da spendere a livello europeo e internazionale, nella visibilità del processo di riaccentramento/razionalizzazione dell'organizzazione delle funzioni pubbliche o di interesse pubblico. In altre parole, sembra quasi di poter dire che la priorità sia stata l'intervenire, perché prioritario era inviare un chiaro messaggio—anche al di fuori dei confini nazionali—circa la volontà di avviare un percorso netto di correzione delle storture e delle diseconomie concernenti lo stesso assetto burocratico del Paese. Se questo risultato sia stato ottenuto è tutto da verificare, ma il messaggio andava (ed è stato) inviato".

Fonte: <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=36138>.

²⁶ Si considera interessante DE ANGELIS M., *L'effettività della tutela della salute ai temi della crisi*, Napoli, 2016, pag. 11: "E' ormai di dominio generale la consapevolezza che numerosi Paesi europei (e non) stanno vivendo da diversi anni una profonda crisi economica e finanziaria che ha un impatto diretto anche sull'assistenza sanitaria. In particolare, la dottrina politico-economica sottolinea come la situazione attuale sia caratterizzata da tre dinamiche concomitanti: recessione – o in alcuni casi rallentamento – dell'economia, a cui generalmente si accompagna una riduzione del gettito fiscale in ragione del ruolo di ammortizzatore automatico svolto da alcune imposte; crescita delle malattie legate alla disoccupazione e rischio di aumento delle disuguaglianze sociali e, conseguentemente, del gradiente sociale nelle condizioni

rilievo²⁷, il primo dei quali, in particolare, rappresenta anche il tratto distintivo dell'economia italiana nel mondo²⁸. Sono proprio tali primati che inducono a ritenere le

di salute; politiche di riduzione della spesa sanitaria pubblica (corrente e di investimenti) al fine di migliorare i saldi di finanza pubblica. La crisi economico-finanziaria è tuttora in corso e nessuno può prevedere con certezza andamento, durata, ampiezza ed effetti. E' però indubbio che le condizioni dell'economia e delle finanze pubbliche stanno mettendo a dura prova il funzionamento dei sistemi sanitari di numerosi paesi, i quali, tra l'altro, già da tempo hanno dovuto cominciare ad affrontare il marcato invecchiamento della popolazione e il conseguente aumento dei costi. Nonostante precedenti esperienze di crisi e di studi sugli effetti da esse provocati, la sensazione diffusa tra *policy makers* ed esperti è che i diversi Paesi navigino a vista di fronte alle sfide poste dalle condizioni presenti dell'economia". PARLAMENTO EUROPEO, *The Silver Economy opportunities from ageing*, luglio 2015: <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-565872-The-silver-economy-FINAL.pdf>

²⁷ Si veda GROPPI T., SIMONCINI A., *cit.*, pag. 176: "un modello di iniziativa economica a cui la Costituzione nell'art. 45 riconosce una posizione di favore è l'impresa artigiana. Anch'essa, come la cooperativa, si distingue per la centralità dell'elemento personale, ma diversamente da questa, tale elemento è dato dall'apporto lavorativo dei titolari dell'impresa, che sono al tempo stesso gli artigiani che vi lavorano. L'artigiano resta nell'area dell'impresa privata che cerca la massimizzazione del profitto economico, ma in vista della sua natura, viene tutelato in quanto rappresenta un modello alternativo alle grandi imprese private e limitativo dei rischi di monopoli o concentrazioni di mercato (e non è difficile intravedere in questa definizione l'anticipazione di quella categoria generale della piccola impresa, che come sappiamo ha finito per costituire nella storia repubblicana la vera spina dorsale del modello italiano di sviluppo economico".

²⁸ MICELLI S., *cit.*, pag. 9 ss: "Il suo peso è stato determinante nello sviluppo dei distretti industriali e delle piccole imprese che hanno segnato la crescita economica degli anni ottanta e novanta. Se è vero che esiste un consenso diffuso nel riconoscere il peso culturale e il valore di un saper fare manuale ancora radicato, si percepisce un certo imbarazzo nel declinare al futuro un'eredità, quella dei mestieri artigiani italiani, sentita da molti come ingombrante. In una società globale e in un'economia della conoscenza, che ruolo può avere il lavoro artigiano? Soprattutto: ne abbiamo davvero bisogno di fronte a una congiuntura economica in cui il paese è chiamato a confermare il suo ruolo a livello internazionale e a rilanciare il *made in Italy* prima di tutto nelle economie emergenti? L'idea di fondo che attraversa questo libro è che la competitività del nostro sistema industriale, e quindi di un pezzo importante della nostra economia, è ancora oggi intimamente legata a competenze artigiane che hanno saputo rinnovare il loro ruolo nelle grandi e nelle piccole imprese. Proprio in un'economia popolata da *knowledge workers*, ciò che caratterizza l'industria italiana è, in moltissimi casi, un saper fare che pochi altri paesi hanno saputo conservare. Queste competenze rendono la nostra manifattura flessibile, dinamica e, soprattutto, interessante agli occhi di quella crescente popolazione che cerca storia e cultura nei prodotti che acquista. Due avvertenze per chi si vuole avvicinare alla lettura. La prima riguarda il lavoro manuale. Il libro non suggerisce alcun ritorno al passato. La valorizzazione del lavoro manuale non rinvia a nessuna nostalgia per il tempo che fu. Il lavoro artigiano in Italia costituisce un ingrediente essenziale per il successo delle imprese quando dimostra di sapersi proiettare in una nuova dimensione economica e culturale. Il nuovo artigiano è una figura complessa, più complessa di quanto potrebbero far pensare i nostri percorsi di formazione professionale. È un elemento costitutivo del nostro modo di proporci in un mondo globale. Una seconda avvertenza riguarda la dimensione di impresa. Siamo soliti associare, in modo quasi automatico, il lavoro artigiano alla piccola impresa. L'associazione ha una sua ragion d'essere, ma ripropone una verità solo parziale. È certamente vero che in Italia esistono moltissime piccole imprese artigiane che ancora oggi riproducono i mestieri della nostra tradizione. Esiste, anche se ciò è meno noto, un lavoro artigiano che dà qualità all'operato di tante medie e grandi imprese che, pur contando su scala e dimensione, affidano a competenze artigianali compiti fondamentali per il loro successo sul mercato. Per l'Italia – è bene sottolinearlo – la capacità di recuperare e rinnovare il lavoro artigiano rappresenta una scommessa che supera di molto i confini dell'economia. Il lavoro artigiano costituisce uno dei pochi aspetti per cui il nostro paese continua a rappresentare una meta unica per imprese, giovani talenti del design, stilisti e artisti di tutto il mondo. È una delle poche carte che possiamo giocare per trovare una collocazione originale sulla scena internazionale. Questo libro raccoglie due anni di lavoro impiegati principalmente in visite presso piccoli laboratori e grandi manifatture e in incontri con operatori del settore. Dappertutto ho trovato orgoglio e passione. Il

Marche *eccezione territoriale*, tra i cui tratti distintivi si annovera proprio un'economia regionale basata su un elevato numero di imprese artigiane. Si tratta di una eccezione nel panorama economico nazionale di cui si tiene conto in questo studio nel quale si sostiene che tale regione non solo può ma ha quasi un obbligo volto a sollecitare ogni forma di imprenditorialità. In altri termini, si intende richiamare l'amministrazione regionale a scelte politiche orientate allo stimolo imprenditoriale e a corrispondenti soluzioni organizzative adeguate²⁹, in linea - peraltro - con quelle finalità statutarie che mettono al centro lo sviluppo di impresa³⁰.

Vi è probabilmente necessità di un passaggio verso un nuovo modello di sviluppo marchigiano³¹, essendo quello tradizionale, nell'epoca della globalizzazione, bisognoso di nuove risposte normative ed organizzative per sopravvivere, essere difeso ed anche rilanciato³².

lavoro artigiano accende l'Italia come pochi altri temi. Ho provato a rendicontare questo universo vario e vivacissimo attraverso la descrizione di alcune delle realtà più sorprendenti che ho potuto conoscere di persona in questo viaggio per l'Italia. Ciò che emerge è un mondo tutt'altro che rassegnato e dolente. Il nuovo artigianato, non solo in Italia, si vuole alla testa di un movimento che si propone di ridefinire le categorie dell'innovazione e del consumo. È un mondo che la nostra classe politica dovrebbe ascoltare con grande attenzione”.

²⁹ MOLINARI M., *Perché è successo qui*, Milano, 2018, pag. 121: “passaggi destinati a chiedere grandi risorse: intellettuali nella progettazione, politiche nella legiferazione, economiche nella realizzazione”.

³⁰ Legge Statutaria 1/2005 all'art. 4, comma 2, prevede: “La Regione riconosce il ruolo dell'impresa per lo sviluppo della comunità marchigiana e nel sostenere la libertà di iniziativa economica, purché non sia in contrasto con l'utilità sociale e non rechi danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, promuove la responsabilità sociale dell'impresa ribadendo in essa il valore fondante del lavoro. Assume iniziative per favorire lo spirito imprenditoriale soprattutto dei giovani, con particolare attenzione a forme solidaristiche e cooperative. Promuove un modello di sviluppo socialmente equo, territorialmente equilibrato, ecologicamente sostenibile e solidale, ispirandosi al metodo della programmazione”, Fonte in: http://www.consiglio.marche.it/banche_dati_e_documentazione/leggirm/leggi/visualizza/vig/1595#art4

³¹ OCSE, *Entrepreneurial, SMEs and Local Development in the Marche Region, Italy*, OECD Marche Region 2011, pag. 13: “Uno dei punti di forza della Regione è il cosiddetto “modello Marche” di sviluppo economico. La struttura industriale costituita da imprese medio-piccole che sono state posizionate vicino ai luoghi di residenza dei lavoratori, mantenendo così vivi i piccoli centri e impedendo il disordine di una crescita troppo rapida e congestionate delle principali aree urbane”. Si veda ALESSANDRINI P., (a cura di), *Rapporto Marche +20: Sviluppo nuovo senza fratture*, 2014, pag. 18: “Nell'agenda Marche+20 la realizzazione di uno sviluppo nuovo senza fratture deve rimanere la caratteristica distintiva del modello marchigiano. La specifica “senza fratture” venne coniata da Fuà nel 1983 per indicare il processo di sviluppo marchigiano che si è formato a partire dagli anni Sessanta. Uno sviluppo tipicamente endogeno, dovuto a fattori permissivi interni – sintetizzabili nella coesione tra economia, società e istituzioni locali – e fattori internazionali. Il decollo dello sviluppo marchigiano è stato trainato dalla *industrializzazione diffusa* (altro termine fuaiano), caratterizzata da una moltitudine di piccole imprese artigiane e industriali in distretti industriali distribuiti sul territorio”.

³² Cfr ALESSANDRINI P. (a cura di), *cit.*, pag. 19 e ss.: “Il modello marchigiano pre-crisi, pur in presenza di un innegabile successo, nel lungo periodo non ha risolto la fragilità strutturale di un motore di sviluppo meno potente, in termini di capacità di produrre reddito, e meno evoluto, in termini di mutamenti settoriali, rispetto alle altre regioni con le quali ha condiviso il decollo industriale. Gli scenari futuri che si

Proprio dalla percezione di questa necessità nasce il presente studio che intende proporre anche un possibile modulo organizzativo da adottare.

Partendo dunque da un punto di osservazione internazionale³³, attraverso una serie di passaggi concettuali³⁴, si è inteso soffermare lo studio sul dato organizzativo. In particolare è stata preferita una focalizzazione solo su alcuni aspetti, riservandosi un approfondimento - anche relativo alla giurisprudenza - nel momento in cui dovesse concretizzarsi la proposta del Centro di Imprenditorialità Diffusa (CID). La presente tesi ha infatti l'obiettivo di studiare l'istituzione di un luogo di raccordo tra regioni e imprese private, al fine di creare una sede catalizzatrice volta a realizzare una loro sinergia economica. Da qui, la preferenza per l'analisi del dato normativo e della dottrina.

In particolare si va ad affermare che, attraverso la potestà legislativa, che è comunque sottoposta ai vincoli derivanti dal diritto comunitario (art. 117 Cost, comma 1), la regione può incidere sullo sviluppo economico del territorio di riferimento³⁵: ciò è tanto più

prospettano sono molto preoccupanti. Se non cambia il modello di sviluppo, gli effetti della crisi sono destinati a protrarsi nel tempo”.

³³ OCSE, *cit.*, p.11 ss: “L’attenzione è rivolta all’ottenimento di un contesto di politiche coerente attraverso lo sviluppo di una strategia effettiva per le PMI e l’imprenditorialità e un’efficiente attuazione delle politiche che sia in grado di coinvolgere tutti gli stakeholder chiave. Le raccomandazioni fatte in questo rapporto cercano anche di affrontare il bisogno di migliorare il legame tra decisori politici, mondo economico, università, ricercatori e professionisti per aprirsi a nuove politiche di sviluppo. Questo rapporto si basa su osservazioni, discussioni e raccomandazioni raccolte attraverso un processo di confronti tra pari (*peer review*) effettuato dall’OCSE. Dato il limitato tempo a disposizione e il vastissimo numero di interlocutori, le considerazioni delle aziende sono state raccolte tramite le organizzazioni datoriali ed effettuando solo poche interviste dirette con imprenditori. Il punto di vista delle aziende può quindi risultare leggermente mediato dalla posizione delle associazioni di rappresentanza, solitamente legate a modelli tradizionali”.

³⁴ Preso atto che il punto di partenza della riflessione è il sistema produttivo delle Marche, si è ritenuto opportuno iniziare dalla visione di insieme elaborata dall’OCSE, sia per ampliare il contesto del confronto, ormai globale, sia come garanzia dell’imparzialità dell’analisi proposta. Tuttavia, a parere di chi scrive, alcuni dati oggettivi giustificano un aggiornamento della riflessione, quali ad esempio: a) collocazione temporale della pubblicazione (2011); b) analisi su un campione limitato di imprese; c) assenza in quella fase della normativa nazionale specifica di riferimento, dedicata a nuove tipologie di imprese, come start up innovative e PMI innovative, normative nate come risposte alla trasformazione digitale e che in Italia, come sopra veniva ricordato, sono pubblicate a partire dal 2012. A questi tre fattori si deve poi aggiungere l’evento straordinario del sisma che, colpendo le Marche nel 2016, richiede all’Ente pubblico di tracciare traiettorie sia di breve periodo (ricostruzione) che di lungo periodo (proponendo un nuovo modello di sviluppo economico) per dare risposte necessarie alla tenuta socio-economica. Cfr DGR 1111 del 6/8/2018 “Patto per lo Sviluppo e la Ricostruzione delle Marche” e DGR 1691 del 10/12/2018: “Approvazione del Patto per la Ricostruzione e lo Sviluppo della Regione Marche” in www.norme.marche.it

³⁵ Per un approfondimento si veda CLARICH M., *cit.*, pag. 327: “Si tratta in primo luogo di enti territoriali necessari, nel senso che essi sono istituiti obbligatoriamente in tutto il territorio nazionale. In secondo luogo sono enti ad appartenenza necessaria, poiché ogni cittadino, in base al criterio della residenza, trova un riferimento stabile in ciascuno di essi (ad esempio, per l’esercizio del diritto di voto alle elezioni amministrative o per il versamento dei tributi locali). In terzo luogo, sono enti a competenza tendenzialmente generale, perché possono curare gli interessi della popolazione di riferimento con ampia libertà, in base

importante per la regione Marche che, con le sue citate peculiarità, si trova oggi impegnata in prima linea nell'affrontare anche una situazione di emergenza dovuta agli eventi sismici del biennio 2016-2017 e pertanto quasi destinata ad essere un laboratorio per un nuovo rilancio³⁶ e per la ricerca di risorse aggiuntive con cui finanziare sviluppo³⁷.

La soluzione proposta prevede una cornice giuridica semplice, volta ad incentivare la collaborazione tra pubblico e privato e una politica di accompagnamento efficace: una politica di servizio³⁸, che non lascia indietro le nuove imprenditorialità, che stimola, aiuta e protegge chi non è ancora considerato "eccellenza", affinché lo diventi non solo a livello nazionale ma europeo³⁹.

agli indirizzi politici espressi dal corpo elettorale locale e agli indirizzi politico-amministrativi dell'organo consiliare".

³⁶ Nell'attuale condizione di emergenza e ricostruzione, a fronte di un aumento della spesa pubblica legata anche al terremoto, l'obiettivo prioritario deve essere aumentare le risorse pubbliche per finanziare nuovo sviluppo. Si veda: Studio *Nuovi sentieri di sviluppo per l'Appennino marchigiano dopo il sisma – 11 sentieri di sviluppo*, in particolare, ai fini del presente lavoro, il sentiero 6 "Creatività e Made in Italy", pag. 35-39 in: <https://drive.google.com/drive/folders/1WyXHvE8bz8vv1n7o1JkNLtK5vYFRlxuQ>

³⁷ PICOZZA E., *Il diritto dell'economia nell'integrazione europea*, Roma, 2001, pag.233: "Le cause dell'indebitamento dello Stato italiano sono complesse e strutturali, anche dal punto di vista storico. In estrema sintesi si può solamente accennare al fatto che le cause dell'enorme disavanzo, si riconducono alla stessa scelta del modello di Stato socio-assistenziale. (...). Si deve sottoscrivere l'affermazione secondo cui il continuo aumento del rapporto del debito pubblico/PIL può essere arrestato solo con cambiamenti strutturali della politica di bilancio dello Stato italiano complessivamente inteso. (...). Pag. 240: lo Stato ha finanziato le proprie spese ricorrendo di volta in volta alla Banca di Italia, al mercato, agli enti creditizi, agli enti pubblici esercenti il credito ovvero previdenziali, alle piazze estere. Giova precisare che le misure descritte si riferiscono alla gestione del debito pubblico, e non al suo abbattimento, che necessita di interventi strutturali di tipo sostanziale e non meramente contabile. (...). Inoltre gli interventi strutturali non sono oggetto di una accorta programmazione nel tempo, a causa della instabilità politica del paese".

³⁸ Cfr ALESSANDRINI P. (a cura di), *cit.*, pag.21: "la scelta determinante la dovranno fare i mercati, che determinerà la sostituzione in tempi ragionevoli delle attività non competitive con attività e funzioni in linea con le trasformazioni e delle conoscenze, dei livelli di competitività e degli assetti geo-politici. Vale a prescindere che si tratti di specializzazioni tradizionali o innovative: l'essenziale è che le imprese vecchie o nuove sappiano mantenere livelli competitivi sostenibili. Pertanto si dovrà abbandonare la politica sostegno delle debolezze a favore di una politica pro attiva orientata a creare le condizioni che rendano le imprese più dinamiche e più dirompenti degli equilibri statistici: se questo avviene, la "frattura" dei vecchi equilibri assume un connotato positivo che non contrasta con il nuovo modello di sviluppo senza fratture".

³⁹ Anche per questo motivo si è scelto di partire dall'esposizione dei principi comunitari di riferimento capovolgendo il metodo di approccio allo studio del diritto pubblico dell'economia. Cfr PICOZZA E., *cit.*, *Prefazione*, pag. 13, pag.19: "Capovolgere il metodo di approccio allo studio del diritto pubblico dell'economia, partendo non più dagli istituti nazionali, ma dalla regolamentazione comunitaria che riguarda tutti i principali settori della disciplina. Solo dopo l'esposizione dei principi comunitari che conformano il diritto dell'economia è possibile verificare il livello di adattamento della corrispondente disciplina nazionale, ed esporre i problemi ancora irrisolti, posti dall'integrazione europea. In particolare, il diritto amministrativo (materia molto vicina, e per alcuni studiosi una materia nell'ambito della quale va ricompreso anche il cosiddetto diritto pubblico dell'economia) ha risentito fortemente del processo di integrazione europea; al punto che secondo una notevole dottrina, il diritto comunitario agirebbe come strumento per la costruzione di un nuovo diritto amministrativo europeo".

CAPITOLO I

I FONDAMENTI GIUSPUBBLICISTICI PER UNO SVILUPPO ECONOMICO: dalla politica industriale europea alla legislazione regionale

1.1 Uno studio multilivello: il ruolo dell'Unione Europea

Prima di addentrarsi nell'analisi del tema specifico della politica industriale europea, è doveroso citare l'art. 5 del TFUE quale principio generale di riferimento, il principio di sussidiarietà introdotto dal Trattato di Maastricht, in base al quale, nei settori di competenza non esclusiva dell'Unione, essa interviene solo se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono essere meglio realizzati a livello europeo.

E' su tale principio che si basa l'esercizio delle competenze comunitarie, nonché la ripartizione delle stesse tra Unione e Stati membri. Esso consente di ampliare le competenze laddove necessario e, all'inverso, di restringerle quando non necessario, non potendo comportare in alcun caso l'attribuzione all'UE di competenze ulteriori⁴⁰. A prevalere è il diritto comunitario e la sua diretta applicabilità⁴¹.

Restringendo il campo di analisi all'oggetto di questo studio, la politica industriale viene ricondotta tra le principali azioni dirette dell'UE e si basa sul principio di leale e aperta collaborazione tra l'Unione e gli Stati membri⁴².

⁴⁰ Cfr Treccani <http://www.treccani.it/enciclopedia/principio-di-sussidiarieta-diritto-dell-unione-europea/>

⁴¹ Così PICOZZA E., *cit.*, pag. 58: "Al di là del modo dogmaticamente corretto di intendere i rapporti giuridici tra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale, il principio di prevalenza, anche se applicato e interpretato in modo restrittivo, significa che in tutte le fattispecie in cui una disposizione nazionale di qualsiasi livello (legislativa, regolamentare, amministrativa, convenzionale ed entro certi limiti anche di livello costituzionale) si trovi incompatibile con una disposizione del diritto comunitario originario e derivato, che regola la medesima fattispecie, deve essere data prevalenza alla disposizione del diritto comunitario. Ciò peraltro non comporta l'illegittimità del diritto nazionale incompatibile, ma la provvisoria inefficacia di applicazione della norma nazionale. Accanto al principio di prevalenza si pone il principio della diretta applicabilità del diritto comunitario, già sancito dalla Corte di Giustizia e con esso si è allineata anche la Corte Costituzionale italiana soprattutto con le sentenze 113/85 (sui principi del Trattato) e 64/90 (sulle direttive self-executing). Da quanto sopra premesso deriva che il diritto comunitario, a seconda dei casi, esercita sia una efficacia giuridica di tipo verticale, cioè prevale nell'ambito della relazione tra ordinamento giuridico comunitario stesso e ordinamento giuridico nazionale, sia una efficacia giuridica di tipo orizzontale, cioè regola direttamente ed è altresì immediatamente applicabile per la risoluzione delle controversie tra soggetti privati (cittadini, imprese)."

⁴² PICOZZA E., *cit.*, pag. 28: "l'azione politico-amministrativa diretta dell'UE può comportare l'inserzione negli ordinamenti giuridici nazionali, di una disciplina giuridica sostitutiva o integrativa delle preesistenti regolamentazioni nazionali. Le principali azioni dirette si esplicano nell'ambito...della politica industriale, della ricerca e sviluppo tecnologico. *Politica industriale: L'azione dell'UE in campo indu-*

Non va dimenticato che, a partire dall'Atto Unico Europeo, il concetto del mercato unico, aperto e in libera concorrenza – pur rimanendo un concetto centrale nell'ambito dell'ordinamento comunitario – deve coesistere con altri diritti fondamentali quali ad esempio i diritti sociali, il rispetto delle libertà umane fondamentali, la protezione dell'ambiente, la tutela dei consumatori, la tutela del lavoro e della previdenza ed assistenza⁴³. Inoltre l'instaurazione del mercato comune presuppone che l'UE garantisca uno spazio di libertà e di mobilità economica alle imprese nell'intero territorio comunitario, spazio obbligato per superare una politica economica tradizionalmente concepita sul mercato nazionale⁴⁴.

In particolare, per quanto riguarda la politica industriale europea, questa è un prodotto del Trattato di Maastricht dal momento che il Trattato di Roma del 1957 non prevedeva che la Comunità si occupasse di politica industriale⁴⁵.

striale costituisce una politica primaria dell'UE. Essa si basa sul principio di leale e aperta collaborazione tra l'Unione e gli Stati membri che mira, principalmente, ad assicurare la competitività dell'industria comunitaria in un sistema di mercati aperti e concorrenziali. Gli strumenti idonei a perseguire tali ed altri obiettivi, quali l'adeguamento dell'industria alle trasformazioni strutturali e tecnologiche, lo sviluppo delle imprese, specialmente piccole e medie, la cooperazione tra imprese, utilizzando ogni modello organizzativo opportuno, e il miglioramento delle politiche di ricerca e di innovazione tecnologica, verranno in particolare approntati: con la reciproca consultazione degli Stati membri, in collegamento con la Commissione e, per quanto necessario, attraverso il coordinamento delle loro azioni, promosso da questa; con la considerazione, da parte dell'Unione, degli obiettivi della politica industriale in sede di attuazione delle altre politiche ed azioni comunitarie; con l'adozione, da parte del Consiglio all'unanimità, di azioni specifiche di sostegno a quelle svolte dagli Stati membri. *Politica di Ricerca e Sviluppo*: strettamente collegata alla politica industriale è quella della ricerca e sviluppo tecnologico, per la cui realizzazione il Trattato di Maastricht prevede una specifica cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri ispirata, in linea generale in apposito articolo e puntualmente specificata a livello costituzionale con la previsione di programmi quadro pluriennali adottati dall'UE e programma Quadro complementari cui partecipano solo gli stati membri finanziatori".

⁴³ Cfr AA.VV., *La dimensione sociale dell'Europa dal Trattato di Roma ad oggi*, Istituto di studi politici San Pio V, Roma, marzo 2017 in occasione del 60° anniversario del Trattato di Roma. VILELLA G., *Essere europei*, Bologna, 2016.

⁴⁴ Così PICOZZA E., *cit.*, pag 92: "Dal momento che la normativa comunitaria, disciplinando l'apertura di un mercato unico condizionato dalla realizzazione delle libertà economiche, va ad incidere soprattutto sulla materia economica, ciascun mondo economico nazionale viene a trovarsi, necessariamente, inserito in quello comunitario, per cui non può più attenersi all'osservanza delle sole disposizioni nazionali, soprattutto principi costituzionali, ma deve rispettare anche la normativa dell'UE. La supremazia riconosciuta al sistema normativo comunitario sugli ordinamenti statali è ormai un dato di pacifica acquisizione, pertanto le norme comunitarie prevalgono su quelle primarie – fra cui anche i principi costituzionali – e secondarie nazionali, ferma restando l'operatività della cosiddetta clausola di salvaguardia per quanto concerne i diritti fondamentali, diritti sociali e inerenti il rispetto della dignità umana".

⁴⁵ Così PICOZZA E., *cit.*, pag. 299 e pag. 333: "In realtà il fenomeno dello sviluppo industriale già prima della nascita dell'UE aveva attirato l'attenzione delle istituzioni comunitarie autrici di interventi mirati in settori industriali in crisi. Le pressanti e crescenti esigenze di salvaguardia dell'industria europea, sempre più provate dallo sviluppo della competitività internazionale, hanno indotto gli autori del nuovo Trattato ad inserire disposizioni ad hoc che potessero trasformare l'azione comunitaria condotta nel settore industriale in una vera e propria politica comunitaria. Soprattutto dopo Maastricht, si può ben affermare che le

La materia, ai sensi dell'articolo 6 del TFUE, rientra tra quelle in cui l'UE può solo *sostenere, coordinare o completare* l'azione dei Paesi UE. A questo si deve aggiungere l'art. 173 TFUE, in base al quale la politica industriale dell'UE mira in maniera specifica ad accelerare l'adattamento dell'industria alle trasformazioni strutturali; a promuovere un ambiente favorevole all'iniziativa e allo sviluppo delle imprese di tutta l'Unione, segnatamente delle piccole e medie imprese; a promuovere un ambiente favorevole alla cooperazione tra imprese; a favorire un migliore sfruttamento del potenziale industriale delle politiche d'innovazione, di ricerca e di sviluppo tecnologico.

Il secondo comma dell'art. 173 TFUE stabilisce che gli Stati membri si consultano reciprocamente in collegamento con la Commissione e, per quanto è necessario, coordinano le loro azioni. La Commissione può prendere ogni iniziativa utile a promuovere detto coordinamento, in particolare iniziative finalizzate alla definizione di orientamenti e indicatori, all'organizzazione di scambi di migliori pratiche e alla preparazione di elementi necessari per il controllo e la valutazione periodici. Il Parlamento europeo è pienamente informato⁴⁶.

Il terzo comma dell'art. 173 TFUE indica che l'Unione contribuisce alla realizzazione degli obiettivi di cui al paragrafo 1 attraverso politiche ed azioni da essa attuate ai sensi di altre disposizioni dei trattati. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale europeo (CESE), possono decidere misure specifiche, destinate a sostenere le azioni svolte negli Stati membri al fine di realizzare gli obiettivi di cui al paragrafo 1, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

Comunità Europee vogliono una politica economica ispirata al mercato aperto e in libera concorrenza, ma tutelano anche i diritti sociali e i nuovi diritti (tutela dell'ambiente, protezione della salute e dei consumatori) al più alto livello possibile. Ciò che viene in effetti contrastata è la scelta della politica economica dirigista, ovvero il concetto dello Stato sociale di diritto in grado di determinare, attraverso le determinazioni di indirizzo politico-economico, di volta in volta e per gli usi politici più vari, i cosiddetti fini sociali. Non è vero nemmeno che la Comunità abbandoni o veda con sospetto il metodo della pianificazione economica, al contrario, essa stessa adotta in tutte le materie i programmi di azione comune come metodo essenziale per realizzare gli obiettivi costituzionalmente rilevanti nei vari settori di intervento”.

⁴⁶ ONIDA F. VIESTI G., *cit.*, pag. 24: “al momento, il coordinamento delle dinamiche industriali a livello comunitario è generalmente compito della Commissione Europea che può prendere iniziative per fissare orientamenti e indicatori, organizzare lo scambio di migliori pratiche e preparare gli elementi necessari alla sorveglianza e alle valutazioni periodiche”.

L'ultimo comma dell'art. 173 TFUE evidenzia che il titolo non costituisce una base per l'introduzione da parte dell'Unione di qualsivoglia misura che possa generare distorsioni di concorrenza o che comporti disposizioni fiscali o disposizioni relative ai diritti ed interessi dei lavoratori dipendenti⁴⁷.

Esaminati i singoli commi dell'art. 173 TFUE - base normativa europea di riferimento della ricerca - è doveroso precisare che, da alcuni anni, la posizione europea sulla politica industriale evolve su due binari paralleli: lo sviluppo regionale e la politica industriale vera e propria.

Per quanto riguarda il primo binario (sviluppo regionale), prima di capire come contribuire ad implementare l'azione attraverso un approccio *bottom up*, bisogna analizzare l'incidenza delle regioni nelle politiche europee, tema per il quale si rimanda al paragrafo 1.1.2.

⁴⁷ Cfr PICOZZA E., *cit.*, pag. 300: "E' evidente, nonché inevitabile che si ponga un problema di coordinamento e di compatibilità con i principi concorrenziali, essendo in presenza di disposizioni dirette a disciplinare l'andamento del settore imprenditoriale ed industriale comunitario. La conferma viene fornita dall'ultimo comma dell'articolo che precisa e sottolinea la prevalenza delle regole concorrenziali nel mercato comunitario. (...) In definitiva si vuole evitare che le norme dedicate alla politica industriale possano costituire alibi per una politica industriale comunitaria essenzialmente dirigistica; pericolo che comunque sarebbe scagionato, oltre che dalle regole concorrenziali, anche dalle resistenze delle autorità politiche dei singoli Stati membri. (...) Nell'ambito della politica industriale si possono rinvenire singoli settori specifici di intervento: industria carbo-siderurgica; industria navale-cantieristica; piccole e medie imprese. Tralasciando i primi due, eccessivamente tecnici e specifici, si ritiene opportuno analizzare l'intervento comunitario nel campo delle PMI (piccole e medie imprese). Questo settore viene spesso definito "il gigante nascosto" dell'economia europea in quanto assorbe circa il 60% del PIL dell'UE e occupa il 70% degli addetti nel settore privato. L'intervento della Comunità nel campo delle PMI è stato sempre molto intenso e dettato dalla situazione economica critica in cui si trovano le aziende minori frequentemente penalizzate dalle difficoltà di accesso al credito e al capitale di rischio. Si sta infatti sempre più delineando, con sempre maggiore concretezza, la struttura della futura politica industriale della Comunità a favore delle PMI. La politica attuata dalla Comunità in tale settore è incentrata nella riorganizzazione delle imprese, nel sostegno finanziario e nell'incremento produttivo, ma la novità delle ultime iniziative comunitarie, rispetto ai precedenti programmi di azione della Commissione, risiede nell'individuare per la prima volta nelle PMI uno strumento strategico per favorire lo sviluppo economico di tutta l'Unione. (...) Come si può facilmente riconoscere, si tratta di interventi sostanziali di natura finanziaria, in quanto sono state soprattutto le difficoltà incontrate dalle PMI nell'accesso alle fonti di finanziamento a preoccupare le istituzioni comunitarie e a spingerle a rinnovare le basi della politica industriale del settore: difficoltà derivanti dalla ridotta dimensione e consistenti, in modo specifico, nel ricorso al finanziamento a medio termine rispetto a quello a lungo termine, nel difficile accesso al credito bancario, nelle disposizioni fiscali sfavorevoli sugli utili non distribuiti, nell'accesso eccessivamente limitato al capitale di rischio, nei ritardi di pagamento gravanti sulla tesoreria. In Italia tali difficoltà si sono trasformate in una situazione di emergenza, dovuta all'elevato numero di PMI interessate, superabile solo rendendo compatibili gli strumenti nazionali con quelli comunitari (...). Le nuove strategie di intervento, a livello nazionale, si baseranno sul mutamento della natura assistenziale consistente nel passaggio dalla gestione di aiuti all'affiancamento nella soluzione di problemi concreti; la politica troverà l'elemento-chiave nella qualità dei servizi offerti alle PMI: l'intervento statale non consisterà più nell'erogare aiuti in linea orizzontale, bensì nel garantire azioni verticali e mirate, quali, ad esempio, adeguata capitalizzazione, accesso al credito a condizioni agevolate, tassi di interesse equilibrati".

Con riferimento al secondo binario europeo (una specifica politica europea di impresa), qui si intende puntare l'attenzione sul nuovo *rinascimento industriale*, obiettivo condiviso in Europa, oggetto di una specifica comunicazione della Commissione Europea n. 14 del 22/1/2014⁴⁸, un tema sempre più legato ai processi di digitalizzazione ed industria 4.0 e per la cui riflessione si rimanda al paragrafo successivo.

1.1.1 *La politica industriale europea. Cenni.*

Per raggiungere l'obiettivo della ricerca, si considera utile fare un accenno, seppur veloce, allo studio del Parlamento Europeo dedicato a Industria 4.0 del febbraio 2016 e alla comunicazione della Commissione Europea n.180/2016 sulla "Digitalizzazione dell'industria europea. Cogliere appieno i vantaggi di un mercato unico digitale".

Per quanto riguarda lo studio del Parlamento Europeo su Industria 4.0⁴⁹, il documento fornisce una visione d'insieme sulla digitalizzazione dei processi produttivi ed evidenzia anche differenze tra strutture economiche degli Stati membri. Tali differenze rappresentano occasioni di riflessione in quanto rafforzano la tesi, qui sostenuta, di individuare la cornice normativa più adatta allo specifico tessuto produttivo di riferimento (nazionale e regionale). Le Marche, in particolare, per numeri riferiti sia alla composizione del tessuto produttivo che alla popolazione, rappresentano il livello locale *ideale* da cui proporre un modello di stimolo per le PMI, replicabile altrove in Europa in contesti imprenditoriali simili a vocazione manifatturiera.

Per quanto riguarda il secondo documento di riferimento, la comunicazione della Commissione Europea n.180/2016 sulla digitalizzazione dell'industria europea, lo stesso specifica che l'industria manifatturiera e la sua interazione con i servizi svolgono un ruolo importante nel rimettere in sesto l'economia europea. Allo stesso tempo è in corso una nuova rivoluzione industriale, sotto la spinta delle tecnologie digitali di nuova generazione, come i *big data*, tanto che si potrebbe azzardare, a parere di chi scrive,

⁴⁸ Comunicazione Commissione Europea 14 del 22.1.2014 "*Per una rinascita industriale europea*" <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0014:FIN:IT:PDF>

⁴⁹ Studio del Parlamento Europeo "*Industry 4.0*" pubblicato a febbraio 2016 dalla Direzione Generale Politiche Interne del Parlamento Europeo per la Commissione ITRE (Industria, Ricerca ed Energia), nel qua-

l'introduzione della definizione *e-transformation*, intesa come vera e propria trasformazione digitale dei modelli economici⁵⁰, ma sempre in linea con la legislazione europea⁵¹. Se per l'industria europea la sfida è cogliere rapidamente le opportunità digitali, per la pubblica amministrazione deve essere quella di accompagnare tale processo in quanto, come indica la comunicazione, gran parte delle PMI, delle imprese a media capitalizzazione e dei settori non tecnologici sono ancora indietro. Quando si parla di digitalizzazione esistono notevoli disparità anche tra le regioni. I dati possono dimostrarlo⁵². Per quanto riguarda il caso Marche, ad esempio, la regione è penultima per utilizzo di cloud computing, dato non trascurabile in quanto bussola per la pubblica amministrazione per orientarsi verso questa nuova direzione prevedendo misure prioritarie di stimolo e di sostegno alle imprese. Per raggiungere un risultato, in fase di pianificazione di una politica pubblica, serve una visione di insieme circa le principali criticità da considerare. Non si può pensare che meccanismi lenti e complessi come quelli della riconfigurazione della cultura di microimpresa possano trovare soluzione in poco tempo. Occorrono quindi politiche di stimolo e di sostegno senza le quali i tempi si dilaterrebbero e si affiderebbero al mercato processi che, invece, vanno governati secondo tempi e modalità stringenti⁵³.

le vengono evidenziati tre temi: cambiamento tecnologico, impatto sociale, impatto sui modelli di business, in: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/570007/IPOL_STU\(2016\)570007_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/570007/IPOL_STU(2016)570007_EN.pdf)

⁵⁰ Si veda VILELLA G., *Introduzione alla E-Democracy*, Bologna, 2019, pag.10: "Innanzitutto proverò a mettere in luce il significato dell'aggiunta "E" ai concetti di democrazia e partecipazione: quali sono le conseguenze dell'irrompere della tecnologia informatica nell'attività degli attori (cittadini, partiti, istituzioni), della democrazia e dei suoi poteri. Quindi continuerò l'analisi evidenziando l'influenza delle tecnologie informatiche (la "E") sul diritto, la sicurezza e la politica".

⁵¹ Nella comunicazione della Commissione Europea (2016) 180 del 19/4/2016 "Digitalizzazione dell'industria europea. Cogliere appieno i vantaggi di un mercato unico digitale", si specifica che "l'evoluzione delle tecnologie digitali, in combinazione con altre tecnologie abilitanti fondamentali, sta cambiando le modalità di progettazione, produzione, commercializzazione e generazione di valore a partire dai prodotti e dai servizi correlati. Progressi tecnologici quali internet delle cose (IoT), il 5G, il cloud computing, l'analisi dei dati e la robotica stanno trasformando prodotti, processi e modelli imprenditoriali in tutti i settori, creando nuovi paradigmi industriali con lo spostamento delle catene globali del valore.

⁵² Per un approfondimento si veda il report statistico elaborato su dati Istat 2016 dal titolo "*Digitalizzazione nelle Marche*". Per quanto riguarda le imprese, negli ultimi anni 2012-2015 la percentuale di addetti che usano PC connessi ad internet è sostanzialmente stabile e costantemente inferiore alla media nazionale, circa una impresa su tre ha effettuato vendite o acquisti on-line nel 2015 (valore inferiore alla media nazionale, 41,6%) e appena una impresa su tre (34,9%) acquista servizi di cloud computing. Quest'ultimo dato colloca le Marche al penultimo posto nella graduatoria delle regioni italiane, quindi un campanello di allarme per il decisore pubblico chiamato ad intervenire rapidamente. <http://statistica.regione.marche.it/Statistiche-per-argomento/Pubblicazioni-Ricerca-innovazione-e-Ict>

⁵³ Così FAVARETTO I., *L'economia delle Marche. Quali politiche regionali per lo sviluppo e la crescita*, in *Le competenze per il futuro*, Istat 50, 2018, pag. 257ss.

Serve fare un coordinamento, come indicato nella comunicazione della Commissione Europea 180/2016, ma da solo non basta: bisogna *incentivare la nascita di un luogo di aggregazione tra imprese*⁵⁴.

Oltre ai due documenti citati (lo studio del Parlamento Europeo su Industria 4.0 pubblicato nel 2016 e la comunicazione della Commissione Europea sulla digitalizzazione dell'industria europea), rileva anche la risoluzione del Parlamento Europeo del 4 luglio 2018, relativa alla definizione di PMI, nella quale si specifica che, al di là degli impegni politici già presi, si potrebbe fare di più per creare un ambiente più semplice favorevole alle PMI⁵⁵. Il documento evidenzia l'importanza della certezza del diritto e pone l'accento sulle start up e sulle microimprese. Ed è quanto si è cercato di fare iniziando, come anticipato nell'introduzione, dall'analisi dello studio sulle Marche elaborato dall'OCSE (anno 2011) per confrontarlo con alcuni elementi di novità introdotti dal legislatore nazionale a partire dal 2012, riferiti alle start up innovative e PMI innovative, come riportato al paragrafo 1.2.3 del presente capitolo.

Nella risoluzione, inoltre, si chiede alla Commissione Europea di “sostenere l'aggregazione di imprese, in particolare i cluster e le reti di impresa, con l'obiettivo di favorire la razionalizzazione dei costi e il miglioramento dello scambio di conoscenze e competenze funzionali all'innovazione, sia di prodotto/servizio che di processo; si evidenzia che la promozione dello spirito imprenditoriale sia importante per la crescita economica nell'UE; si esorta la Commissione a continuare ad impegnarsi per aiutare gli imprenditori, le start up e le PMI relativamente alle iniziative per la raccolta di fondi, incluse nuove iniziative come il finanziamento collettivo; chiede la messa a punto di un indicatore PMI "potenziale di esportazione rispetto alle dimensioni dell'impresa", al fine di migliorare l'informazione sulla competitività internazionale delle PMI e di fornire esempi di buone prassi in merito alle opportunità di internazionalizzazione; chiede altresì che sia offerto un sostegno particolare alle PMI con un grande potenziale di esportazione”.

⁵⁴ Cfr la comunicazione della Commissione Europea sulla digitalizzazione dell'industria europea 180/2016: “Sebbene spetti alle imprese assumere un ruolo guida nell'adattamento alla realtà del mercato, è importante e urgente uno sforzo a livello dell'UE per facilitare il coordinamento delle iniziative nazionali e regionali di digitalizzazione dell'industria. Sfide ed opportunità riguardano anche lo sviluppo di azioni in materia di pubblica amministrazione elettronica e il rafforzamento del ruolo settore pubblico nello stimolare la domanda di soluzioni digitali”.

⁵⁵ Così nella Risoluzione del Parlamento Europeo del 4/7/2018 sulla definizione di PMI disponibile online in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2018-0293&format=XML&language=IT>

Per realizzare contemporaneamente diversi aspetti indicati dalla Commissione Europea *serve un luogo* dove stimolare imprese di qualsiasi settore e dimensione. Analizzando quanto appena riportato, la sfida è quindi quella di proporre una soluzione capace di dare una risposta unitaria e di tenere insieme diversi elementi. E' quello che si intende fare con il presente lavoro seguendo un ragionamento che condurrà, a partire dalle pagine successive fino alla fine dell'analisi, alla necessità di prevedere un luogo: la proposta di Centro di Imprenditorialità Diffusa (*di seguito denominato CID*).

Inoltre, anche la preoccupazione del Parlamento Europeo riferita al fatto che non si presti adeguata attenzione alle cosiddette mid-cap o imprese a media capitalizzazione (ossia imprese che non rientrano più nella definizione di PMI ma che presentano ancora le strutture tipiche delle imprese medio-piccole), malgrado l'importante contributo che esse forniscono alla crescita e all'occupazione grazie alla loro produttività, spinge a proporre una soluzione unitaria: la necessità di *un luogo* di collaborazione e di incontri tra diverse categorie di imprese, che sia un luogo a guida pubblica ma con metodi di funzionamento e gestione tipici del settore privato, e che sia un luogo in cui stimolare visibilità e notorietà di queste nuove mid-cap, "ancora difficili da individuare". Si ritiene che potranno nascere effetti positivi con ricadute positive anche sulle altre categorie di imprese⁵⁶.

Per quanto il Comitato economico e sociale europeo (CESE), organo consultivo dell'UE che esprime pareri obbligatori ma non vincolanti sulle proposte legislative dell'UE, con parere n.180/2016 si è espresso sul tema Industria 4.0 definendolo: "un processo che muove dal basso. Ma il settore pubblico dovrebbe sviluppare orientamenti strategici e riveste un ruolo determinante in qualità di *regolatore, facilitatore e finanziatore*".

Il parere, in particolare, indica che "poter contare su un ambiente affidabile e prevedibile è fondamentale. Anche le start-up e le scale-up (imprese in fase di avviamento e di espansione) meritano un'attenzione particolare⁵⁷; esse sono categorie rispetto alle quali

⁵⁶ TURANI G., *Il quarto capitalismo italiano: cos'è, quali sono le sue origini*, 27/3/2017, <http://www.uominiobusiness.it/default.aspx?c=635&a=25119>: "Moltissime di queste realtà hanno dimensioni molto ridotte e quindi in parte sono, di nuovo, quasi clandestine, difficili da individuare e da raccontare. Il loro insieme rappresenta quello che si è deciso di definire come il quarto capitalismo. Come il nuovo che ancora sembra che non ci sia, anche se poi c'è e è ben vivo".

⁵⁷ Cfr parere del Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) 180/2016 sul tema: "Industria 4.0 e la trasformazione digitale: la direzione da seguire". In esso il CESE specifica che il Consiglio, e più precisamente il Consiglio «Competitività», su iniziativa della Commissione europea, dovrebbe decidere con urgenza l'adozione di una strategia industriale 4.0 per l'UE e di un mercato unico digitale, per superare l'attuale frammentazione risultante da 28 politiche digitali diverse. Il mercato unico digitale dovrebbe es-

la Commissione ha pubblicato la Comunicazione (2016) 733 del 22/11/2016 dal titolo “le nuove imprese leader dell’Europa: l’iniziativa start up e scale up” per evidenziare la necessità che le autorità pubbliche, le start up e i partner commerciali europei agiscano collettivamente evitando che gli importanti sforzi delle start up vadano sprecati. E’ necessaria una partnership con le autorità nazionali, regionali e locali e soprattutto con le start up stesse. Ciò comporta l’impegno delle autorità a promuovere condizioni per garantire che le start up possano crescere. Servono dunque iniziative volte a creare un ambiente favorevole all’innovazione e all’imprenditorialità⁵⁸. Anche questo elemento sembra rafforzare la tesi che *serve un luogo* (CID) per accompagnare le imprese nel loro percorso di crescita⁵⁹. Inoltre accompagnare tale processo significa altresì creare occasioni di contaminazione in quanto il sostegno e lo stimolo alle nuove start up che si vogliono espandere potrebbe comportare vantaggi anche per le imprese di tipo tradizionale. Le autorità pubbliche a tutti i livelli (locale, regionale, nazionale, europeo) devono quindi agire per rimuovere ostacoli e assistere le imprese⁶⁰.

Sulla base di tali premesse, accennate ricorrendo ad alcune comunicazioni di carattere comunitario, per gestire l’eccezione territoriale marchigiana serve fare un’azione prope-

tere parte integrante del mercato unico rinnovato per evitare la frammentazione dell’ambiente digitale europeo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016AE1017&from=IT>

Il CESE si compone di tre gruppi (Datori di lavoro, Lavoratori, Attività diverse); membri del CESE possono decidere di riunirsi in categorie, che rappresentano i vari interessi economici e sociali della società civile organizzata dell’UE e sono composte di membri dei tre gruppi. Tra le categorie ai fini del presente studio rileva “PMI, artigianato e libere professioni”:

<https://www.eesc.europa.eu/it/members-groups/categories/categoria-pmi-artigianato-imprese-familiari#downloads>

⁵⁸ Cfr comunicazione 733 del 22/11/2016 “Le nuove imprese leader dell’Europa: l’iniziativa start up e scale up”, pag. 2 e ss: “Le imprese a forte crescita creano molti più posti di lavoro rispetto alle altre. Una parte significativa di queste imprese è costituita da start up che si espandono e diventano più grandi accrescendo l’innovazione e la competitività dell’UE e rafforzandone l’economia. Tali cambiamenti di dimensioni possono anche apportare benefici sociali, fra cui l’offerta di condizioni di lavoro più moderne e flessibili. La Commissione intende esaminare il modo di rendere più efficiente il mercato unico per le start up e le imprese in fase di espansione (scale up). Migliorare l’ecosistema per queste imprese in Europa può in ultima analisi avere un effetto benefico diretto sull’occupazione e sulla crescita nell’UE. Le start up che sono spesso esperte nell’uso di tecnologie più recenti, presentano in genere una combinazione di caratteristiche: rapida crescita, forte propensione all’innovazione dei prodotti, dei processi e dei finanziamenti, grande attenzione ai nuovi sviluppi tecnologici e ampio uso di modelli commerciali innovativi, spesso basati su piattaforme collaborative. Vari Stati membri stanno valutando iniziative volte a creare un ambiente favorevole all’innovazione e all’imprenditorialità: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/COM-2016-733-F1-IT-MAIN.PDF>

⁵⁹ Cfr 733 del 22/11/2016 in cui si rileva che sono troppo poche le start up che, invece di prosperare ed espandersi in Europa e nel mondo, si limitano a sopravvivere dopo la fase critica dei primi 2-3 anni, e ancora meno quelle che si trasformano in imprese più grandi. Emblematico il caso start up Mosaicoon.

⁶⁰ LONGHI S., Rettore Università Politecnica delle Marche in Corriere Adriatico 5/12/2018: “Non c’è futuro senza cambiare l’attività manifatturiera. Piuttosto occorre accompagnare questa improrogabile trasformazione”.

deutica: la pubblica amministrazione dovrebbe organizzare il sistema produttivo, introducendo la suddivisione di imprese in categorie, e svolgere così un lavoro mirato. In questo modo, partendo da un'analisi operativa che parta dal basso, potrà proporre e costruire la cornice giuridica più adatta, volta a stimolare ogni singola categoria nella visione di sistema.

Le diversità tra imprese in termini di *dimensioni, settori e forma giuridica* spingono a proporre una suddivisione in cinque categorie di imprese, affinché si possa procedere con un lavoro sartoriale su misura: il sistema in cinque categorie di imprese, alcune delle quali contenute nei documenti esaminati, potrebbe essere così composto: *imprese storiche/familiari, PMI, nuove imprenditorialità, start up innovative, PMI innovative*. A queste categorie si potrebbe aggiungere l'individuazione di una *categoria trasversale - grandi campioni regionali* – cioè quella di imprese non grandi per dimensione ma per raggio planetario delle loro esportazioni che potranno fungere da esempio – *mentor* – per tutte le altre categorie sopra indicate⁶¹.

La suddivisione sartoriale in cinque categorie appare in linea con il piano di azione *Imprenditorialità 2020*, volto a rilanciare lo spirito imprenditoriale in Europa come da comunicazione n.795/2013 della Commissione Europea⁶². Il piano d'azione si basa su tre pilastri uno dei quali – creare il giusto *contesto* imprenditoriale – è oggetto di approfondimento in questo studio: la pubblica amministrazione dovrebbe affiancare tutte le imprese, in particolare quelle che necessitano di una transizione verso nuovi modelli di business⁶³. Come indicato nella comunicazione, il livello dell'imprenditorialità e la sua na-

⁶¹ La definizione di *champion* riferita alle aziende è contenuta nello studio del Parlamento Europeo su Industria 4.0 pubblicato a febbraio 2016, già citato. A titolo di esempio si veda Financial Times, *Europe's 100 digital champions*, 21/11/2018 che tra i campioni digitali inserisce anche un'azienda marchigiana. Per la base teorica circa l'opportunità, introdotta in questo studio, di suddividere le imprese in cinque categorie di imprese si veda FAVARETTO I., *cit.*, pag.257: “Necessità di una costruzione di nuovi database che contengano una fotografia della struttura produttiva sia essa di un paese o di una regione, della sua capacità innovativa, della spinta ad investire e dello sviluppo dei suoi mercati finanziari. La raccolta di dati dettagliati sembra così una strada da percorrere anche all'interno della nostra regione per promuovere politiche regionali e linee di intervento strategiche particolarmente attente a interpretare peculiarità e a valorizzare le differenti potenzialità del territorio”.

⁶² Cfr BONIFAZI A., GIANNETTI A., *cit.*, pag. 10: “lo Small Business Act (SBA) è un primo esempio concreto di politica europea, strutturata, presentato dalla Commissione a giugno 2008 sotto forma di comunicazione (COM 394/2008); comunicazione 795/2013 della Commissione Europea sul “Piano di Azione Imprenditorialità 2020- rilanciare spirito imprenditoriale”.

⁶³ Si veda Comunicazione Commissione Europea 795 del 9/1/2013 su *Piano di Azione Imprenditorialità 2020*. La comunicazione prevede che per creare un contesto in cui gli imprenditori possono prosperare e crescere occorre tener conto di diversi temi quali: accesso ai finanziamenti; sostenere le nuove imprese

tura variano notevolmente tra Stati membri e i motivi per lo scarso entusiasmo nei confronti di una carriera imprenditoriale sono pertanto diversi. Quello che rileva in particolare è che misure a sostegno delle PMI continuano a rimanere sbilanciate poiché un numero sostanziale di Stati membri dell'UE continua a non tener conto delle caratteristiche delle piccole imprese, in particolare delle microimprese, all'atto di progettare la legislazione. Non solo il contesto è difficile, ma vi è anche una diffusa cultura che non riconosce o non ricompensa a sufficienza gli sforzi imprenditoriali e non dà il giusto riconoscimento agli imprenditori di successo quali figure esemplari che creano posti di lavoro e reddito.

Serve un cambiamento culturale profondo e di grande portata. Tutte le PMI sono diverse: le loro diversità in termini di dimensioni, ambito di attività e forma giuridica richiedono un'attenzione debitamente modulata da parte dei decisori politici. La situazione attuale può essere fatta evolvere soltanto mediante un'azione coordinata tra amministrazioni che operano a livello europeo, nazionale e regionale. E quando si parla di amministrazioni non si può fare a meno di citare l'ambito che ne regola l'organizzazione e il funzionamento.

Per completezza si cita anche la comunicazione della Commissione Europea 479 del 13/9/2017 "Investire in un'industria intelligente, innovativa e sostenibile. Una nuova strategia di politica industriale dell'UE", in quanto individua le principali azioni da intraprendere per rafforzare la leadership industriale europea nell'era della globalizzazione, delle sfide di sostenibilità e dei rapidi cambiamenti tecnologici, tra le quali: innovazione, trasformazione digitale, economia circolare⁶⁴, internazionalizzazione ed in particolare investire sulla creazione di un ambiente favorevole per lo scale-up delle PMI dinamiche e innovative; supportare la ricerca innovativa per la creazione di nuovi mercati. Tali ambizioni dovranno essere accompagnate da sforzi di riforma nazionali, tenendo conto delle specificità nazionali e delle differenze regionali.

Quest'ultimo aspetto rappresenta una base legislativa di riferimento importante per supportare la tesi della necessità di attivare il CID: occorre mettere a sistema una strategia che, partendo dalle criticità e dalle azioni da intraprendere indicate a livello europeo

nelle fasi cruciali del loro ciclo di vita e aiutarle a crescere; incoraggiare nuove opportunità imprenditoriali nell'era digitale; trasferimenti di imprese.

esaminate nelle pagine precedenti, coinvolga dal basso tutti gli attori, chiamati ciascuno a dare il proprio contributo, per proporre soluzioni (*anche giuridiche*) guidate dall'Ente pubblico in uno spirito di condivisione e collaborazione, dove le attività imprenditoriali si intreccino con la cultura, la scienza, l'arte e ogni altra forma di creatività che porti benessere e crescita.

Il CID è un luogo che, regolato da cornice giuridica snella, serve per proiettare la regione - ed il paese - in un futuro di prosperità economica. Si tratta di uno spazio nel quale – con l'indirizzo del pubblico ma con metodi di gestione e funzionamento del settore privato – accompagnare e sostenere una miriade di PMI che, pur avendo idee innovative, stentano a decollare per problematiche ed esigenze comuni. E' uno spazio, un luogo di contaminazione tra manifattura, scienza, arte, creatività, innovazione, tecnologia, ricerca, formazione, dove non solo replicare le migliori prassi oggi esistenti in Europa (quali ad esempio *Pole de competitivité* in Francia o *Fraunhofer* in Germania), ma con l'obiettivo di indicare la regola necessaria per avere successo in un contesto di micro impresa come quello italiano, in particolare marchigiano⁶⁵. Rappresenta l'anello mancante tra ricerca e produzione, e stimola a fare sistema con la galassia dei nuovi modi di fare impresa (*coworking, fablab, contamination lab, spin off*, incubatori, acceleratori), un mondo senz'altro da valorizzare per liberare il potenziale esistente, specialmente in un contesto a forte vocazione imprenditoriale come quello delle Marche⁶⁶.

⁶⁴ Trattandosi di un nuovo paradigma economico, si veda RAWORTH K., *L'economia della ciambella, sette mosse per pensare come un economista del XXI secolo*, Milano, 2017.

⁶⁵ Cfr LAMBORGHINI B., *Il territorio come hub di scambio di conoscenze e catalizzatore di innovazione*, in *Le competenze per il futuro*, Istaio 50, 2018, pag. 84: "il territorio è per sua natura hub di scambio e di relazioni tra esperienze diverse, discipline diverse, competenze diverse in grado di creare reciprocamente nuove forme di contaminazione e nuove opportunità innovative. (...) Si tratta di fattori immateriali, difficilmente ricreabili in vitro, ma generatesi in modo naturale e spontaneo. Non occorre ripetere che questo era il pensiero e l'azione di Adriano Olivetti e Giorgio Fuà a Ivrea come ad Ancona".

⁶⁶ Cfr GAROFOLI G., *I difficili rapporti ricerca-industria in Italia*, in *Le competenze per il futuro*, cit., pag. 50: "Si può ancora pensare ad accompagnare e rafforzare il network di competenze già presenti nei nuovi luoghi dell'interazione ricerca-impresa e di potenziale innovazione che stanno diventando alcuni dei numerosi FabLab e coworking ormai molto diffusi non solo nelle grandi città ma anche in aree relativamente periferiche, aiutando la trasformazione di quei luoghi non solo in termini di incubatori di imprese ma di progetti comuni di investimento e di sviluppo". LAMBORGHINI B., cit., pag. 86: "Il nuovo ciclo si basa interamente sulla qualità degli skills e del capitale umano sia nella fase della ricerca e sviluppo che nella fase produttiva. Questo richiede un interscambio, un dialogo continuo tra scuole, università, imprese e istituzioni, avendo chiarezza di costruire assieme un ecosistema territoriale con gli stessi obiettivi. Sono queste le sfide che possono consentire ai territori italiani e ai relativi sistemi produttivi di ritrovare la strada dello sviluppo ed eccellere in innovazione e competitività. Le Marche che operano da tempo su questa strada, sono già un *hub* laboratorio naturale che può divenire un modello di hub laboratorio di innovazione per l'intero paese".

In tale ambito rileva, in particolare, che alcuni soggetti tra quelli sopra citati si trovano ancora in un limbo normativo con conseguente difficoltà, da parte della pubblica amministrazione, di individuarli come potenziali soggetti beneficiari di bandi pubblici. Ri-condurre questi soggetti nell'ambito delle singole missioni del CID - da prevedere in una apposita legge regionale istitutiva - e relative specifiche attività a sostegno della sua implementazione, significherebbe da un lato valorizzarli e dall'altro fare sistema tra soggetti impegnati, a vario titolo, a stimolare un (necessario) balzo imprenditoriale⁶⁷.

Appare utile evidenziare ancora che la pubblica amministrazione è chiamata a stimolare la nascita di spazi di contaminazione⁶⁸, coniugando manifattura, scienza, arte, innovazione, tecnologia, ricerca e produzione, con finalità di interesse pubblico ma gestiti con metodi del settore privato. L'obiettivo è accompagnare e sostenere le imprese, specialmente le micro imprese, che pur avendo idee innovative, non riescono a competere sul mercato a causa, ad esempio, di vincoli burocratici, la piccola dimensione, la mancanza di adeguato sostegno finanziario o difficoltà di accesso al credito. E si potrebbe iniziare facendo un censimento di spazi pubblici inutilizzati e privati ma dismessi. Tale impostazione è anche in linea con la comunicazione della Commissione Europea 247 del 30/5/2017 "relativa ad una nuova agenda per l'istruzione superiore"⁶⁹, in cui si evidenzia la necessità di attrarre un numero maggiore di studenti verso le materie di studio che preparano per i posti di lavoro in cui vi sono già o stanno emergendo carenze. In molti

⁶⁷ Si pensi ad esempio al coworking, spazio di lavoro condiviso, ambito rispetto al quale gli attuali soggetti che hanno sede nelle Marche non sono riconducibili tutti ad una stessa tipologia di forma giuridica. Questa sorta di limbo normativo comporta, prima di pubblicare un eventuale bando pubblico che li individui tra i soggetti beneficiari, la decisione preventiva di individuare un elenco di quelli riconosciuti in base a criteri oggettivi, predeterminati a monte dall'Ente medesimo, in linea con le migliori pratiche già attuate da alcune pubbliche amministrazioni, come ad esempio in Regione Toscana o nel Comune di Milano. In questo modo la PA, anche in linea con quanto indicato a livello europeo, stimola l'intero sistema imprenditoriale a riconoscerli e a coinvolgerli tra i soggetti di potenziale interesse per favorire sia politiche di pianificazione a sostegno dell'ecosistema imprenditoriale, sia il lancio di idee imprenditoriali, sia collaborazioni tra quelle esistenti e appartenenti a settori diversi (es. turismo, cultura, ecc).

⁶⁸ Si veda comunicazione della Commissione Europea 267 del 22/5/2018 relativa a una nuova agenda europea per la cultura: "la pianificazione è necessaria, ma deve anche essere possibile innovare attraverso processi dal basso verso l'alto, centri creativi e incubatori in cui freelance e creativi lavorino e creino in collaborazione. I cluster di imprese dei settori creativi hanno, inoltre, mostrato che possono generare un'elevata crescita dell'occupazione, e già circa il 6% di tutte le priorità regionali in materia di specializzazione intelligente si riferisce alla cultura. La cooperazione territoriale europea e regionale crea crescita e posti di lavoro e promuove l'Europa come destinazione, anche attraverso itinerari culturali macroregionali. Vi è spazio per costruire su queste esperienze al fine di valorizzare il ruolo della cultura nello sviluppo territoriale guidato dall'innovazione".

Stati membri il mercato del lavoro è caratterizzato da una domanda insoddisfatta di laureati in discipline scientifiche, tecnologiche, ingegneristiche, (umanistiche) e matematiche (discipline c.d. *STE(A)M*)⁷⁰. In secondo luogo, è importante che tutti gli studenti del settore dell'apprendimento avanzato, indipendentemente dalla loro disciplina, acquisiscano competenze trasversali e abilità chiave che consentano loro di portare a termine un percorso di studio proficuo anche in prospettiva. Competenze digitali di alto livello, calcolo numerico, autonomia, pensiero critico e capacità di soluzione dei problemi: tutte queste capacità sono sempre più fondamentali. Per favorire l'acquisizione di competenze trasversali l'ente pubblico potrebbe quindi utilizzare spazi industriali dismessi e farli diventare luoghi di contaminazione in cui favorire la consapevolezza dell'importanza di approcci interdisciplinari. L'interazione tra le discipline STEM con materie umanistiche come l'arte o il design, può imprimere un forte impulso all'innovazione e alla creatività. Proseguendo nella disamina di alcune comunicazioni ritenute importanti a supporto della tesi, si cita la comunicazione 267 del 22/5/2018, una nuova agenda per la cultura, dove viene indicata l'importanza di un mutamento culturale, volto a trasformare gli istituti di istruzione superiore in "*soggetti imprenditoriali*"⁷¹, anche rafforzando la *cooperazione università-imprese*. Questo ultimo aspetto rappresenta proprio uno dei punti sui quali intende puntare anche il CID per favorire la diffusione della cultura imprenditoriale a tutti i livelli, in linea altresì con la raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente che tra le otto competenze chiave (per le quali occorre una combinazione di conoscenza, abilità e attitudini appropriate al contesto) una specifica è riferita proprio a "spirito di iniziativa e imprenditorialità"⁷².

⁶⁹ PICOZZA E., *cit.*, pag. 309: "materia non disciplinata dal Trattato di Roma in quanto non rientrava negli obiettivi più immediati della Comunità, ma introdotta dal Trattato di Maastricht che ha riconosciuto un'ampia competenza in materia alla Comunità.

⁷⁰ Comunicazione della Commissione Europea 247 del 30/5/2017 "relativa ad una nuova agenda per l'istruzione superiore": <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0247&from=IT>

⁷¹ Comunicazione della Commissione Europea 247 del 30/5/2017 "una nuova agenda per l'istruzione superiore" pag.10: "Senza coinvolgere gli istituti d'istruzione superiore (IIS) e senza sistemi di istruzione, ricerca e innovazione efficaci e comunicanti con la società che li circonda, l'Europa non potrà far fronte a queste sfide".

⁷² Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12/12/2006 relativa a "competenze chiave per l'apprendimento permanente". L'allegato indica che le competenze sono definite in questa sede alla stregua di una combinazione di conoscenze, abilità e attitudini appropriate al contesto. Le competenze chiave sono quelle di cui tutti hanno bisogno per la realizzazione e lo sviluppo personali, la cittadinanza attiva, l'inclusione sociale e l'occupazione. Il quadro di riferimento delinea 8 competenze chiave: 1) co-

Appare utile evidenziare sin d'ora, rispetto alla proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa al Programma Europa Digitale 2021/2027 - in vigore a partire dal primo gennaio 2021 - due aspetti: i fondi relativi allo sviluppo di competenze digitali avanzate saranno implementati attraverso i *Digital Innovation Hubs* e i *Competence Center* (a livello italiano queste realtà sono già indicate nel piano Industria 4.0)⁷³. Il regolamento si focalizza sull'aiuto alle PMI nell'adattamento alla sfida digitale⁷⁴. Per non perdere questa opportunità, è auspicabile che l'ente pubblico assuma una visione di leadership, tenendo conto delle comunicazioni delle istituzioni europee, ma anche una maggiore consapevolezza circa il fatto che le amministrazioni regionali dovrebbero contribuire all'elaborazione delle politiche europee. Inoltre è particolarmente utile segnalare che, poiché ci si trova in prossimità dell'avvio del periodo di programmazione europea riferito al prossimo settennio 2021/2027, sarebbe opportuno e comunque auspicabile che

municazione nella madrelingua; 2) comunicazione nelle lingue straniere; 3) competenza matematica e competenze di base in scienza e tecnologia; 4) competenza digitale; 5) imparare a imparare; 6) competenze sociali e civiche; 7) spirito di iniziativa e imprenditorialità; 8) consapevolezza ed espressione culturale. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006H0962&from=IT>

⁷³ Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce il programma Europa digitale per il periodo 2021-2027 COM (2018) 434 del 6/6/2018, pag. 11 punto 4): "I finanziamenti per lo sviluppo di competenze digitali avanzate sarebbero attuati in primo luogo tramite i poli dell'innovazione digitale, definiti all'articolo [16] e illustrati di seguito, nonché dai pertinenti centri di competenza. Il programma di lavoro sarà redatto dalla Commissione in collaborazione con i pertinenti centri di competenza summenzionati, che potrebbero in tal modo fornire i contributi necessari per garantire la conformità degli interventi nel campo delle competenze digitali avanzate con i più recenti sviluppi tecnologici. L'obiettivo è quindi rispondere prontamente alle esigenze in rapida evoluzione del mercato del lavoro". ...Pag. 12 punto 6) "La digitalizzazione dell'industria sarà attuata tramite i poli dell'innovazione digitale, che diffonderanno le capacità digitali, in particolare il calcolo ad alte prestazioni, l'intelligenza artificiale, la cibersecurity e le competenze digitali, in tutti i settori dell'economia, rendendo così possibile la trasformazione digitale dell'industria e delle organizzazioni del settore pubblico. I poli dell'innovazione digitale forniscono l'accesso a competenze tecnologiche e a strutture per la sperimentazione, consentendo alle organizzazioni di valutare meglio la giustificazione economica dei progetti di trasformazione digitale. I servizi di prova e sperimentazione forniti dai poli dell'innovazione digitale possono comprendere altre tecnologie abilitanti necessarie per l'implementazione di soluzioni complete di trasformazione digitale. Sarà creata una rete di poli dell'innovazione digitale garantendo la massima copertura geografica in tutta Europa. Le sovvenzioni relative ai poli dell'innovazione digitale saranno attribuite direttamente dalla Commissione".

⁷⁴ In occasione della permanenza a Bruxelles a luglio 2018 si è fornito un contributo proponendo alcuni emendamenti funzionali a mettere al centro la microimpresa come categoria a cui rivolgersi in modo specifico. Questo in considerazione della composizione del tessuto produttivo marchigiano pari a 95% composto da microimpresa (imprese con meno di 10 addetti). La proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce il programma Europa digitale per il periodo 2021-2027" COM (2018) 434 del 6/6/2018, pag. 2: "Il programma si concentrerà soprattutto sui settori nei quali nessuno Stato membro da solo è in grado di garantire il necessario livello di successo digitale...nonché aiutando le piccole e medie imprese (PMI) ad adeguarsi al cambiamento digitale".

l'amministrazione regionale riuscisse, in questa fase, ad inserire nella programmazione regionale misure riferite all'implementazione del modello CID⁷⁵.

Fermo restando il caso specifico accennato, qui si intende fornire un quadro generale circa le modalità di incidenza delle regioni nelle politiche europee. Per fare questo si rimanda al paragrafo successivo.

1.1.2 L'incidenza delle regioni nelle politiche europee

L'art. 117 della Costituzione prevede un richiamo esplicito alla dimensione comunitaria, configurata come limite all'azione dello Stato oltreché delle regioni. Sulla base di questa precisazione, si può evidenziare che il legislatore europeo non trascura di considerare il ruolo centrale che rivestono le regioni: nel TFUE, come già accaduto nel Trattato di Maastricht, le regioni sono infatti oggetto di più intenso riconoscimento nell'articolazione territoriale del potere all'interno degli Stati membri. In questo senso l'art.4, comma 2, stabilisce che "l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali"⁷⁶.

⁷⁵ Volendo riflettere su un caso specifico di interesse per il presente studio, accanto alla politica industriale, si può pensare alla politica europea di coesione, trattandosi anche di un ambito in cui il diritto europeo influenza l'organizzazione amministrativa nazionale. Un Ente pubblico che voglia agire come facilitatore, in ottica di visione strategica unitaria, da un lato dovrebbe condurre azioni di lobbying sui temi di interesse attraverso le possibilità sopra indicate, ma dall'altro deve definire una politica di programmazione regionale di utilizzo di fondi europei coerente con quanto proposto alle istituzioni. L'azione dell'UE in tema di politica di coesione trova la base normativa nell'articolo 174 del TFUE, secondo cui l'Unione "sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite." Gli obiettivi del FESR sono definiti all'articolo 176 del TFUE: "Il Fondo europeo di sviluppo regionale è destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino". Si veda CLARICH M., *cit.*, pag. 356: "La gestione dei cosiddetti Fondi Strutturali europei finalizzati a ridurre il divario tra regioni più o meno ricche avviene a livello nazionale attraverso autorità di gestione costituite da organismi pubblici o privati designati dallo Stato membro per la gestione degli interventi. Le autorità in questione sono responsabili dell'efficacia e della regolarità della gestione e dell'attuazione degli interventi sotto la vigilanza della Commissione. Quest'ultima riceve un rapporto annuale sull'attività da esse svolta e può formulare osservazioni e raccomandazioni in caso di carenze riscontrate".

⁷⁶ Così BERTARINI B., *La riqualificazione delle aree di crisi industriale complessa. L'intervento pubblico tra mercato e persona*, *cit.* pag. 98-99: "altro riferimento fondamentale, al ruolo svolto dalle Regioni, all'interno del TFUE è rinvenibile all'art. 5 relativamente al principio di sussidiarietà che, come precedentemente ricordato, stabilisce che "in virtù del principio di sussidiarietà nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regio-

Le procedure e le modalità di partecipazione delle regioni alla formazione del diritto europeo sono disciplinate dalla legge 5 giugno 2003, n. 131 (disposizioni per l'adeguamento della Repubblica alla L. cost. 3/2001") e dalla legge 24 dicembre 2012, n.234 (norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE). La prima (fase ascendente), c.d. diretta del processo decisionale europeo, disciplinata dalla legge n. 131/2003, ha ad oggetto l'attuazione dell'art. 117, 5°co., della Costituzione (con riferimento alla partecipazione delle regioni alla c.d. fase ascendente del processo decisionale europeo corrispondente alla fase di elaborazione degli atti normativi europei), si svolge all'interno dell'organizzazione istituzionale dell'UE e consiste nella partecipazione di rappresentanti regionali al procedimento di adozione dell'atto finale, nell'ambito delle delegazioni governative. A livello europeo è altresì prevista la partecipazione di rappresentanti regionali in seno al Comitato delle Regioni. Per quanto riguarda la seconda, indiretta, disciplinata dalla legge n. 234/2012, ha ad oggetto l'attuazione della medesima disposizione costituzionale con riferimento alla loro partecipazione sia alla fase ascendente che a quella discendente del processo decisionale europeo (corrispondente alla fase di attuazione). Al contrario della precedente, si svolge all'interno dell'ordinamento nazionale e consiste nell'insieme delle procedure per la definizione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo⁷⁷.

Il 5° comma dell'art. 117 della Costituzione ha previsto che le regioni, nelle materie di loro competenza, partecipino alle decisioni dirette alla formazione degli atti comunitari e provvedano all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'UE *“nel rispetto delle norme*

nale e locale, ma possono, a motivo della portata e degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. In proposito si ricorda inoltre che l'art. 6 del TFUE inserisce l'industria tra le materie in cui l'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri”, pag. 99.

⁷⁷ Così IACOVIELLO A., *La partecipazione delle autonomie territoriali alla fase ascendente del processo decisionale europeo: i modelli organizzativi delle Regioni italiane*, 10/1/2018, in *Diritti regionali, Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, anno 2017, fascicolo III, pag. 216 e ss.: “strumenti di partecipazione indiretta sono, in sintesi, la possibilità di trasmettere osservazioni al Governo su testi in discussione a livello europeo (che però non hanno carattere vincolante), la possibilità di trasmettere osservazioni alle Camere nell'ambito del controllo sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà e del dialogo politico, il meccanismo dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni e la riserva di esame su richiesta della Conferenza Stato-Regioni. Tra le novità introdotte dalla l. 234/2012 vi sono almeno tre da segnalare: il rafforzamento degli obblighi informativi sugli atti in discussione a livello europeo, l'estensione dei tempi a disposizione per l'utilizzo degli strumenti di partecipazione a disposizione delle Regioni, verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte dei Consigli regionali”; si veda LR 11/8/1994, n. 29 (Partecipazione all'attività della conferenza dei presidenti dell'assemblea dei Consigli Regionali).

di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza". Ai fini del presente lavoro rileva segnalare che tra le materie di legislazione concorrente stato-regioni rientrano anche la ricerca scientifica e tecnologica e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi.

La scelta ha il merito di costituzionalizzare il ruolo degli enti regionali nelle fasi di formazione e implementazione del diritto dell'UE, relativamente alle materie di loro competenza, sottraendolo – quantomeno nell'*an* – alla disponibilità del legislatore statale.

Si pongono specifiche previsioni per il caso in cui la normativa europea da trasporre rientri nelle materie di competenza concorrente o esclusiva statale, mentre nulla è previsto nel caso di incidenza su materie riconducibili alla competenza residuale regionale⁷⁸.

Per quanto riguarda l'influenza del diritto europeo sull'organizzazione amministrativa nazionale, essa si manifesta in varie forme. In primo luogo perché molte politiche pubbliche sono ormai decise a livello europeo, le amministrazioni nazionali "si sono via via attrezzate per essere in grado di partecipare in modo efficace alla loro determinazione in sede europea, svolgendo un ruolo attivo nell'ambito dei processi di emanazione degli atti giuridici europei (specie regolamenti e direttive), e alla loro attuazione in ambito nazionale⁷⁹. Esempi circa l'influenza del diritto europeo sull'organizzazione amministrativa a *livello nazionale*: costituzione del dipartimento per le politiche europee presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il CIPE (comitato interministeriale per la programmazione economica) con la responsabilità della programmazione e dell'impulso delle politiche comunitarie. Esempi di influenza a *livello regionale*: dotazione di uffici e di sedi di rappresentanza a Bruxelles.

Per quanto riguarda la legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea)⁸⁰, altra dottrina indica che segna l'ultimo traguardo del lungo per-

⁷⁸ ROSINI M., *Le leggi europee regionali tra ambiziosi quadri normativi e deludenti prassi applicative: il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto dell'UE dopo la legge n. 234 del 2012, 27/12/2017*, in *Diritti Regionali*, rivista di diritto autonomie territoriali, anno 2018, Fascicolo I, pag. 49.

⁷⁹ CLARICH M., *cit.*, pag. 354.

⁸⁰ Legge 24 dicembre 2012, n. 234 "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE". La normativa prevede l'istituzione di un Dipartimento politiche europee a supporto del Governo nella gestione dei rapporti con le istituzioni europee. http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-01-04&atto.codiceRedazionale=13G00003. Per la dottrina si veda CLARICH M., *cit.*, pag. 354: "Così molti ministeri si sono dotati di uffici che hanno come compito principale curare i rapporti con

corso dell'ordinamento italiano verso il riconoscimento di un ruolo delle regioni nella fase discendente del diritto dell'UE: "le ragioni di una prolungata marginalizzazione delle autonomie regionali sono rintracciabili – quanto alla fase discendente – nella tesi della integrale ed esclusiva responsabilità dello Stato per gli inadempimenti degli obblighi comunitari, anche imputabili alle regioni e nella mancata previsione, da parte della Costituzione, di strumenti specificamente preordinati ad ovviare alla eventuale inerzia degli enti territoriali e ad escludere la conseguente responsabilità statale. La legge n. 234/2012 pone "norme di procedura" per l'attuazione e l'esecuzione degli atti dell'UE da parte delle regioni piuttosto scarse che lasciano a tali enti ampi margini per una declinazione autonoma della fase discendente. Paradossalmente la previsione statale potenzialmente più incisiva sulle scelte regionali di disciplina delle rispettive fasi discendenti è formulata in termini di mera eventualità e suggerisce l'introduzione di apposite leggi annuali regionali al fine del recepimento delle direttive dell'UE nelle materie di loro competenza⁸¹.

La scelta di dotarsi di leggi annuali di recepimento è stata implementata con modalità diverse dalle singole regioni, solo in pochi casi coinvolgendo la fonte statutaria. La maggior parte delle regioni ha scelto di rinviare alla fonte legislativa la disciplina delle modalità di attuazione del diritto europeo, senza irrigidirle nei rispettivi testi statuari, ma al più limitandosi a riferimenti all'approvazione di uno strumento periodico di recepimento.

Per quanto riguarda le Marche, l'amministrazione regionale si è dotata di una legge regionale – LR n. 14 del 2 ottobre 2006 – relativa alle disposizioni sulla partecipazione della regione Marche al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie - sulla procedura e i metodi di normazione in sede

l'UE. Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è istituito il Dipartimento per le politiche europee del quale si avvale il Presidente del Consiglio dei Ministri per promuovere e coordinare l'azione del governo volta ad assicurare la piena partecipazione dell'Italia all'UE e per coordinare le amministrazioni statali, regionali, i soggetti privati ai fini della definizione della posizione italiana da sostenere, di intesa con il Ministero degli Affari Esteri, in sede europea (art.3 Dlgs. 303/1999). Da ultimo, la legge 234/2012 "norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE, ha istituito un Comitato interministeriale per gli affari europei (CIACE), un Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'UE e ha previsto presso le amministrazioni statali Nuclei di valutazione degli atti dell'UE".

⁸¹ Così ROSINI M., *cit.*, pag. 51.

di adattamento all'ordinamento europeo dopo la riscrittura del Titolo V della II Parte della Costituzione⁸².

La regione Marche dedica ampia attenzione alla partecipazione regionale alla formazione del diritto europeo: prevede specifici obblighi informativi a carico della giunta regionale su tutte le attività svolte in materia di rapporti con l'UE e, più in generale, un co-

⁸² LR 14, 2/10/2006: http://www.consiglio.marche.gov.it/banche_dati_e_documentazione/leggirm/leggi/visualizza/vig/1517.

A titolo di esempio si veda rapporto sullo stato di attuazione delle politiche comunitarie per la sessione comunitaria del Consiglio. Anno 2017. Per un aggiornamento anno 2016 si veda *“rapporti con l'ordinamento europeo - Partecipazione alla formazione del diritto europeo”* in *“Rapporto sullo stato della legislazione della Regione Marche e sull'attività istituzionale dell'assemblea anno 2016”*, pag. 163-165: *“Anche nel corso del 2016 l'Assemblea legislativa ha svolto in modo costante l'attività di partecipazione alla formazione del diritto europeo, attraverso le attività istruttorie svolte dalla II Commissione consiliare. Nel merito, la prima risoluzione proposta e votata dall'Aula ha riguardato, come di consueto, il programma di lavoro della Commissione europea per il 2016; con questa risoluzione l'Assemblea legislativa regionale ha individuato i temi ritenuti prioritari a livello europeo, seguendo il criterio generale del possibile impatto sull'ordinamento e sul tessuto socio – economico della Regione. La Risoluzione è stata approvata dall'Aula nel corso della seduta del 19 gennaio 2016. Per quanto riguarda il merito delle proposte, l'Assemblea legislativa regionale ha preso parte alle procedure di seguito illustrate: 1) Partecipazione alla procedura di verifica dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità ai sensi del protocollo n. 2 del TFUE - Dialogo politico con le Camere del Parlamento italiano in merito: - alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni "L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare" - COM (2015) 614 final; - alla proposta di direttiva del parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti - COM (2015) 594 final; - alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2008/98 relativa ai rifiuti - COM (2015) 595 final; - alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio – COM (2015) 596 final – Approvata dall'Assemblea legislativa nel corso della seduta del 2 febbraio 2016. 2) Partecipazione alla procedura di verifica dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità ai sensi del protocollo n. 2 del TFUE - Dialogo politico con le Camere del Parlamento italiano in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti dei contratti di vendita online e di altri tipi di vendita a distanza di beni (COM 2015 - 635 final) – Approvata dall'Assemblea legislativa nel corso della seduta del 22 marzo 2016. 3) Proposta di Risoluzione avente ad oggetto: Partecipazione alla procedura di verifica dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità ai sensi del protocollo n. 2 del TFUE - Dialogo politico con le Camere del Parlamento italiano in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 96/71/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi - COM (2016 128) – Approvata dall'Assemblea legislativa nel corso della seduta del 26 aprile 2016. Come di consueto, ogni Risoluzione proposta dalla II Commissione ed approvata dall'Aula è stato il frutto del lavoro di esame da parte della struttura tecnica della II Commissione e dei contributi forniti dal partenariato che ha preso parte alle sedute della Commissione stessa. 2. Funzione di indirizzo e controllo nei confronti della Giunta. Sul fronte dell'attività di indirizzo e controllo nei confronti della Giunta regionale, la sessione comunitaria dell'Assemblea legislativa regionale si è tenuta il 19 aprile 2016. La sessione è stata dedicata all'esame del rapporto sullo stato di attuazione delle politiche comunitarie adottato dalla giunta regionale il 21 settembre 2015. Nel corso della Sessione comunitaria, la II Commissione ha sottoposto all'approvazione dell'aula la Relazione sullo stato di attuazione degli interventi cofinanziati con risorse europee aggiornata a fine 2015 e una proposta di Risoluzione che impegna la Giunta regionale a fornire all'Assemblea legislativa regionale i dati riguardanti l'attuazione fisica e finanziaria degli interventi cofinanziati con i programmi operativi della programmazione 2007-2013, sotto il profilo della capacità di mantenimento e di creazione di occupazione, specie giovanile, in:* http://www.consiglio.marche.gov.it/banche_dati_e_documentazione/rapporti_sullo_stato_della_legislazione/pdf/rapporto_2016.pdf

stante scambio di informazioni tra consiglio e giunta. Anche in questo caso, il momento centrale dell'attività regionale è la *sessione europea del consiglio* (art. 8 della legge regionale di procedura), in cui si procede all'esame del programma di lavoro della Commissione Europea e all'individuazione dei temi di interesse regionale. Le eventuali osservazioni di merito ai progetti di atti europei (di cui all'art. 24 della l. 234/2012) sono definite di intesa dalla giunta e dal consiglio (art. 2 della legge regionale di procedura), che provvede invece in autonomia al controllo di sussidiarietà e all'invio delle osservazioni alle Camere⁸³.

Le leggi di procedura approvate dopo la riforma del titolo V disciplinano sia gli aspetti relativi alla partecipazione della regione al processo di formazione del diritto europeo che quelli della fase discendente di adattamento sistematico agli obblighi europei, introducendo la grande novità di uno strumento legislativo periodico di attuazione.

Per l'approvazione della legge europea regionale è generalmente prevista, similmente a quanto avviene a livello statale, una cadenza annuale. Per le Marche il termine indicato nella L.R. 14/2006 è il 31 maggio e la proposta è da parte dell'esecutivo. La base normativa prevede espressamente solo l'attuazione *in via legislativa e amministrativa*, non facendo menzione dell'attuazione *in via regolamentare*, anche se la possibilità di ricorrere a quest'ultima modalità sembra presupposta dall'inciso che relativamente all'attuazione *in via amministrativa* evoca una predeterminazione, da parte della legge, dei relativi principi e criteri direttivi.

In generale, l'uso della legge europea, per quanto in espansione, non rappresenta ad oggi il principale meccanismo di adeguamento al diritto europeo da parte degli ordinamenti regionali. Per quanto siano dotate dello strumento della legge europea, nel corso degli ultimi due anni non ne hanno fatto uso, tra le altre, le Marche affidandosi in prevalenza all'approvazione di leggi regionali *ad hoc* o all'adozione di atti amministrativi. Il limitato ricorso alla legge europea regionale si inserisce in un quadro generale di ancora marginale coinvolgimento delle regioni nella fase discendente. Tuttavia le Marche evidenziano un contributo regionale alla implementazione del diritto europeo, come si evince dalla relazione illustrativa del d.d.l. delegazione europea 2013, 2014, 2015⁸⁴.

⁸³ Così IACOVIELLO A., *cit.*, pag. 226.

⁸⁴ ROSINI M., *cit.*, pag. 66-67.

In conclusione, anche dopo la legge n. 234/2012, il ruolo delle regioni nella fase discendente rimane la più rilevante questione aperta nel processo di adeguamento agli obblighi europei, la cui soluzione passa probabilmente anche da una maggiore consapevolezza degli stessi enti regionali della loro posizione di componenti decisive della fase discendente del diritto europeo che le induca a ridurre la distanza ancora marcata tra le ambiziose discipline adottate e la loro applicazione. La storia della fase discendente è sempre stata, del resto, una storia di conquiste graduali di cui l'attuale quadro normativo rappresenta verosimilmente soltanto una nuova, ennesima, "tappa intermedia"⁸⁵.

Gli studiosi del diritto evidenziano che, a causa della marcata disomogeneità dell'organizzazione territoriale degli Stati membri, (...), sono mancati i presupposti per una regolamentazione a livello europeo del loro coinvolgimento diretto del processo decisionale"⁸⁶.

E poi: "in un primo periodo, l'attenzione era limitata prevalentemente alla disciplina della partecipazione regionale all'attuazione al diritto europeo; per assicurare il rispetto dell'obbligo di adeguamento del diritto interno europeo nel tempo, considerato che la partecipazione al processo di formazione degli atti normativi e delle politiche europee costituisce un presupposto fondamentale per la successiva attuazione, si è diffusa poi la consapevolezza della rilevanza strategica della partecipazione delle autonomie alla fase ascendente del processo decisionale europeo"⁸⁷.

Con la fase ascendente del processo decisionale "ciascun Paese ha il compito di concorrere ad orientare le politiche europee rappresentando a livello europeo le esigenze e le aspettative della comunità nazionale, quindi dei cittadini e del sistema produttivo. La capacità di ciascuno Stato membro di incidere efficacemente sul processo decisionale europeo è condizionata dalla tempestiva individuazione unitaria del rispettivo interesse nazionale con riferimento ai diversi dossier in discussione, anche tenendo conto delle possibili ricadute delle decisioni a livello interno. Gli Stati membri devono essere quindi

⁸⁵ Così ROSINI M., *cit.*, pag. 70.

⁸⁶ IACOVIELLO A., *cit.*: "un esempio in tal senso è rinvenibile con riferimento al nuovo assetto del Comitato delle Regioni che, benché rafforzato, rimane un organo disomogeneo a causa della discrezionalità degli Stati nell'individuare le realtà territoriali aventi titolo ad essere rappresentate. Sostanzialmente, quindi, il vero ostacolo da superare per il passaggio da un regionalismo funzionale ad un regionalismo istituzionale a livello europeo rimane proprio la difficoltà ad individuare un minimo comune denominatore tra le diverse entità territoriali presenti negli Stati membri."

⁸⁷ IACOVIELLO A., *cit.*, pag. 212.

in condizione di delineare una visione strategica sui diversi temi in discussione, di individuare i propri interessi, e di incanalarli e promuoverli nel dibattito europeo, prendendo posizione nei negoziati. Il coinvolgimento delle autonomie territoriali nella fase ascendente del processo decisionale assume pertanto un'importanza strategica sia a livello europeo, sia a livello nazionale, simmetricamente al grado di autonomia ad esse riconosciuto nei diversi ordinamenti statali. A livello europeo, il contributo dei livelli di governo sub-statale consente di migliorare l'efficacia delle politiche e della normativa; concorre altresì alla realizzazione dell'obiettivo di "comunicare l'Europa", cioè di avvicinare i cittadini alle istituzioni europee, e di temperare il *deficit* democratico dell'UE"⁸⁸. Inoltre le regioni assumono un ruolo di primo piano sul fronte della riduzione delle distanze che si vanno ancora creando tra i cittadini e le istituzioni europee e il contributo al miglioramento della percezione dell'Europa da parte dei cittadini degli Stati membri, che costituisce uno dei principali obiettivi per il rilancio del processo di integrazione europea, unitamente alla rimodulazione della politica economica e della governance europea. Per questo rileva citare il Comitato delle Regioni, organismo consultivo composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali degli Stati membri, disciplinato dagli artt. 305, 306, 307 del TFUE⁸⁹.

⁸⁸ Così IACOVIELLO A., *cit.*, pag. 214: "In sintesi, nel sistema di pianificazione della normativa e delle politiche europee il coinvolgimento delle collettività regionali assolve ad una duplice funzione: da una parte, è essenziale per l'individuazione dell'interesse nazionale con riferimento ai dossier europei, costituito dall'insieme delle aspettative di ciascun livello di governo, individuate tenendo conto delle esigenze delle comunità di riferimento; dall'altra, concorre al consolidamento della democrazia europea".

⁸⁹ Creato nel 1994, dopo l'entrata in vigore del trattato di Maastricht, il Comitato delle Regioni (CdR) è un organo consultivo che rappresenta gli interessi degli enti regionali e locali dell'UE e invia pareri per loro conto al Consiglio e alla Commissione. I suoi membri possono essere, ad esempio, capi degli enti regionali, sindaci o rappresentanti eletti o non eletti di regioni e città dei 28 Stati membri dell'UE. Secondo la definizione del suo mandato, il CdR è un'assemblea politica di titolari di un mandato elettorale regionale o locale al servizio dell'integrazione europea. Esso assicura la rappresentanza istituzionale di tutti i territori, le regioni, le città e i comuni dell'UE. Tra le attribuzioni vi è la formulazione di pareri su richiesta di altre istituzioni, la consultazione obbligatoria. Il Consiglio e la Commissione sono tenuti a consultare il CdR prima di adottare decisioni in materia di: istruzione, formazione professionale e gioventù (art 165 TFUE), cultura (art. 167 TFUE), sanità pubblica (art.168 TFUE), reti transeuropee di trasporti, telecomunicazioni ed energia (art. 172 TFUE), coesione economica e sociale (art. 175, 177, 178 TFUE). Qualora lo ritengano opportuno, la Commissione, il Consiglio e il Parlamento possono inoltre consultare il Comitato delle regioni su qualsiasi altra materia. Per quanto riguarda la formulazione di un parere di propria iniziativa, quando viene consultato il Comitato Economico e Sociale, il CdR ne è informato e, se ritiene che siano in gioco interessi regionali, può anch'esso esprimere un parere sull'argomento trattato. In generale, il CdR può esprimere un parere ogniqualvolta lo ritenga utile. Per esempio il Comitato ha emesso pareri di propria iniziativa nei seguenti settori: piccole e medie imprese (PMI), reti transeuropee, turismo, fondi strutturali, sanità (lotta contro la droga), industria, sviluppo urbano, programmi di formazione, ambiente. Dal 2008 la commissione REGI e la commissione COTER organizzano annualmente una riunione congiunta

Con il Comitato delle Regioni, le autonomie territoriali e locali sono in posizione ideale per guidare questo processo, in quanto rappresentano livelli di governo che possono favorire la massima partecipazione delle comunità territoriali nella fase di pianificazione delle politiche e della normativa europea. Di qui l'opportunità della massima valorizzazione del coinvolgimento regionale nella fase ascendente del processo decisionale europeo da parte di ciascuno Stato membro anche se, a causa della discrezionalità da parte degli Stati di individuare le realtà territoriali aventi titolo per rappresentarle, non si ha ancora un minimo comune denominatore tra le diverse entità territoriali europee presenti (presidenti di regione, sindaci, ecc). Criticità che si potrebbe in parte ovviare intensificando i processi di lobbying istituzionale proponendo emendamenti a proposte di regolamento in fase di discussione a Bruxelles.

Negli ultimi anni si sono creati i presupposti per favorire una maggiore partecipazione regionale alla definizione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo: da una parte, in via di prassi, si è consolidato un coordinamento regionale in sede di conferenza dei presidenti delle assemblee legislative (associazione alla quale le Marche aderiscono con LR 11/8/1994, n.29) relativa alla "Partecipazione all'attività della conferenza dei presidenti dell'assemblea dei consigli regionali e delle province autonome" che svolge peraltro un lavoro propulsivo di analisi preliminare del programma di lavoro annuale della Commissione Europea individuando i temi di interesse comune del sistema regionale; dall'altra, diverse regioni hanno iniziato opportunamente a condividere le risoluzioni programmatiche approvate nelle rispettive sessioni europee, e soprattutto a renderle disponibili sul proprio sito istituzionale. Un più diffuso contributo regionale rafforzerebbe l'azione negoziale del governo a livello europeo sia al fine di prevenire ed evitare l'insorgenza di vincoli onerosi, sia al fine di promuovere decisioni più favorevoli per il Sistema Paese⁹⁰.

Per quello che riguarda nello specifico la conferenza delle assemblee legislative regionali europee ad essa aderiscono e partecipano, su base volontaria, le assemblee regionali

nel quadro dell'evento «Open days: Settimana europea delle regioni e delle città». Per la base giuridica del CdR si veda: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_1.3.14.pdf

⁹⁰ Così IACOVIELLO A., *cit.*, pag. 241.

con potestà legislativa dell'UE e, per quanto riguarda l'Italia, sono coinvolte tutte le regioni e le province autonome⁹¹.

Un'altra modalità da ricordare è anche l'azione di network e associazioni: “parallelamente alla progressiva apertura dell'ordinamento europeo al contributo degli enti regionali e locali, il processo di integrazione europea è stato caratterizzato anche dall'*azione di network e associazioni*, nati in modo spontaneo dalla seconda metà degli anni Settanta fino all'inizio del nuovo millennio. Le associazioni assolvono a una triplice funzione: facilitano la circolazione delle informazioni e pareri tra membri, relativamente all'evoluzione normativa e alle policy in discussione; operano come interlocutori delle istituzioni europee nel processo decisionale; operano quali attori di lobbying⁹².

Per completezza, si cita l'adesione della regione Marche anche all'Associazione italiana per il Consiglio dei Comuni d'Europa - AICCE - Sezione italiana del Consiglio dei Comuni d'Europa, avvenuta con Legge Regionale 18/10/1974, n.24.

La dottrina tuttavia evidenzia che con la progressiva istituzionalizzazione del ruolo delle regioni nel processo di integrazione europea, sia a livello diretto (con la partecipazione al Comitato delle Regioni) che indiretto (con ad esempio gli uffici di rappresentanza regionale a Bruxelles), il ruolo delle associazioni è parzialmente mutato, rafforzando gli aspetti di lobbying e di networking⁹³.

Il Parlamento Europeo, inoltre, può dialogare con la società civile attraverso gli intergruppi promuovendo i contatti con il territorio nazionale⁹⁴.

Un altro modo per contribuire al processo legislativo è quello di partecipare alle consultazioni pubbliche che - periodicamente - vengono lanciate dall'UE sui diversi temi⁹⁵.

⁹¹ Si veda BANDERA S. e CATTANEO M.C., *Il ruolo delle associazioni regionali europee nel processo decisionale europeo: stato dell'arte e prospettive*, 8/1/2018, in *Diritti regionali, Rivista diritto delle autonomie territoriali*, anno 2018, fascicolo I, pag. 107 ss.

⁹² Così BANDERA S. e CATTANEO M.C., *cit.*, pag. 98 e ss: “La ricognizione effettuata evidenzia che, in base all'ambito di intervento, ai fini del presente lavoro è utile rilevare che – per l'ambito industria – esistono Alpe Adria, CRPM (Conferenza delle Regioni Periferiche e Marittime d'Europa), CTP (Communauté de Travail de Pyrenées), ECRN (European Chemical Regions Network), REVES (European Network of Cities and Regions for the Social Economy) e I Quattro Motori.”

⁹³ Così BANDERA S. e CATTANEO M.C., *cit.*, pag. 111.

⁹⁴ BANDERA S., CATTANEO M.C., *cit.*, pag. 105: “il Parlamento Europeo è in dialogo con le associazioni regionali soprattutto nell'ambito degli intergruppi, gruppi di lavoro che operano come organi non ufficiali del Parlamento Europeo allo scopo di procedere a scambi di opinioni informali su tematiche particolari e di promuovere i contatti tra i deputati e la società civile”.

⁹⁵ A titolo di esempio rileva ai fini della presente ricerca la possibilità di partecipare alla Consultazione relativa al periodo di programmazione 2021/2027 che aveva ad oggetto investimenti, ricerca e innovazione, PMI, mercato interno pubblicata a gennaio-marzo 2018.

Quanto finora indicato riguarda la partecipazione al processo decisionale legislativo riferito a qualsiasi tematica e rispetto alla quale si possa o si voglia dare un contributo.

Volendo restare sul caso delle Marche, prima di proporre qualunque tipo di contributo ai processi di lobbying istituzionali in tema di politica industriale europea, bisogna innanzitutto capire il tipo di contesto (*normativo e imprenditoriale*) sul quale ha poggiato finora il “modello marchigiano”, caratterizzato da distretti, e che - oggi - rappresenta una *eccezione marchigiana* di cui tener conto. E’ quanto ci si propone di fare nei paragrafi successivi.

1.2 I livelli nazionale e regionale di fronte alla sfida della promozione economica

1.2.1 Il piano Industria 4.0 e sue discipline attuative

Per una ricostruzione storico – terminologica della nozione di politica industriale si considera solo che nell’attuale fase storica, dopo l’approccio ispirato alla *deregulation* degli anni settanta, ottanta e al libero mercato degli anni novanta, la *politica industriale* sta tornando al centro dell’agenda dei governi come strumento per reagire alla crisi economica e per rilanciare il tessuto produttivo. In questo senso si richiamano i più recenti interventi del governo in tema di politica industriale contenuti in Industria 2015 e in Industria 4.0⁹⁶.

⁹⁶ Così BERTARINI B., *cit.*, capitolo I “L’evoluzione della politica industriale nell’UE. La mancanza di una visione sistemica per l’industria”, 2017, pag.1-47: “La ricostruzione storico-terminologica illustrata permette di evidenziare l’esistenza di una molteplicità di aspetti ricompresi all’interno della nozione di politica industriale, che non consentono di giungere ad identificare un unico concetto, una unica definizione di essa (...). Il disegno di legge relativo a *Industria 2015* approvato dal Consiglio dei Ministri il 22/9/2006 con il titolo di “Interventi per l’innovazione industriale” contenuto poi nella legge 27/12/2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), segna l’inaugurazione di un nuovo corso della politica industriale, il cui obiettivo esplicito è nuovamente quello di spostare il sistema dalla sua traiettoria inerziale ritenuta inadeguata a garantire l’obiettivo finale di un livello di competitività sufficiente a sostenere la tenuta di lungo periodo del sistema produttivo. *Industria 2015* si propone in questa direzione di abbandonare una politica basata su incentivi generalisti e semiautomatici per misurarsi, invece, con pochi ambiti di intervento selezionati, considerati prioritari per lo sviluppo economico del Paese. Alla base di *Industria 2015* vi è un programma di politica industriale che sia in grado di garantire la crescita della vocazione industriale (attraverso un allungamento della filiera manifatturiera verso valle e verso monte), la presenza nella produzione dei beni di consumo (attraverso l’innovazione tecnologica e organizzativa), la sopravvivenza delle piccole e medie imprese (attraverso lo stimolo e la crescita delle collaborazioni industriali)”.

Il piano nazionale Industria 4.0, già ricordato, è il primo tentativo di una politica industriale nazionale intesa come insieme di misure organiche e complementari in grado di favorire gli investimenti per l'innovazione e la competitività⁹⁷.

Per quanto riguarda la diffusione delle tecnologie rappresentative della cosiddetta Industria 4.0, a fronte del crescente interesse presente sia nella comunità scientifica sia nelle politiche pubbliche, per i fenomeni legati alla digitalizzazione dei processi produttivi, la disponibilità di evidenze statisticamente fondate sulla diffusione di tali tecnologie è deficitaria e non in grado di raccontare le tendenze in atto, almeno con riferimento alle dinamiche dell'intero sistema produttivo⁹⁸.

Per accompagnare e supportare le imprese nella trasformazione digitale e 4.0, facendo loro comprendere i reali vantaggi derivanti da investimenti in tali tecnologie, il piano Industria 4.0 ha previsto un network nazionale con lo scopo di: diffondere la conoscenza sui reali vantaggi derivanti da investimenti in tecnologie in ambito Industria 4.0; affiancare le imprese nella comprensione della propria maturità digitale e nell'individuazione

⁹⁷ Nello specifico le misure individuate dal piano sono nove suddivise in due ambiti: innovazione e competitività. Per la parte *Innovazione*: iperammortamento e superammortamento (“investire per crescere”); nuova Sabatini (“Credito all’innovazione”); credito d’imposta Ricerca e Sviluppo (“Premiare chi investe nel futuro”); 4) Patent Box (“Dare valore ai beni immateriali”); startup innovative e PMI innovative (“Accelerare l’innovazione”); Per la parte *Competitività*: Fondo di Garanzia (“Ampliare le possibilità di credito”); ACE (Aiuto alla Crescita Economica, “Potenziare il Capitale in impresa”); IRES, IRI e Contabilità per cassa (“Liberare risorse”); Salario di Produttività (“incrementare il salario per recuperare produttività”) http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/PIANO-NAZIONALE-INDUSTRIA-40_ITA.pdf

⁹⁸ MISE – rapporto MET “la diffusione delle imprese 4.0 e le politiche: evidenze 2017”, luglio 2018, Introduzione: “Il documento presenta i risultati di un progetto originale, diretto alla quantificazione della diffusione delle tecnologie rappresentative della cosiddetta Industria 4.0. A fronte del crescente interesse, presente sia nella comunità scientifica sia nelle politiche pubbliche, per i fenomeni legati alla digitalizzazione dei processi produttivi, la disponibilità di evidenze statisticamente fondate sulla diffusione di tali tecnologie è deficitaria e non in grado di raccontare le tendenze in atto, almeno con riferimento alle dinamiche dell'intero sistema produttivo. Le analisi presentate nelle pagine che seguono intendono contribuire a questa mancanza attraverso un approccio micro, basato sull'utilizzo dell'Indagine MET, una rilevazione campionaria condotta tra ottobre 2017 e febbraio 2018. Nel dettaglio, il campione è costituito da circa 23.700 imprese ed è rappresentativo della popolazione dell'Industria in senso stretto e dei servizi alla produzione, di tutte le classi dimensionali (incluse quelle con meno di 10 addetti) e di tutte le regioni italiane. L'indagine, quindi, consente di ricostruire analisi con un ampio dettaglio territoriale, dimensionale e settoriale degli aspetti rilevanti della vita delle imprese, sia di carattere strutturale sia riferibili alle grandezze rappresentative di strategie, comportamenti e performance economiche. Un'ampia sezione del questionario è dedicata al tema “Industria 4.0” attraverso la rilevazione del coinvolgimento delle imprese relativamente ad una vasta selezione di tecnologie rilevanti. Inoltre, le informazioni consentono non solo di registrare l'attuale utilizzo di ciascuna tecnologia considerata, ma anche di rilevare i soggetti che nel prossimo futuro hanno in programma di introdurre. In aggiunta, è possibile identificare le imprese produttrici di tali tecnologie”. In: <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/Rapporto-MiSE-Met40.pdf>. Per una guida ai finanziamenti si consulti il sito istituzionale del Ministero dello Sviluppo Economico: http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/investimenti_impresa_40_ita.pdf. “Azioni 2018 Piano Impresa 4.0 e risultati 2017” in: <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/198-notizie-stampa/2037691-prova-streaming>

delle aree di intervento prioritarie; rafforzare e diffondere le competenze sulle tecnologie in ambito Industria 4.0; orientare le imprese verso le strutture di supporto alla trasformazione digitale e i centri di trasferimento tecnologico; stimolare e supportare le imprese nella realizzazione di progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale.

Il network nazionale è stato così organizzato attraverso l'articolazione di: *punti di impresa digitale* c.d. PID (all'interno del sistema delle camere di commercio), dedicati alla diffusione locale della conoscenza di base sulle tecnologie in ambito Industria 4.0; *digital innovation hub* (nelle associazioni di categoria), dedicati alla formazione avanzata su tecnologie e soluzioni specifiche, ed infine alcuni *centri di competenza o competence center* (individuati tramite bando) dedicati all'alta formazione e allo sviluppo di progetti di ricerca industriale e sperimentale.

Ai fini della comprensione del lettore, occorre circoscrivere l'ambito sul quale si interviene e appare pertanto doveroso indicare alcune definizioni, quali: *centro di competenza, partenariato pubblico-privato, digital innovation hub (poli di innovazione)*.

Nello specifico, con decreto ministeriale 12 settembre 2017, n.214 (regolamento sulle modalità di costituzione e sulle forme di finanziamento di centri di competenza ad alta specializzazione, nel quadro degli interventi connessi al Piano nazionale industria 4.0, in attuazione dell'articolo 1, comma 115, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, legge di bilancio 2017) si definisce *centro di competenza ad alta specializzazione* un polo di innovazione costituito, secondo il modello di partenariato pubblico-privato, da almeno un organismo di ricerca e da una o più imprese. Il numero dei partner pubblici non può superare la misura del 50% dei partner complessivi⁹⁹. Per quanto riguarda la definizione di *partenariato pubblico-privato* riferita ai centri di competenza indicati nel suddetto decreto 214 del 12/9/2017, con decreto direttoriale del 29 gennaio 2018 viene indicato: modello di collaborazione tra partner sia pubblici che privati, questi ultimi selezionati dal partner pubblico tramite procedura di evidenza pubblica, ai sensi della vigente normativa.

Lo stesso decreto direttoriale definisce il *digital innovation hub (poli di innovazione)* come “struttura organizzativa per l'accesso delle imprese al sistema dell'innovazione, promossa da un'associazione di categoria delle imprese maggiormente rappresentativa a

⁹⁹ Decreto Ministeriale 214 del 21/9/2017: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/1/9/17G00223/sg>

livello nazionale, costituita sul territorio nazionale, finalizzata alla sensibilizzazione, informazione e diffusione delle nuove tecnologie, in coerenza con il piano nazionale Industria 4.0 e nel rispetto degli obiettivi ivi previsti”¹⁰⁰.

Considerando che si è accennato alla definizione di *partenariato pubblico privato*, ci si chiede come incentivare relative politiche pubbliche di stimolo, capaci cioè di implementare il modello CID come una sorta di evoluzione dei Poli di Innovazione previsti dalla normativa vigente.

Partendo dalla normativa nazionale di riferimento, infatti, con decreto ministeriale 12 settembre 2017, n. 214 i «poli di innovazione» sono strutture o raggruppamenti organizzati di parti indipendenti nei quali sono ricompresi start-up innovative, piccole, medie e grandi imprese, organismi di ricerca e di diffusione della conoscenza, organizzazioni senza scopo di lucro e altri pertinenti operatori economici, volti a incentivare le attività innovative mediante la promozione, la condivisione di strutture e lo scambio di conoscenze e competenze e contribuendo efficacemente al trasferimento di conoscenze, alla creazione di reti, alla diffusione di informazioni e alla collaborazione tra imprese e altri organismi che costituiscono il polo stesso.

Sembrerebbe che i poli di innovazione previsti dalla normativa europea e nazionale debbano rappresentare il punto di partenza, per individuare una evoluzione verso i CID, luogo fisico all’interno del quale prevedere una politica pubblica di stimolo e supporto al sistema imprenditoriale per affrontare non solo la digitalizzazione, ma anche altre sfide dell’era contemporanea già menzionate nelle pagine precedenti (internazionalizzazione, sfida manageriale, brand, distribuzione, ecc). Obiettivo è creare nuova occupazione ed una delle strade da percorrere è quella di aumentare il numero di esportatori abituali; in questo modo le risorse ottenute dal saldo positivo import-export potranno essere impiegate dall’ente pubblico per finanziare lo sviluppo innescando processi virtuosi a sostegno del territorio¹⁰¹. Autorevole dottrina sostiene che: “ci troviamo di fronte alla

¹⁰⁰ Decreto direttoriale 29/1/2018:

http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/normativa/decreto_direttoriale_29_gennaio_2018.pdf

¹⁰¹ Si veda *Rapporto ICE 2017-2018. L’Italia nell’economia internazionale*, ICE/Mise/Istat. Cfr paesi simili all’Italia per struttura imprenditoriale, si vedano dati di: ITALIA: <http://www.istat.it/it/archivio/esportazioni>; GERMANIA: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/165463/umfrage/deutsche-exporte-wert-jahreszahlen/>. FRANCIA: <http://lekiosque.finances.gouv.fr/fichiers/Etudes/tableaux/apercu.pdf>; Il dato rilevante ai fini del presente studio e contenuto nel Rapporto Ice è che l’Italia ha circa il doppio degli esportatori abituali rispetto alla Francia ed un saldo positivo tra export ed import che serve a finanziare sviluppo. L’obiettivo dell’Ente pubblico facilitatore dovrebbe essere anche quello di creare le condizioni per aumentare il numero di esportatori abituali.

necessità di ridisegnare la geografia delle nostre imprese e delle funzioni dell'Italia industriale”¹⁰².

Per quanto riguarda il caso Marche, dal punto di vista della normativa, rileva la legge regionale n. 25/2018, approvata il 10 luglio 2018 in assemblea consiliare, dal titolo: “Impresa 4.0: innovazione, ricerca e formazione”¹⁰³.

Nella relazione introduttiva alla relativa proposta di legge 50/2017 veniva indicato che: “Industria 4.0 rappresenta il paradigma che consentirà alle economie avanzate di competere globalmente nel settore manifatturiero, attraverso la coniugazione del tradizionale *know-how* produttivo con le più avanzate tecnologie (robotiche, sensoristiche e additive, cibernetiche e di interfaccia uomo-macchina), integrate a monte e a valle lungo la catena del valore, con le tecnologie ICT emergenti (*IoT Internet of Things, Big data, Cloud Computing*) in grado di abilitare sia processi logistici più flessibili, sia di consentire di produrre beni e servizi, in grado di soddisfare le esigenze specifiche di nicchie sempre più piccole di consumatori.

La dimensione regionale è determinante per implementare il modello complesso di Industria 4.0, in cui si sviluppano e si intrecciano tematiche di ampia portata che richiedono una forte attenzione alle dinamiche territoriali. In tale contesto il sistema economico marchigiano sta attraversando, da tempo, una fase di trasformazione il cui obiettivo è quello di evolvere dalla logica localistica dei distretti industriali allo sviluppo di nuovi modelli di business, al fine di accrescere le potenzialità regionali e di proiettarsi nei mercati internazionali.

Su questi presupposti, si ritiene doveroso fare una riflessione nel passaggio in cui si indica che: “con la presente proposta di legge si vuole tracciare una via marchigiana a Industria 4.0 per adattare il nostro contesto produttivo all’approccio innovativo rappresentato dalla “fabbrica intelligente”¹⁰⁴.

¹⁰² BONIFAZI A., GIANNETTI A., *cit.*, pag. 6: “Come emerge anche dalle recenti analisi dell’OCSE, la presenza di imprese “stabilmente” esportatrici in Italia è ancora troppo ridotta ed accrescerne il numero dovrebbe essere una delle principali priorità che il Paese deve porsi. (...). Pag. 13: “Emerge, dunque, sempre più una netta distinzione tra le imprese che operano sui mercati internazionali e quelle vincolate al mercato interno. Il diverso andamento dei loro volumi di affari tende a configurare una forbice che probabilmente si allargherà ulteriormente anche nei prossimi anni”.

¹⁰³ LR 25/2015 “*Industria 4.0: Innovazione, ricerca e formazione*”

http://www.consiglio.marche.it/banche_dati_e_documentazione/leggirm/leggi/visualizza/vig/2025

¹⁰⁴ Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca in <http://www.miur.gov.it/cluster>. Il MIUR, coerentemente con le priorità delineate in Horizon 2020, Programma dell’Unione Europea per la ricerca e

In virtù dell'art. 41 della Costituzione, in base al quale *l'iniziativa economica è libera*, non è affatto un processo scontato che il contesto produttivo si adatti immediatamente. Inoltre lo stesso quadro normativo costituzionale deve far riferimento al quadro normativo europeo¹⁰⁵. E', al contrario, più efficace ipotizzare un Ente pubblico facilitatore che sia da stimolo e che accompagni determinati processi per ridurre lo sfasamento temporale tra i tempi di comprensione del fenomeno e le soluzioni messe in campo per gestirlo. E' riduttivo chiedere al sistema produttivo semplicemente di adattarsi dando quasi per scontato che ciò avvenga in automatico. Ci si potrebbe trovare di fronte a tempistiche diverse, dovute alla sensibilità culturale di ciascun imprenditore, fenomeno che nel medio termine potrebbe addirittura provocare la chiusura di molte aziende. Al contrario,

l'innovazione, ha promosso e riconosciuto con Decreto Direttoriale 14/12/2012, n. 18 la nascita e lo sviluppo dei primi otto cluster tecnologici nazionali: *Aerospazio, Agrifood, Chimica verde, Fabbrica intelligente, Mezzi e sistemi per la mobilità di superficie terrestre e marina, Scienze della Vita, Tecnologie per gli ambienti di vita, Tecnologie per le Smart Communities*. Questo processo ha visto il coinvolgimento delle Regioni, chiamate a sostenere anche finanziariamente le attività complementari funzionali allo sviluppo e alla valorizzazione dei cluster, nell'ambito di specifici Accordi di Programma con il Miur. Nel 2016 il Miur ha pubblicato l'avviso per lo sviluppo e il potenziamento di nuovi 4 cluster tecnologici nazionali: *Tecnologie per il Patrimonio Culturale, Design, creatività e Made in Italy, Economia del Mare, Energia* (Decreto direttoriale 1610 del 3 agosto 2016:

[http://attiministeriali.miur.it/anno-2016/agosto/dd-03082016-\(3\).aspx](http://attiministeriali.miur.it/anno-2016/agosto/dd-03082016-(3).aspx)). Si completa così l'allineamento dei cluster tecnologici nazionali con le dodici aree di priorità per la ricerca individuate dal Programma Nazionale per la Ricerca 2015-2020 (PNR), approvato in via definitiva dal CIPE il 1° maggio 2016.

¹⁰⁵ Si veda PICOZZA E., *cit.*, pag. 93: “La *Costituzione economica* italiana in senso materiale deve essere concepita non più come il frutto delle sole disposizioni nazionali in materia, ma come il risultato della combinazione di queste ultime con le disposizioni comunitarie, le quali spesso trovano diretta applicazione nel nostro ordinamento. Questo è l'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale nella sentenza 389/1989 secondo cui “le norme prodotte dall'ordinamento comunitario operano direttamente nell'ordinamento interno come norme investite di forza o di valore di legge, vale a dire come norme che, nei limiti delle competenze loro proprio e nell'ambito degli scopi degli organi di produzione normativa della Comunità, hanno un rango primario. Il Trattato di Maastricht, sulla scia dell'Atto Unico Europeo, ha ridefinito i profili della politica economica comunitaria, prevedendo nuovi mezzi attinenti alle modalità dello sviluppo economico che deve essere non solo armonico ma anche “equilibrato” e deve mirare ad un “elevato grado di convergenza dei risultati economici (...). Pag. 113: La Costituzione italiana nella parte prima (diritti e doveri dei cittadini) dedica un apposito Titolo, il terzo, alla disciplina dei rapporti economici, attraverso numerose norme tra le quali la disciplina dell'iniziativa economica, pubblica e privata (art. 41). Questa norma costituzionale deve confrontarsi con le corrispondenti norme comunitarie in particolare i cosiddetti diritti sociali (lavoro, sciopero, retribuzione) e i diritti sociali di prestazione (salute, istruzione, arte, cultura, assistenza e previdenza sociale) e i diritti economici. Rispetto a questi ultimi si pone in particolare il problema della “compatibilità” della cosiddetta Costituzione economica con il Trattato sull'UE. Non rientra nello scopo della presente trattazione un'analisi sistematica del problema, né la ricerca di soluzioni che, allo stato attuale della dottrina, appaiono quasi sempre condizionate da presupposti o addirittura preconcetti ideologici. (...). Di conseguenza, anche per lo Stato che interpreta forse nel modo più restrittivo e critico, allo stato attuale, gli obblighi derivanti dalla volontaria partecipazione all'UE, le limitazioni di sovranità nazionali nel campo della disciplina dei rapporti economici, derivanti dal Trattato di Maastricht, sono un fatto acquisito. Ne deriva che l'art. 41, commi 2 e 3, nonché l'art. 43 della Costituzione (cioè il fulcro della cosiddetta “costituzione economica”) debbono essere oggetto di analisi critica e, probabilmente, si pone in modo oggettivo la necessità di un loro sostanziale adattamento al Trattato sull'UE”.

per affrontare un mondo completamente nuovo senza esserne travolti - in cui esistono rinnovamenti sempre più frequenti e con intervalli di tempo sempre più brevi - occorre spostare il punto di vista da cui partire: le istituzioni pubbliche come perno e guida del cambiamento.

Queste ultime devono innanzitutto assumere sia una visione globale di lungo periodo, per contribuire ad indirizzare e realizzare soluzioni strategiche durature nel tempo capaci di accompagnare le imprese anche attraverso partenariati pubblico-privati, sia proporre un metodo, semplice ma efficace, come ad esempio quello sopra accennato relativo all'organizzazione del sistema produttivo marchigiano in cinque categorie di imprese, per realizzare un lavoro sartoriale, che tenga conto dei bisogni, settori e dimensioni delle diverse categorie di imprese.

Questa organizzazione serve per affrontare - specialmente nelle Marche, territorio a forte vocazione imprenditoriale e di primati riconosciuti come quelli di regione manifatturiera e longeva - antiche e nuove problematiche (la *piccola dimensione* delle imprese, la loro *dispersione* sul territorio regionale, la loro difficoltà di accesso ai mercati, dovuta alla mancanza di una catena italiana di distribuzione di livello mondiale e di debolezza delle imprese italiane su questo specifico argomento) insieme ad altre nuove sfide (esempio sfida manageriale, il passaggio generazionale, il marchio e la digitalizzazione), che non si possono più rimandare.

Con particolare riferimento alla digitalizzazione, il testo introduttivo alla proposta di legge regionale 50/2017 indicava anche che: “la digitalizzazione dei processi produttivi consentirebbe lo sviluppo di vere e proprie “imprese digitali”.

Ma occorre anche chiedersi quanto e se si è digitali e quante imprese siano effettivamente pronte a recepirne velocemente i vantaggi. I dati analizzati in precedenza, indicano che le imprese marchigiane sono ancora indietro su questo fronte¹⁰⁶.

Più in generale, rimane un gap rilevante dell'Italia rispetto agli altri paesi dell'UE, soprattutto per il ricorso all'e-commerce come canale di acquisto e vendita di beni e servi-

¹⁰⁶ Report statistico *La digitalizzazione nelle Marche* in: <http://statistica.regione.marche.it>
ROMANO M., *Marche in ritardo su Industria 4.0 pronto il bando della Regione*, Il Sole 24 Ore, 25/9/2017: “Ultima in Italia per utilizzo della banda larga nelle imprese con più di 10 addetti, per indice di diffusione del sito web nelle imprese, per numero di imprese attive nell'e-commerce e negli acquisti di servizi di cloud computing, la regione, tra le più manifatturiere di Italia, si scopre in ritardo su Industria 4.0. Un gap evidente anche per gli investimenti in ricerca e sviluppo che, sia pure in crescita nell'ultimo anno, sono inferiori alla media italiana”.

zi. I dati della digitalizzazione delle imprese indicano quindi che ci sono ampi margini di miglioramento, sia in Italia che nelle Marche, e concentrarsi solo su questa sfida rischia di rallentare ancora di più il sistema produttivo¹⁰⁷.

Un contributo ad una possibile soluzione potrebbe essere quello che l'ente pubblico agisca subito da stimolo sui punti di forza del sistema imprenditoriale affinché, mentre si dà il tempo di adattarsi alle trasformazioni digitali, non si perda in competitività su quelli che sono, invece, punti di forza (es. domanda di *made in Italy* specialmente agroalimentare, ecc) e traino per l'intero sistema¹⁰⁸.

Nei prossimi decenni è prevista una crescita demografica e quindi un aumento generale della domanda di prodotti *made in Italy* da parte della popolazione mondiale¹⁰⁹; allo stesso tempo è prevedibile un livello di automazione gigantesco legato a Industria 4.0 che, da un lato, determinerà inevitabilmente la perdita di posti di lavoro, ma dall'altro ne richiederà di nuovi. Il problema da gestire è un possibile sfasamento temporale e ciò significa che l'ente pubblico deve agire contemporaneamente su due fronti: realizzare una politica pubblica di accompagnamento alla trasformazione digitale e dall'altro anche operare da stimolo sui punti di forza per rispondere all'opportunità di una crescente domanda di prodotti *made in Italy*.

Quindi prima di concentrarsi esclusivamente o prevalentemente sull'Industria 4.0 e ricondurre ogni sforzo alla sfida della digitalizzazione, è utile ricordare che l'ente pubblico è chiamato a risolvere vecchie problematiche già esistenti: in Europa solo il 2% delle imprese sfrutta appieno i vantaggi del digitale¹¹⁰.

E in Italia, in particolare nelle Marche, si deve considerare l'esistenza di almeno *due* particolari vincoli: scarsa digitalizzazione e piccola dimensione delle imprese. Un binomio devastante da gestire. Un fattore storico - quest'ultimo - che distingue il contesto

¹⁰⁷ Report "Cittadini, imprese, ICT" anno 2017: https://www.istat.it/it/files/2017/12/ICT_Anno2017.pdf

¹⁰⁸ Per un approfondimento dell'industria italiana del settore agroalimentare si vedano: BISTAGNINO L., CANTINO V., GIBELLO P., PUDDU E., ZACCONE D., *Il settore agroalimentare. Un patrimonio made in Italy da consolidare e rinnovare*, Cuneo, 2012; ANTOLDI F., CERRATO D., CAMPATI A., *Strategie e performance dell'industria alimentare*, Milano, 2015.

¹⁰⁹ Cfr *World Urbanization Prospects 2018* elaborato dall'ONU. Entro il 2050 i due terzi della popolazione mondiale vivranno nelle città, una tendenza trainata principalmente da tre Paesi - India, Cina e Nigeria - con Delhi che a partire dal 2028 diventerà la metropoli più abitata al mondo. Oggi il primato spetta a Tokyo, capitale del Giappone, che ha 37 milioni di abitanti. Fonte: <https://population.un.org/wup/>

¹¹⁰ Si veda "Il digitale nell'economia europea. Bilanci, prospettive e ritardi" intervista a Mikk Vainik, esperto in sviluppo tecnologico del Ministero dell'economia estone, il paese più digitale in Europa (fonte:

regionale dagli altri paesi europei e che richiede di dover scegliere su quali priorità intervenire per non lasciare indietro nessuna forma di imprenditorialità anche potenziale. Nel parere alla proposta di legge regionale 50/2017, elaborato nella seduta del 24 novembre 2017, veniva specificato che: “in questa prospettiva, è più che mai necessario adeguare il modello legislativo con questi nuovi bisogni dell'industria marchigiana creando un insieme organico di strumenti tecnico-giuridici in grado di implementare le potenzialità e le prospettive delle risorse imprenditoriali e distrettuali presenti nelle cinque province marchigiane”. La relativa legge regionale 25/2018 pubblicata e quindi attualmente vigente, potrebbe essere arricchita in termini di visione. La si potrebbe considerare come una base di partenza per mettere a sistema una serie di azioni e individuare – dalla cornice normativa europea analizzata nel I capitolo – un quadro giuridico che sia da stimolo per le imprese.

L'art. 1 del testo modificato dall'apposita commissione consiliare ha ristretto l'ambito ad alcuni settori, infatti “la regione definisce, *nell'ambito della Strategia di Specializzazione Intelligente*, un percorso per l'applicazione e la diffusione del modello Impresa 4.0”. Tale strategia, approvata nel 2014 con precedente delibera di giunta (157 del 17/2/2014), individua quattro ambiti tecnologici applicativi/aree di specializzazione: *meccatronica, domotica, salute e benessere, manifattura sostenibile*¹¹¹.

La prima criticità che emerge è che ricondurre l'ambito a settori della Strategia di Specializzazione Intelligente individuati cinque anni prima - nel 2014 - escludendo di fatto a priori altri nel frattempo divenuti strategici (es. aerospazio) – esclude occasioni di riconversione del sistema produttivo marchigiano che, caratterizzato dal manifatturiero, dovrebbe puntare alle eccellenze di settore esistenti facendole conoscere e valorizzare¹¹².

Si rileva che la dimensione regionale è determinante per implementare il modello della rivoluzione industriale 4.0, in cui insieme alla *Smart Specialization* si sviluppano e si intrecciano tematiche di ampia portata strategica (ad esempio la *Digital Transformation*, *l'Internet of Things*, *la Data Analysis*, tra i quali ad esempio l'economia della condivisione o *sharing economy* che seppur non riportato dalla legge è, al contrario, di grande

Digital Economy and Society Index), in Euronews del 1/4/2016: <http://it.euronews.com/2016/04/01/il-digitale-nell-economia-europea-bilanci-prospettive-e-ritardi>

¹¹¹ DGR 157 del 17/2/2014: http://www.norme.marche.it/Delibere/2014/DGR0157_14.pdf

¹¹² Conferenza nazionale delle Regioni del 20/4/2017:

<http://www.regioni.it/newsletter/n-3155/del-05-05-2017/space-economyquadro-di-sintesi-su-impegni-e-risorse-16583/>

attualità ed interesse per le politiche europee. Il tema andrebbe inserito e regolato in apposita legge regionale. Ad oggi l'ente pubblico potrebbe ovviare all'assenza della specifica normativa dedicando uno spazio nell'ambito della regolazione del CID.

Sulla base di quanto finora evidenziato, non bastano quindi percorsi di innovazione tecnologica. Serve prevedere anche percorsi di innovazione organizzativa, gestionale e dei modelli di business connessi alla crescita aziendale, così come un percorso pubblico di stimolo per migliorare una politica di attrattività di *venture capitalist*, nonché di competenze per governare al meglio il processo di transizione in corso. Ma per ottenere risultati serve un gioco di squadra dove tutte le parti vadano verso la medesima direzione. E' necessario quindi che l'intero sistema pubblico ponga al centro della propria visione una politica di stimolo al sistema imprenditoriale.

E' quello che in parte il legislatore ha tentato di fare prevedendo anche la riforma del sistema camerale, ambito di riferimento per le imprese. Si ritiene necessario farne opportuno cenno nelle pagine seguenti, anche in considerazione della novità della nascita di una unica camera di commercio delle Marche, per la prima volta nella storia della regione, e attiva a partire dal primo novembre 2018. L'avvio di questa nuova fase consente di ridefinire tramite apposite convenzioni i rapporti tra regione Marche e sistema camerale regionale. Si è di fronte all'opportunità storica di poter definire congiuntamente attività che siano da stimolo al settore delle imprese. Una occasione da non perdere in vista della definizione della proposta di questa ricerca¹¹³.

¹¹³ Cfr DGR 712 del 28/5/2018 relativa a "protocollo di intesa Regione-Camere di Commercio delle Marche" prevede un asse 5 relativo ad "Innovazione, Impresa 4.0 e Digitalizzazione". Inoltre l'art. 3 stabilisce che: "gli ambiti di intervento, nello specifico gli interventi di cui si compone il quadro strategico di cui al presente accordo, sono organizzati sulla base di ambiti tematici, definiti assi, che saranno attivati sulla base delle convenzioni di cui all'art.4, in ragione delle priorità che verranno segnalate dai soggetti sottoscrittori e delle risorse finanziarie che si renderanno annualmente disponibili. Le suddette convenzioni hanno ad oggetto forme di collaborazioni *supplementari e complementari* rispetto alle attività istituzionalmente attribuite alle Camere di Commercio in virtù di quanto stabilito dalla Legge 580/93". DGR 38 del 22/1/2019 relativa ad "approvazione del protocollo di intesa Regione Marche-Camera di Commercio delle Marche". Fonte: www.norme.marche.it

1.2.2 La riforma delle camere di commercio

A partire dagli anni novanta del secolo scorso, molti enti pubblici hanno acquisito una maggiore autonomia organizzativa e funzionale (camere di commercio, ecc) che include, di regola, anche la potestà di dotarsi di un proprio statuto, nell'ambito dei principi stabiliti dalla legge e di regolamenti di organizzazione e di disciplina delle funzioni¹¹⁴.

Dal punto di vista organizzativo questo significa che “proprio con riferimento alle autonomie sociali e funzionali, peraltro, vi è un elemento di grande interesse che rappresenta una chiave di lettura da non sottovalutare: l'abbandono del modello provinciale appare doversi imputare alla presa di coscienza dell'inadeguatezza di tale modello rispetto al tessuto socio-economico di riferimento, per come è venuto ad evolversi. Dunque nel riassetto territoriale complessivo i tempi hanno coinciso, ma le ragioni ed i criteri sono stati molteplici”¹¹⁵.

¹¹⁴ CLARICH M., *cit.*, pag. 69.

¹¹⁵ Così CARAVITA B., SALERNO G.M., FABRIZZI F., CALZOLAIO S., GRANDI F., *Mappe d'Italia: dove va la riorganizzazione territoriale? Prime osservazioni sul problema dello zoning amministrativo*, in *Federalismi*, 8/2018: “Una volta scoperto il vaso di Pandora del riordino territoriale che ha interessato le amministrazioni statali come gli enti locali, la Ricerca non poteva mancare di dare conto di quanto sta accadendo nell'ambito di quella particolare autonomia funzionale che presiede alla tutela degli interessi sottesi all'organizzazione imprenditoriale sul territorio: la rete delle Camere di commercio. Invero, l'organizzazione di queste ultime è interessata da uno dei più importanti interventi di ristrutturazione istituzionale in corso: sulla base di una proposta di Unioncamere, ai sensi del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, le camere di commercio hanno avviato un piano complessivo di razionalizzazione per accorpamento delle proprie sedi, che ha permesso la riduzione del loro numero (da 105 a 60), garantendo la presenza di almeno una camera di commercio in ciascuna regione. Il lavoro di ristrutturazione che è stato compiuto dalle Camere di commercio presenta un livello di innovazione istituzionale davvero rimarcabile che merita, pertanto, di essere descritto nel suo percorso formativo. In particolare—with un procedimento simile a quello seguito da Banca d'Italia—il sistema camerale si è riorganizzato sul territorio adottando un criterio funzionale che tenesse in considerazione i molteplici fattori incidenti sull'attività svolta dalle Camere stesse. Già l'art. 10 della legge 7 agosto del 2015, n. 124, individuando i principi ed i criteri direttivi della delega legislativa, contemperava in realtà esigenze territoriali ed esigenze funzionali, ad esempio laddove prescriveva la “possibilità di mantenere la singola camera di commercio non accorpata sulla base di una soglia dimensionale minima di 75.000 imprese e unità locali iscritte o annotate nel registro delle imprese, salvaguardando la presenza di almeno una camera di commercio in ogni regione, prevedendo la possibilità di istituire una Camera di Commercio in ogni provincia autonoma e città metropolitana e, nei casi di comprovata rispondenza a indicatori di efficienza e di equilibrio economico, tenendo conto delle specificità geo-economiche dei territori e delle circoscrizioni territoriali di confine”. L'obiettivo assegnato al legislatore delegato era dunque quello di procedere alla ridefinizione delle circoscrizioni territoriali delle Camere di commercio, tenendo conto, non solo del vincolo amministrativo (almeno una camera di commercio in ogni Regione), ma altresì valutando indicatori economici diversi e le specificità geo-economiche dei territori. Tale proposta, poi confluita nel decreto legislativo del 2016, è stata pertanto il frutto di una attenta valutazione, supportata anche da dati offerti dal Censis. L'articolazione del nuovo sistema camerale è stata elaborata a partire non solo dal contesto economico e dal tessuto imprenditoriale delle nuove circoscrizioni territoriali, ma altresì dai dati del mercato del lavoro, del turismo, della legalità, così come dalla dotazione di infrastrutture oltre che di sedi di

Per quanto riguarda il processo di riforma delle camere di commercio si ricorda il D.Lgs. 124/2015 “Deleghe al governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche” - (c.d. Riforma Madia) – in particolare l’art. 10 (articolo riferito al riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura): “1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per la riforma dell’organizzazione, delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, anche mediante la modifica della legge 29 dicembre 1993, n. 580, come modificata dal decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 23, e il con-

Alta Formazione universitaria e tecnico-superiore. Una serie di aspetti che, con tutta evidenza, coinvolgono ambiti di competenza statali e regionali, circostanza questa che ha portato le Regioni Puglia, Toscana, Liguria e Lombardia a impugnare il decreto legislativo n. 219/2016, sollevando questioni di legittimità costituzionale innanzi alla Corte costituzionale, che si è pronunciata con la sent. 261/2017. L’ampia ed articolata pronuncia del Giudice delle leggi fissa alcuni punti fermi che vanno nel senso di confortare la scelta compiuta. In primo luogo, infatti, la Corte ha stabilito che “l’intervento del legislatore statale sul profilo in esame non è di per sé illegittimo, essendo giustificato dalla finalità di realizzare una razionalizzazione della dimensione territoriale delle camere di commercio e di perseguire una maggiore efficienza dell’attività da esse svolta, conseguibile soltanto sulla scorta di un disegno unitario, elaborato a livello nazionale” (punto 12.1.1 delle Considerazioni in diritto). Sempre sotto il profilo della riorganizzazione territoriale, la Corte non ha ritenuto di dover accogliere le censure regionali rivolte alla prospettata incongruità della riduzione del numero delle Camere di commercio, ed ha ritenuto altresì legittima la procedura attraverso la quale, con successivo decreto attuativo del Ministero per lo Sviluppo Economico, si è proceduto alla effettiva individuazione delle nuove circoscrizioni. La motivazione adottata dai giudici costituzionali attiene sempre all’inevitabile visione complessiva ed univoca che avrebbe dovuto caratterizzare l’intervento: “L’obiettivo assegnato al legislatore delegato, di procedere alla «ridefinizione» delle circoscrizioni territoriali, tenuto conto del significato del sostantivo e della finalità posta dalla norma di delega –che rendeva ineludibile una ricognizione ed un’istruttoria non compatibile, di regola, con tempi e modi di un atto normativo (sia pure consistente in un decreto delegato)–consente, infatti, di interpretare quest’ultima, ritenendo che con essa il Governo sia stato autorizzato anche a disciplinare un apposito procedimento, volto alla rideterminazione delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio”. L’unico profilo per il quale la Corte ha ritenuto fondate le censure mosse dalle Regioni ricorrenti attiene al rispetto del principio della leale collaborazione, proprio in ragione del fatto che il sistema camerale - e quindi la sua riorganizzazione funzionale –incide su molteplici ambiti materiali di competenza tanto statale che regionale. Per questo la sentenza ha stabilito che “il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione è stato correttamente individuato dalla norma nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano”, ma che “il modulo della stessa, tenuto conto delle competenze coinvolte, non può invece essere costituito dal parere, come stabilito dalla norma ma va identificato nell’intesa, contraddistinta da una procedura che consenta lo svolgimento di genuine trattative e garantisca un reale coinvolgimento”. In forza di questa pronuncia, il riordino territoriale del sistema camerale ha avuto un nuovo passaggio in Conferenza per ottenere l’intesa prescritta; il decreto di riordino territoriale è stato così sottoposto alla Conferenza Stato-Regioni ed a gennaio 2018 è stata sancita la mancata intesa. Il Consiglio dei ministri (in data 8 febbraio 2018) ha autorizzato il Ministro dello sviluppo economico ad adottare il decreto recante “Riduzione del numero delle Camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazione delle sedi e del personale, a norma dell’articolo 3, comma 4 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219”, a norma del d.lgs. 281/97. Successivamente, quindi, il Ministro ha emanato il DM in data 16 febbraio 2018”.

seguinte riordino delle disposizioni che regolano la relativa materia”¹¹⁶. La riforma entra di fatto in vigore con D.Lgs. 25 novembre 2016, n. 219 (attuazione della delega di cui all’art.10 della Legge 124/2015 per il riordino delle funzioni e dei finanziamenti delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura).

Le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, ai sensi dell’art. della L. 580/93, rivisto con D.Lgs. 219/2016, sono definite come: “enti pubblici dotati di autonomia funzionale che svolgono, nell’ambito della circoscrizione territoriale di competenza, sulla base del principio di sussidiarietà di cui all’articolo 118 della Costituzione, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell’ambito delle economie locali”¹¹⁷.

Tra i compiti e funzioni indicate dalla normativa, rileva l’art. 2 nella parte in cui si stabilisce che le camere svolgono funzioni relative alla pubblicità legale generale e di settore mediante la tenuta del registro delle imprese. Ci si riferisce, in particolare, alla pubblicità delle due sezioni speciali del Registro Imprese, dedicate rispettivamente alle categorie di imprese *start up innovative e PMI innovative*. Tale pubblicità appare senza dubbio funzionale per iniziare il lavoro sartoriale proposto nel presente studio, al fine di indirizzare ciascuna impresa verso la soluzione più adatta ai diversi bisogni, settori e dimensioni nonché alla forma di finanziamento che appare la più adeguata tra quelle possibili. Il comma d) evidenzia il sostegno alla competitività delle imprese e dei territori tramite attività d’informazione economica e assistenza tecnica alla creazione di imprese e start up, informazione, formazione, supporto organizzativo e assistenza alle PMI per la preparazione ai mercati internazionali, nonché collaborazione con ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane, SACE, SIMEST e Cassa depositi e prestiti, per la diffusione e le ricadute operative a livello aziendale delle loro iniziative.

Rileva, per l’obiettivo del presente lavoro, che sono escluse dai compiti delle camere di commercio le attività promozionali direttamente svolte all'estero (internazionalizzazione). Assume importanza anche il comma d bis) sulla valorizzazione del patrimonio cul-

¹¹⁶ Legge 124 del 7 agosto 2015 “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche” https://www.promopa.it/images/normativa/legge_124_2015_riforma_pa.pdf

¹¹⁷ Testo comparato Legge 580/93 vigente –D.Lgs 219/2016:

<http://www.unioncamere.gov.it/P42A3213C3204S154/il-decreto-legislativo.htm>

Si veda D.Lgs 219/2016: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/11/25/16G00236/sg>

turale nonché sviluppo e promozione del turismo, in collaborazione con gli enti e organismi competenti.

Il decreto del Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) 8 agosto 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 219 del 19 settembre 2017, ridetermina le circoscrizioni territoriali, istituisce nuove camere di commercio e determina in materia di razionalizzazione delle sedi e del personale¹¹⁸.

Con successivo decreto del 16 febbraio 2018 relativo a “riduzione delle Camere di Commercio mediante accorpamento, razionalizzazione delle sedi e del personale” il MISE stabilisce la riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazione delle sedi e del personale (in GU n. 57 del 9/3/2018)¹¹⁹.

Questo in linea con quanto sostenuto dalla dottrina circa una eccessiva frammentazione tra enti e ridondanza di compiti¹²⁰.

In tale contesto, per quanto riguarda le Marche, la scelta è stata quella della formazione di una camera unica regionale ai sensi dell’art. 1 comma 5 del D.Lgs. 219 del 25 novembre 2016, in base al quale: “I consigli di due o più camere di commercio possono proporre, con delibera adottata a maggioranza dei due terzi dei componenti, l'accorpamento delle rispettive circoscrizioni territoriali o le modifiche delle circoscrizioni stesse. Con decreto del MISE, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, è istituita la camera di commercio derivante dall'accorpamento delle circoscrizioni territoriali. Con la medesima procedura sono approvate le eventuali modifiche delle circoscrizioni territoriali delle

¹¹⁸ Decreto ministeriale 8 agosto 2017:

http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/normativa/decreto_ministeriale_8_agosto_2017_rideterminazione_camere_commercio.pdf

¹¹⁹ Sezione “*Riforma delle Camere di Commercio*” in Unioncamere: <http://www.unioncamere.gov.it/>. Si veda anche CARAVITA B., SALERNO G.M., FABRIZZI F., CALZOLAIO S., GRANDI F., *cit.*, in *Federalismi*, 8/2018: “Di volta in volta, poi, le specifiche ri-articolazioni dell’assetto territoriale delle strutture amministrative sono state giustificate sulla base di assai differenziate esigenze, motivazioni e finalità, talora soltanto genericamente richiamate. Efficienza, semplificazione, razionalizzazione, riduzione della spesa, ottimizzazione dei processi e dei servizi, sono state spesso indicate come ragioni e obiettivi delle singole ri-articolazioni”.

¹²⁰ IEVA L., *Fondere regioni ed enti territoriali per rilanciare l’economia*, in *LexItalia* 20/8/2018: “Una eccessiva frammentazione tra enti e ridondanza di compiti, anche tra il livello statale e quello regionale, si registra ancora”.

camere di commercio esistenti, fermo restando il numero massimo di 60 e la necessità di mantenere l'equilibrio economico finanziario per ciascuna delle camere interessate"¹²¹.

La Camera di Commercio unica delle Marche, quinta più grande in Italia con 170.000 imprese iscritte, è operativa con una governance definita in un accordo che ha riguardato nove associazioni di rappresentanza e la nascita di tre aziende speciali di filiera (agroalimentare, sistema moda, meccanica e arredamento)¹²².

Dal punto di vista amministrativo, la dottrina definisce le camere di commercio enti di tipo associativo esponenziali di categorie e sono richiamate dal governo nel Documento di Economia e Finanza 2018 come uno dei soggetti attuatori delle riforme dirette alla modernizzazione del Paese.

In particolare "all'interno delle misure contenute nel Piano Nazionale di Riforme (PNR sezione III del DEF), l'azione delle camere di commercio viene citata sia nel piano Impresa 4.0, sia nel capitolo riguardante le semplificazioni, sia all'interno della riforma della disciplina sulla crisi di impresa e insolvenza. A partire da marzo 2018, come evidenziato nel PNR, anche per quello che riguarda il regolamento per la certificazione dei centri di trasferimento tecnologico. Questi ultimi rappresentano uno dei soggetti (insieme ai Punti impresa digitale costituiti dalle Camere di commercio, agli *Innovation Hub* e ai *Competence Center*) introdotti dal piano industria 4.0 per dare impulso ai processi di innovazione e digitalizzazione delle imprese italiane. La certificazione dei centri di trasferimento tecnologico viene rilasciata da Unioncamere, nelle more dell'accreditamento degli enti di certificazione nazionale, attraverso una propria struttura tecnica nazionale. Al momento sono numerosi i soggetti interessati a questa certifica-

¹²¹ Per una definizione delle camere di commercio come enti esponenziali di categorie si veda CLARICH M., *cit.*, pag. 336: "Una distinzione è tra enti di tipo associativo e non associativo. I primi sono enti esponenziali di categorie o gruppi. Molti di essi si caratterizzano per la presenza di organi di tipo rappresentativo. Così, per esempio, nelle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, è istituito, in aggiunta agli organi amministrativi (giunta e presidente) un organo di tipo assembleare con funzioni di indirizzo costituito dal consiglio nel quale sono rappresentati, tramite un meccanismo elettorale, tutti vari settori economici rilevanti (con l'aggiunta anche di due rappresentanti designati dalle organizzazioni dei consumatori e dei lavoratori)".

¹²² CLARICH M., *cit.*, pag. 45 e pag. 47: "Nel caso delle cosiddette società in-house, a partecipazione totalitaria pubblica e che svolgono la parte prevalente della propria attività per conto dei propri azionisti possono essere considerate quasi come articolazioni organizzative interne all'amministrazione" e pag. 351: "rientra tra le "semi-amministrazioni un'altra tipologia di società, costituita dalle cosiddette società in house, le quali sono così strettamente legate sul piano organizzativo e operativo a una pubblica amministrazione da poter essere equiparate, in definitiva, a un ufficio interno (in house appunto) della medesima e Rassegna stampa Regione Marche del 27 aprile 2018.

zione che consente di svolgere attività di informazione, formazione e assistenza alle imprese sui temi di Industria 4.0”¹²³.

Nell’ambito di Industria 4.0, in particolare, il network nazionale riconosce il ruolo delle camere di commercio italiane a supporto della digitalizzazione delle imprese con la costituzione dei punti di impresa digitale¹²⁴, dedicati alla diffusione locale della conoscenza di base sulle tecnologie in ambito Industria 4.0. Tuttavia, nonostante le ingenti risorse dedicate a tale attività dopo il primo anno di avvio, la diffusione della cultura digitale fa ancora fatica ad affermarsi tra le PMI: secondo una indagine elaborata da Mise/Mef e pubblicata a luglio 2018 su imprese e tecnologie 4.0, “le imprese che restano ancorate a logiche “tradizionali” ovvero che non utilizzano tecnologie 4.0 e non hanno in programma interventi futuri, rappresentano ancora la grande maggioranza della popolazione industriale (86,9%)”¹²⁵.

Pertanto si è di fronte ad una grande opportunità: la possibilità di pianificare un’azione congiunta con il sistema camerale che sia da stimolo e sostegno all’individuazione del CID, e successiva implementazione, ottimizzando il valore aggiunto che si può avere in termini organizzativi attraverso l’esistenza di una Camera unica regionale.

Dal punto di vista giuridico questo significa iniziare dall’attuazione della delibera di giunta 712 del 28/5/2018 relativa al “*protocollo di intesa Regione-Camere di Commercio delle Marche*” che prevede uno specifico Asse 5 relativo ad “Innovazione, Impresa 4.0 e Digitalizzazione”. L’art. 3 stabilisce che: “gli ambiti di intervento, nello specifico gli interventi di cui si compone il quadro strategico di cui al presente accordo, sono organizzati sulla base di ambiti tematici, definiti assi, che saranno attivati sulla base delle convenzioni di cui all’art.4, in ragione delle priorità che verranno segnalate dai soggetti sottoscrittori e delle risorse finanziarie che si renderanno annualmente disponibili. Le suddette convenzioni hanno ad oggetto forme di collaborazioni supplementari e complementari rispetto alle attività istituzionalmente attribuite alle Camere di Commercio in virtù di quanto stabilito dalla Legge 580/93. Tra gli assi indicati nel protocollo di intesa:

¹²³Comunicato stampa di Unioncamere del 27/4/2018: “*DEF 2018: l’azione delle Camere di commercio inclusa nel Piano nazionale di riforme*”

<http://www.unioncamere.gov.it/P42A3742C160S123/def-2018--l-azione-delle-camere-di-commercio%EF%BF%BDinclusa-nel-piano-nazionale-di-riforme.htm>.

¹²⁴ Cfr portale dedicato ai Punti Impresa Digitale: <https://www.puntoimpresadigitale.camcom.it/>

Asse 1. Internazionalizzazione; Asse 2. Promozione attività turistica; Asse 3. Semplificazione amministrativa; Asse 4. Supporto al placement e all'orientamento al lavoro e alle professioni; Asse 5. Innovazione, Impresa 4.0 e Digitalizzazione; Asse 6. Sviluppo Macroregione Adriatico Ionica. L'art. 4 del protocollo di intesa stabilisce che l'accordo oggetto dello stesso viene attuato mediante un programma di azione, elaborato dal comitato di indirizzo e controllo e approvato dalla giunta regionale e dal sistema camerale. Il programma di azione individua gli interventi e le azioni, sia a regia che a titolarità, poste in essere dalle Camere di Commercio, con definizione delle tempistiche di realizzazione, degli indicatori di monitoraggio e dei criteri di valutazione e controllo. Il programma di azione potrà ricomprendere anche le gestioni operative già oggetto di accordi in essere, qualora ciò sia ritenuto più funzionale ad una razionale gestione dei rapporti tra amministrazione regionale e sistema camerale. Il programma è oggetto di specifica convenzione annuale o pluriennale tra la regione e le camere di commercio.

L'art. 3 della DGR 712 del 28/5/2018 è utile in quanto l'attivazione di specifiche convenzioni rientra nell'ambito dell'individuazione di un quadro giuridico che sia da stimolo per le imprese: il programma contenente la serie di attività da realizzare con le camere di commercio per implementare il CID (capitolo III), prevedendo una proposta operativa dettagliata e articolata nelle attività da assegnare e realizzare.

La regione Marche, con l'individuazione della camera unica regionale, si trova di fronte alla possibilità storica di avviare una nuova politica di stimolo da cui possono derivare vantaggi anche al sistema camerale stesso quali: a) creazione di un centro decisionale forte ed autorevole, con una visione strategica più ampia pur nel rispetto delle specificità dei territori; b) diffusione, su tutto il territorio regionale, di servizi specializzati erogati nel rispetto di standard di qualità comuni; c) acquisizione di deleghe da parte della regione Marche su temi di prioritaria importanza per il sistema imprenditoriale regionale in coerenza con le nuove funzioni di cui al D.Lgs. 219/2016; d) acquisizione di maggiori risorse derivanti da accordi con altri enti e organismi nazionali e internazionali da destinare al sostegno del tessuto imprenditoriale; e) razionalizzazione complessiva dei costi con conseguente incremento delle risorse per il tessuto imprenditoriale. Per completez-

¹²⁵ Cfr MISE/MEF "le diffusione delle imprese 4.0 e le politiche: evidenze 2017", luglio 2018: <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/Rapporto-MiSE-MetI40.pdf>; Si veda IADAROLA S., *Industria 4.0 va avanti adagio*, in Italia Oggi-Imprese e Innovazione, 16/7/2018.

za, poiché tutto il territorio regionale è caratterizzato da una fortissima presenza (95%) di micro-imprese con meno di 10 addetti, si ricorda che, proprio questa caratteristica legata alla dimensione consente di parlare di *eccezione* marchigiana e rende il sistema regionale delle imprese particolarmente bisognoso di servizi omogenei, così come evidenziato anche nel documento allegato alla deliberazione 10/2017 del Consiglio camerale del 15/3/2017 dal titolo “Camera di Commercio delle Marche: le ragioni e i vantaggi dell’accorpamento regionale” che ha fotografato l’omogeneità del sistema economico marchigiano. La stessa delibera ha evidenziato anche una riorganizzazione in tre aziende speciali, individuando gli accorpamenti più opportuni, funzionali e sostenibili economicamente, tenuto conto che non sono prefissati nel D.M. 16/2/2018.

Inoltre, l’accorpamento del sistema camerale regionale è funzionale anche ad un eventuale percorso di concertazione tra regione e sistema medesimo, in vista dell’avvio del prossimo periodo di programmazione comunitaria 2021/2027, per eventuale delega al sistema camerale di determinate misure che prevedano progettualità a guida regionale. Questa scelta consentirebbe anche di contribuire a ridurre il problema, diffuso in Italia, di mancato utilizzo totale delle risorse¹²⁶.

Infine, per il presente lavoro, rileva la funzione strategica che potrebbe assumere il sistema camerale nel fornire i dati relativi alle imprese. Tali dati sono funzionali a svolgere il lavoro sartoriale di suddivisione in cinque categorie di imprese accennato nelle pagine precedenti.

Per avvalorare la tesi della fattibilità di quanto proposto, volendo agire da ente che stimola il sistema imprenditoriale, dimostrando al tempo stesso la possibilità di realizzare un lavoro mirato su ciascuna delle cinque categorie di imprese individuate, si fornisce una base concreta da cui partire. Come veniva pocanzi ricordato, si propone di ricorrere alle due sezioni speciali del Registro Imprese, la cui pubblicità consente di individuare pubblicamente start up innovative e PMI innovative, relativa sede, provincia e settore, sulle quali fare appunto un lavoro mirato. Obiettivo è scovare ogni forma di imprendito-

¹²⁶ PAOLELLA F., *Il ruolo del sistema camerale nella crescita economica dell’UE*, in *Federalismi* 7/11/2007. Chi scrive da sempre sostiene che una delle soluzioni possibili da praticare all’avvio di ogni periodo di programmazione sia quella di coinvolgere il sistema camerale in modo pro attivo e strategico.

rialità e sostenerla¹²⁷. Per la relativa normativa nazionale di riferimento si rimanda al paragrafo successivo.

1.2.3 Una misura di valorizzazione delle imprese meritevoli: start up e PMI innovative

Con il “Decreto Crescita 2.0”, entrato in vigore il 19/12/2012 con legge 221/2012 di conversione del DL 179/2012, il governo ha adottato una normativa per lo sviluppo e la crescita del Paese. In particolare la sezione IX riguarda: misure per la nascita e lo sviluppo di imprese start-up innovative. Specifiche definizioni sono previste per la società *start-up innovativa* (compresa la start-up a vocazione sociale, come definite dall'articolo 25, commi 2 e 4, del decreto e la start-up turismo prevista dall'articolo 11-bis del decreto legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2014, n. 106) e la *PMI innovativa* (come definita dall'articolo 4, comma 1, del decreto legge 24 gennaio 2015, n. 3, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2015, n. 33).

Alla luce dei molteplici quesiti giunti al Ministero dello Sviluppo Economico (MISE), il 14 febbraio 2017 il Ministero ha pubblicato la circolare n. 3696/c, un dettagliato documento rivolto alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura per evidenziare in modo separato le due tipologie di imprese e relativi controlli¹²⁸.

Nella relazione annuale 2017 del MISE, ovvero la fotografia (annuale) sullo stato di attuazione e l'impatto delle policy a sostegno di start up e PMI innovative, viene specificato quanto segue: “il Piano nazionale Industria 4.0 - la nuova strategia di politica industriale per promuovere la digitalizzazione e il rafforzamento competitivo del tessuto

¹²⁷ Cfr IACOBELLI G., LORENZONI G., ORAZI F., *L'officina Additiva, un luogo di soluzioni in cerca di problemi*, Jcube, 2015, pag.39: “la cultura dell'innovazione non può piovere dal cielo, né può realizzarsi con semplici intenti di massima. Bisogna scovarla dal basso, portando la molecolarità differenziata che la disarticola dentro ambienti connettivi sia tecnici che istituzionali. E' solo così che si può individuare e “domarla” ai fini della sua industrializzazione”. Per un approfondimento su come sostenere una start up e una PMI innovativa si vedano: BARTOLOMEI G., MARCOZZI A., *Come finanziare una start up innovativa*, Roma, 2015; SCALI L., VIANIELLO S., *Start up digitali e PMI innovative*, Milano, 2016.

¹²⁸ MISE, *Controlli delle CCIAA su start up e PMI innovative*, in *Relazione annuale 2017 su stato di attuazione e impatto delle policy per start PMI innovative*, pag. 24: in taluni passaggi della circolare si citano pareri precedentemente rilasciati dal MISE in materia di startup e PMI innovative, disponibili in una pagina dedicata sul sito istituzionale dell'amministrazione. Le tabelle sinottiche presentate nella terza parte della circolare recano una rappresentazione schematica di tali pareri, per ciascuno dei quali viene indicato il corrispondente requisito tra quelli previsti dall'art. 25, comma 2 del d.l. 179/2012 e dall'art. 4,

produttivo italiano - consiste in un ampio ventaglio di policy tese a creare un ambiente premiale per gli investimenti produttivi. In un’ottica di semplificazione, tutti gli incentivi fiscali di cui consta il piano, introdotti dalla Legge di Bilancio 2017 (legge 11 dicembre 2016, n. 232), sono a carattere automatico: si applicano cioè quando sussistono determinati requisiti formali, senza necessità di dar vita a processi selettivi, evitando attese e oneri burocratici. Un primo pilastro del Piano è rappresentato dal rafforzamento e dalla stabilizzazione degli incentivi all’investimento nel capitale di startup e PMI innovative, i quali, a seconda della natura giuridica dell’investitore, danno diritto, a partire dal 2017, a una detrazione Irpef o a una deduzione dall’imponibile Ires, entrambe di ammontare pari al 30%”¹²⁹.

I dati e la politica evidenziata andrebbero incrociati con i contenuti della comunicazione della Commissione Europea 733 del 22/11/2016 (*paragrafo 1.1.1*) relativa a “Le nuove imprese leader dell’Europa: l’iniziativa start up e scale up”: un Ente pubblico che intende disegnare una cornice di stimolo al sistema imprenditoriale agirà più efficacemente, anche in base al principio del "pensare anzitutto in piccolo" (*think small first*), solo nel rispetto di un’azione coordinata che considera congiuntamente il livello europeo, nazionale e regionale.

La normativa nazionale delle start up, che risale al 2012, ad oggi ha visto nascere quasi 10.000 *start up innovative* in Italia. A tale categoria di impresa è riservata una forma di pubblicità dedicata, attraverso la sezione speciale del registro imprese; lo stesso per la categoria delle *PMI innovative* così come per gli *incubatori certificati*: tale suddivisione consente di avviare un lavoro di tipo sartoriale, proposto nel presente studio¹³⁰.

Il rapporto 2017 del MISE, sopra richiamato, con riferimento alle Marche evidenzia alcuni dati significativi: Ascoli Piceno è tra le due province con la maggiore incidenza di startup e, per quello che riguarda il Centro Italia, spiccano due tra le prime 10: Ancona (4a) e Macerata (6a). Per ciò che riguarda la distribuzione per comune spiccano Camerino (Macerata, 12 startup). Si osservano immediatamente dei “cluster” anche in aree di

comma 1, del d.l. 3/2015. Nelle tabelle sono indicati in sintesi i tipi di controllo in carico ai suddetti uffici: http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/startup_relazione_annuale_al_2017.pdf;

¹²⁹ Così in MISE, *Relazione annuale 2017 su stato di attuazione e impatto delle policy per start PMI innovative*, pag. 18: http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/startup_relazione_annuale_al_2017.pdf; Cfr *Indagine su neo imprese in Italia*, Istat, 2018: <https://www.istat.it/it/files/2018/02/Rapporto-Startup.pdf> http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/presentazione_rapporto_2017_startup.pdf

¹³⁰ Sezione speciale Registro Imprese: <http://startup.registroimprese.it/isin/static/startup/index.html?slideJump=32>

provincia caratterizzate dalla presenza di incubatori certificati di startup innovative come il caso di Jesi (Ancona, 27 startup).

Questi dati oggettivi fotografano la situazione: è compito dell'ente pubblico sostenere tale potenziale e puntare ad una vera esplosione/balzo imprenditoriale, prevedendo, a parere di chi scrive, un luogo - CID - uno per ciascuna provincia da posizionare lungo gli assi di comunicazione che vanno verso l'interno¹³¹, in aree industriali dismesse¹³², in modo che tutte le attività imprenditoriali, disperse e frammentate sul territorio regionale, possano più facilmente raggiungere questo spazio, un luogo concepito ad indirizzo pubblico ma con metodi di gestione del settore privato, che deve essere da stimolo al sistema imprenditoriale per affiancarlo nelle sfide imprescindibili dell'economia globale e che diventi anche una sorta di vetrina di territorio (presenza di insediamenti produttivi, commerciali e turistici) per valorizzare l'immagine generale del manifatturiero¹³³.

Il posizionamento lungo assi di comunicazione, che vanno verso l'interno, permette altresì di non tralasciare la strategia delle aree interne per la quale si rimanda ai capitoli successivi.

Per quanto riguarda l'utilizzo degli spazi in aree industriali dismesse, va considerato il quadro normativo regionale di riferimento. In particolare il tema viene citato nella LR

¹³¹ Strategia Nazionale Aree Interne e DGR 1053 del 30/7/2018 su "Programmazione 2014/2020 Strategia delle Aree Interne (SNAI) – Area interna "Ascoli Piceno" – Approvazione preliminare rafforzamento Strategia: http://www.norme.marche.it/Delibere/2018/DGR1053_18.pdf

DGR Marche 1126 del 6/10/2014 "Aree interne - Modalità di attuazione strategia nazionale nella programmazione Marche e individuazione area pilota" http://www.norme.marche.it/Delibere/2014/DGR1126_14.pdf

DGR Marche n. 16 del 18/01/2016 "Programmazione 2014-2020 per la "Strategia Aree Interne". Riconoscimento risorse e allocazione per le singole aree": http://www.norme.marche.it/Delibere/2016/DGR0016_16.pdf

¹³² Si veda Proposta Ddl n.1836 presentata in Senato il 24/3/2015 "*Misure per favorire la riconversione e la riqualificazione delle aree industriali dismesse*" che oltre a prevedere la costituzione di un fondo da 150 milioni di euro per il triennio 2015/2017 (con il quale cofinanziare interventi di riqualificazione e riutilizzo degli edifici e dei terreni a finalità pubbliche e di edilizia residenziale sociale, oppure infrastrutture strettamente funzionali), definitiva *aree industriali dismesse* quelle che "riguardano specifiche aree territoriali a vocazione industriale di rilevanza regionale o nazionale soggette a diffuso o totale abbandono produttivo". Tra le audizioni ai fini del presente lavoro si rileva quella del 24/9/2015 in cui si è espressa la Conferenza delle Regioni presieduta dalla Regione Marche, evidenziando che andrebbe data priorità alle riconversioni con finalità produttiva <http://www.regioni.it/newsletter/n-2806/del-09-10-2015/aree-industriali-dismesse-osservazioni-su-proposta-di-legge-14422/> il 18/10/2016 il Ddl risulta in esame in Commissione <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/45431.htm>. Il 18/3/2018 fascicolo: <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/45431.pdf>

¹³³ Linee Guida del progetto Manifattura Milano: <http://www.affaritaliani.it/static/upl2017/slid/slides-manifattura-def.pdf>, ORLANDO L., *Brevetti, start up e investimenti esteri. A Milano l'ex quartiere operaio diventa globale*, Il Sole 24 Ore, 5/6/2018: possibilità di realizzare spazi in cui vengono affrontate diverse sfide, non solo la digitalizzazione, e dove è necessario l'apporto di grandi ma anche di piccole realtà. <http://www.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2018-06-04/brevetti-start-up-e-investimenti-estieri-milano-l-ex-quartiere-operaio-diventa-globale---181042.shtml?uuid=AEsXuIOE>

20/2003 “Testo unico delle norme in materia industriale, artigiana e dei servizi alla produzione” che, all’art. 11, 2m), specifica: “Sono concessi contributi alle PMI industriali e artigiane per l’acquisto, il recupero e la riattivazione di siti industriali dismessi”. A questo, per completezza, si deve aggiungere la più recente LR 25/2018 che, con l’art. 6 (Laboratori dell’innovazione - FabLab), stabilisce che: “La regione promuove la conclusione di specifici accordi con i comuni nonché con le associazioni di categoria e di impresa e con le associazioni culturali e cooperative territoriali, nonché con le organizzazioni sindacali, per realizzare i laboratori di fabbricazione digitale, di seguito denominati FabLab, che permettano di sviluppare idee innovative e di realizzare prodotti altamente personalizzati e creativi attraverso le nuove tecnologie digitali. 2. Attraverso gli accordi, i soggetti di cui al co. 1 possono concedere, in comodato d’uso o comunque a titolo agevolato, alle imprese, singole o aggregate o a enti riconosciuti, gli immobili disponibili, *inutilizzati o dismessi*, per realizzare FabLab, anche quali nuovi luoghi di lavoro e socializzazione, ai fini dello sviluppo e della rivitalizzazione economica e sociale dei territori e dei centri urbani con particolare riferimento alla riqualificazione delle *aree industriali dismesse o inutilizzate*”.

Il ricorso alla riqualificazione delle aree industriali dismesse o inutilizzate è concepito anche per creare spazi dove favorire la nascita e contaminazione tra diverse categorie di imprese, tra le quali le start up.

A tal proposito, la legge nazionale sulle start up, in particolare, era stata individuata per far nascere, germinare nuove realtà imprenditoriali, ma ad oggi, bisognerebbe lavorare da subito per dare loro anche opportunità di sbocco sul mercato lavorando intensamente dal lato degli investimenti.

In questo senso l’ente pubblico, che intende agire come stimolo, deve prevedere all’interno del CID un ambito di attività specifico dedicato all’attrattività di investitori, finanziatori, imprenditori e di tutta la “comunità” a sostegno dell’ecosistema imprenditoriale¹³⁴.

¹³⁴ GUIDI G., *Sharing Economy: un business da 572 miliardi di euro*, in Sida, 9/8/2016. The Hive, incubatore certificato delle Marche, tra i 10 migliori al mondo nella Top University Associated Business Incubator <http://146.185.182.192/store/ubi-awards-in-europe-2/>: “Non vi è, inoltre, una cultura imprenditoriale pronta ad accettare il rischio di iniziare una start up. La frammentazione della regolamentazione e delle modalità di finanziamento a livello regionale non permettono un adeguato utilizzo delle risorse finanziarie già scarse. Manca un luogo dove concentrare le esperienze di innovazione che riesca ad attirare i migliori talenti, investitori italiani ed esteri secondo le migliori pratiche internazionali”, disponibile online.

L'attuale frammentazione della regolamentazione e delle modalità di finanziamento a livello regionale non permette di partire da un quadro unitario di riferimento per consentire un adeguato utilizzo delle risorse finanziarie già scarse. Manca un luogo dove concentrare le esperienze d'innovazione che riesca ad attirare i migliori talenti, investitori italiani ed esteri secondo le migliori pratiche internazionali. Un luogo nel quale riuscire anche ad ottimizzare gli incentivi ed opportunità che potrebbero presentarsi nelle leggi di bilancio annuali¹³⁵. L'ente pubblico lungimirante e con visione strategica non deve più puntare a finanziamenti così detti "a pioggia", ma a guidare interventi di tipo strutturale per stimolare il sistema imprenditoriale e massimizzare, allo stesso tempo, gli impatti concreti sul sistema economico e sociale, anche in termini di occupazione.

Un tessuto quello marchigiano, come accennato nell'introduzione, basato sulla micro impresa e caratterizzato dai distretti, come verrà dettagliato nel paragrafo successivo facendo ricorso al punto di osservazione internazionale dell'OCSE.

1.3 Il territorio: regione Marche e peculiarità imprenditoriali

1.3.1 Il panorama normativo statale e regionale rilevante

Il rapporto OCSE sull'imprenditorialità marchigiana pubblicato nel 2011, richiamato all'inizio del presente lavoro, definisce le Marche "una delle regioni più industrializzate di Italia, considerata un territorio caratterizzato dall'eccellenza, non solo per i suoi risultati economici, ma anche per la ricchezza culturale, naturale e sociale. Le Marche sono conosciute a livello internazionale per la loro appartenenza alla cosiddetta "Terza Italia": un modello di sviluppo dotato di una struttura industriale fatta di piccole e medie imprese localizzate in distretti. L'economia marchigiana è costruita su una miriade di PMI, caratterizzate da un alto livello di creatività, innovazione e internazionalizzazione." Ha visto nella Merloni la capostipite delle *multinazionali tascabili*, così come successivamente anche la Tod's: le Marche sono un protagonista di questo terzo capitalismo ed ora anche nella possibilità storica di inaugurare un nuovo modello in quanto le

¹³⁵ Legge di Bilancio 2019, legge 30/12/2018, n. 145 pubblicata in GU 31/12/2018. Un commento: <https://startuptalia.eu/102701-20181228-cosa-dice-la-legge-bilancio-2019-sulle-startup>

aziende “ancora clandestine” del cosiddetto quarto capitalismo hanno bisogno, a parere di chi scrive, di un luogo per essere conosciute, avere visibilità e trainare il sistema¹³⁶. Questo luogo potrebbe essere il CID. Le Marche, in generale, sono note come la regione dei distretti.

Secondo l'Osservatorio nazionale dei distretti italiani 2015, “per molti imprenditori il distretto è ancora espressione della specificità e dei valori del territorio in cui esso è localizzato, ma soprattutto di un *know how* che in esso e nel suo capitale sociale si è stratificato nei decenni. Ciò significa che, nonostante gli accentuati processi di globalizzazione che hanno reso molti territori luoghi di attraversamento di nuovi flussi e di nuove reti, trasformando e a volte alternando gli equilibri interni alle comunità, il modello distrettuale esprime ancora una forte carica di vitalità, mantenendo un ruolo insostituibile nella dinamica di sviluppo del Paese”¹³⁷.

Analizzando ampia letteratura, anche dal punto di vista economico¹³⁸ e sociologico¹³⁹, emerge che la *scelta imprenditoriale* della “piccola dimensione” risponde ad una logica distrettuale e difensiva degli imprenditori. Dalla piccola dimensione è derivato il “*capitalismo territoriale*”, una tipologia diversa rispetto a quelle affermatesi altrove in Euro-

¹³⁶ OCSE, *cit.*, p.1.

TURANI G., *cit.*: “Il *primo capitalismo*: quello dei padri fondatori, avvio dell'industrializzazione italiana. Il *secondo capitalismo* è quello di Stato: l'IRI, dopo la guerra l'Eni di Mattei, e dagli anni Sessanta l'Enel, come risultato della nazionalizzazione dell'industria elettrica italiana. Il *terzo capitalismo* arriva dopo e è quello, forse, il più interessante e più attuale, è quello degli anni Sessanta e Settanta. E' il capitalismo ruspante, raso terra, in parte anche sommerso, di cui con Giuseppe De Rita del Censis si andava a cercare le tracce e i campioni in giro per l'Italia appunto in quegli anni. Il terzo capitalismo, in un certo senso, è un capitalismo clandestino, che sembra quasi non aver fatto storia, anche se poi non è proprio così. In un certo senso è il terreno di coltura da cui spunta fuori poi il quarto capitalismo, che oggi è probabilmente la realtà più in movimento della società italiana. Poco a poco dal mondo semiclandestino del terzo capitalismo cominciano a uscire delle forme che prendono via via sostanza. Si tratta, in primo luogo, delle “multinazionali tascabili”. Cioè di società di medie dimensioni che però lavorano su scala internazionale e che sono organizzate esattamente come le multinazionali più grandi e più famose. La capostipite di queste multinazionali è la Merloni (oggi Indesit Group) per la quale la definizione fu inventata molti anni fa. Ma, poi, sono arrivate anche le altre: dalla Tod's alla Luxottica, per passare alla Brembo e alla Pinfarina. E così via. In seguito sono apparse altre realtà a fianco delle multinazionali tascabili. Società magari con meno pretese, ma comunque vivaci, in crescita, in genere con buoni risultati di bilancio, molto presenti all'estero. E ormai superflessibili, al punto che qualcuno le ha definite “sarti su misura” perché riescono a fare esattamente il prodotto che il cliente vuole, pur lavorando nella meccanica, nell'impiantistica, nel tessile, ecc. Moltissime di queste realtà hanno dimensioni molto ridotte e quindi in parte sono, di nuovo, quasi clandestine, difficili da individuare e da raccontare. Il loro insieme rappresenta quello che si è deciso di definire come il quarto capitalismo. Come il nuovo che ancora sembra che non ci sia, anche se poi c'è e è ben vivo”.

¹³⁷ Osservatorio nazionale distretti italiani, Rapporto Unioncamere 2015, pag. 13.

¹³⁸ BECATTINI G., *La coscienza dei luoghi – il territorio come soggetto corale*, Roma, 2015 e *Il calabrone Italia*, Bologna, 2007.

¹³⁹ BONOMI A., *Il vento di Adriano*, Roma, 2015, e *La società circolare*, Roma, 2016.

pa (*anglosassone, renano, anseatico, francese*), che non si caratterizza per una crescita verticale interna all'impresa (che non aumenta di dimensione), bensì esterna per collegamenti. Una vocazione, quella imprenditoriale, particolarmente evidente nel territorio delle Marche dove spesso il titolare dell'impresa coincide con la famiglia proprietaria della stessa: questo può essere oggetto di studio facendo una comparazione con sistemi imprenditoriali anche di altri paesi, sulla base dell'esistenza di un gruppo congiunto Italia/Francia/Germania attivo sul tema Industria 4.0 e che vede l'Italia alla guida del gruppo tematico della piccola media impresa (PMI)¹⁴⁰.

Dal punto di vista giuridico la Costituzione della Repubblica italiana riconosce il diritto di ogni cittadino ad intraprendere un'attività economica o meglio il diritto di diventare imprenditore¹⁴¹.

¹⁴⁰ BONOMI A., *Arca, rigenerare i territori partendo dalla terra - lo spirito della smart land*, I Quaderni dell'Arca, luglio 2018: "Oggi il territorio si fa motore dello sviluppo attraverso il protagonismo di medie imprese che si qualificano ormai come autentico architrave del modello italiano. Sono imprese infatti che non interrompono i rapporti locali nel nome della proiezione internazionale; rinsaldano al contrario la propria presenza su scala globale utilizzando e trasferendo risorse di conoscenza alla rete delle imprese minori, alle imprese cioè che continuano magari a operare nella ristretta dimensione locale, ma che in questo modo si aprono all'innovazione di cui le medie imprese si fanno interpreti. Il modello italiano si affianca, seppure con difficoltà, ad altri modelli europei più strutturati sulla dimensione verticale. Il *capitalismo anglosassone* ha maturato una specializzazione finanziaria che colloca la Borsa di Londra nella posizione di leader in campo europeo. Il *capitalismo renano* continua a riprodurre un modello di gestione i cui protagonisti sono soprattutto la grande impresa, la grande banca, il grande sindacato: modello egemone nelle aree di lingua tedesca (Germania e Austria in particolare) che proprio in virtù di questa logica cogestionale ha saputo assicurare elevati livelli di coesione sociale, il contenimento dei conflitti sociali, una diffusa distribuzione della ricchezza. Ancora diverso il cosiddetto *capitalismo anseatico*, che come un tempo si estende fino alle Fiandre e che con Svezia, Finlandia e Olanda registra costantemente i più alti standard di innovazione. È il modello che oggi sembra aver realizzato appieno quel passaggio di fase che da materie prime e lavoro fisico giunge agli attuali fattori chiave dell'economia: intelligenza, conoscenza, creatività. In sostanza, questi Paesi detengono notevoli competenze tecnologiche, hanno investito e continuano a farlo, sui talenti creativi e sembrano inoltre possedere quei valori e quelle attitudini che sono associati con la capacità di attrarre talenti stranieri. Il *modello francese* vede, invece, al centro della strategia economica il ruolo della politica; in particolare, almeno nella versione più recente, attraverso la creazione, guidata dal governo, di "campioni europei", cioè di aggregazioni industriali, bancarie e di servizi di dimensioni tali da poter competere con le multinazionali americane. Resta il fatto che il modello francese sembra mantenere un dinamismo capace di riprodurre le caratteristiche anche nella fase storica di affermazione degli spazi sovranazionali". E' ragionevole pensare che proprio sulla base di queste tipologie di capitalismo differenti tra Italia, Francia, Germania sia stato individuato a giugno 2017 il gruppo congiunto Italia, Francia, Germania in tema Industria 4.0 rispetto al quale ogni Paese coordina un gruppo tematico. Nello specifico, l'Italia coordina il gruppo tematico PMI, la Germania il gruppo tematico standardizzazione e architetture di riferimento, la Francia il gruppo tematico supporto alle policy:

<http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/198-notizie-stampa/2036728-germania-francia-e-italia-uniscono-le-forze-per-promuovere-la-manifattura-digitale>

¹⁴¹ GROPPI T., SIMONCINI A., *cit.*, pag. 165: "Cuore della costituzione economica – insieme delle norme costituzionali che riguardano le posizioni e le relazioni degli individui, intesi come soggetti economici – sono gli articoli relativi ai due diritti economici per eccellenza, il diritto di iniziativa economica e il diritto di proprietà. Previsti in generale agli artt. 41 e 42, trovano poi alcune specificazione negli artt. 43 e 44 Cost., e costituiscono le premesse costituzionali del diritto commerciale e di una parte del diritto priva-

In particolare l'art. 41 della Costituzione, 1° comma, sancisce che l'iniziativa economica privata è libera. E' una norma di carattere generale immediatamente vigente e prescrittiva nei confronti di tutti, anche dello Stato¹⁴². Se l'iniziativa economica privata è libera, nel rispetto degli obblighi previsti per lo start up dell'impresa (art. 41, 1° co.) il suo concreto esercizio, e cioè lo svolgimento dell'attività economica, non può più essere ostacolato o impedito, e in questo senso l'attività economica può essere solo indirizzata e coordinata tramite programmi e controlli sulla base della legge.

Ne consegue che, per la Costituzione italiana, è possibile fare una programmazione indicativa e non coercitiva dell'attività economica pubblica e privata. Una programmazione economica degli interventi e delle azioni dello Stato volta a fornire all'impresa un quadro di riferimento di lungo periodo per consentirgli di definire le proprie strategie imprenditoriali in relazione ad obiettivi (*finalità sociali*) perseguiti dal legislatore. Quest'ultimo può anche cercare di orientare le imprese verso quei programmi, ad esempio, con incentivi per la localizzazione nelle zone più svantaggiate. In questo caso deve prevedere gli opportuni controlli affinché, una volta concessi gli incentivi, l'attività economica venga effettivamente realizzata¹⁴³.

Inoltre l'affermazione di nuovi gruppi industriali, anche di rilievo internazionale, nelle aree di più recente industrializzazione come il Nord Est, accresce il pluralismo del sistema industriale e finanziario del Paese. Rimane in generale debole lo sviluppo dimen-

to. L'obiettivo del costituente era quello di consentire a tutti gli italiani una elevazione spirituale e materiale anche attraverso l'esercizio dei diritti economici, secondo gli artt. 2 e 3 Cost. Le libertà economiche sono dunque strumenti per la *promozione della persona* e sono suscettibili di essere limitate laddove un esercizio privato di regolazione e controllo comprometta tale finalità. Se gli artt. 41 e 42 Cost sono letti nella prospettiva del principio personalista, essi si prestano tanto a un'attuazione più liberista quanto a una più interventista, poiché l'intervento dello Stato in economia non è un obiettivo, ma un mezzo per raggiungere l'obiettivo della piena promozione della persona, mezzo da calibrare a seconda delle circostanze economiche e sociali del paese".

¹⁴² DI GASPARE G., *cit.*, pag. 8.

¹⁴³ GROPPI T., SIMONCINI A., *cit.*, pag. 167: "Altro passaggio cruciale potrebbe essersi rivelato il comma 3 dell'articolo 41, che affida alla legge la determinazione dei controlli e dei programmi affinché l'attività economica pubblica o privata sia indirizzata e coordinata a fini sociali. Innanzitutto questo passaggio anticipa la possibilità su cui tornerà l'art. 43 Cost. dello svolgimento di attività economiche da parto dello Stato, ma soprattutto giustifica a tal punto l'intervento dello Stato da ammettere il controllo delle attività economiche tramite la programmazione. In sostanza, alla luce dell'art.41 Cost. la preferenza del costituente non è né per l'iniziativa economica pubblica né per quella privata, quanto piuttosto per quell'iniziativa, pubblica o privata che sia, che concorra alla ricchezza materiale e spirituale del paese, e che dunque non sia esercitata secondo modalità tali da compromettere né l'una né l'altra. L'attività economica, sia privata sia pubblica, secondo la Costituzione deve sottostare a regole comuni che limitano la direzione politica dello sviluppo economico e costituiscono il parametro di condotta anche per l'attività economica pubblica."

sionale delle piccole e medie imprese e la propensione all'ingresso in borsa. In parziale controtendenza le nuove quotazioni societarie, effetto della new economy che ha incentivato, anche in Italia, la partecipazione del capitale di rischio all'avvio di nuove iniziative incentrate sullo sviluppo di reti tematiche e nuove tecnologie¹⁴⁴.

La dottrina sostiene che “le PMI italiane, dopo il 2000, per sopravvivere nel mercato globalizzato, delocalizzano o si affondano nel sommerso. I dati sul numero degli addetti danno conto del permanente nanismo. La scelta della non crescita dimensionale risponde, dunque, ad una logica difensiva degli imprenditori che si sottraggono ad un ambiente burocratico e fiscale percepito come ostile. Al nanismo delle PMI ha fatto da correttivo il “capitalismo territoriale”: come sopra veniva ricordato, non si tratta di una crescita verticale “interna” all'impresa che aumenta di dimensione, ma di una crescita “esterna” per collegamenti orizzontali. Un intreccio di rapporti, di sinergie e di esternalizzazioni con integrazioni/specializzazioni e affidamento della logistica settoriale. Tutte fasi di attività di un ciclo unitario e coordinato ma ripartito tra PMI giuridicamente entità distinte”¹⁴⁵.

La peculiare esperienza dei distretti industriali nel nostro Paese è stata, dunque, generata dalla difficoltà ambientale in cui si sono imbattute le piccole medie imprese per la loro crescita. I distretti sono stati infatti il risultato involontario di una *strategia adattiva* in cui la crescita dimensionale delle imprese è avvenuta cumulativamente in modo orizzontale, con un modello organizzativo di filiera produttiva dell'attività imprenditoriale che surroga l'assenza della grande dimensione industriale e le “economie di scala”, che essa comporta con sinergie produttive e relazionali e di partenariato, tramite la specializzazione produttiva tra le varie fasi ed imprese – c.d. “economie di agglomerazione”. E proprio l'assenza della grande dimensione industriale e la prevalenza al 95% della micro impresa diffusa su tutto il territorio regionale spinge a proporre - *per il caso Marche* - una soluzione che tenga conto principalmente di specificità in quanto le opportunità della globalizzazione e le sue sfide non valgono allo stesso modo per tutte le aziende (italiane) in tutti i luoghi e nello stesso momento. E l'Ente pubblico deve tenerne conto¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Così DI GASPARE G, *cit.*, pag. 250.

¹⁴⁵ DI GASPARE G., *cit.*, pagg. 392-393.

¹⁴⁶ Cfr ONIDA F., *Populismi e governo della globalizzazione* in Rapporto ICE 2017-2018. L'Italia nell'economia internazionale, 2/7/2018, pag. 89-90: «Una conclusione largamente condivisa è dunque che la globalizzazione per sé contribuisce a ridurre le disegualianze tra paesi (basti pensare alle centinaia

A livello *europeo* il tema dei distretti è importante per lo sviluppo dell'economia europea, come si evince dalla comunicazione della Commissione Europea 652 del 5/11/2008 intitolata "Verso cluster competitivi di livello mondiale nell'UE: attuazione di un'ampia strategia di innovazione"¹⁴⁷.

A livello *nazionale* la legge 317/1991 aveva già riconosciuto *i distretti* come sistemi imprenditoriali, definendoli, nell'art. 36 "aree territoriali caratterizzate da un'elevata concentrazione di piccole e medie imprese produttive (possibili destinatarie di interventi regionali di sostegno), con particolare riferimento al rapporto tra la presenza delle imprese e la popolazione residente, nonché alla specializzazione produttive dell'insieme delle imprese"¹⁴⁸.

A livello *regionale*, per quanto riguarda il caso delle Marche, i conseguenti atti di riferimento sono delibere di giunta regionale, la DGR 3236 del 21/12/1998 e la DGR 3260 del 20/12/1999, all'interno delle quali trovano definizione i comitati di indirizzo e coordinamento (di seguito COICO): "organismo consultivo con compiti di programmazione, indirizzo e controllo delle politiche distrettuali, composto da rappresentanti dei soggetti istituzionali e da soggetti privati che svolgono attività di produzione, di servizio e simili (imprese, associazioni di categoria, organizzazioni sindacali più rappresentative, centri servizi, centri ricerca, ecc). I COICO definiscono il Programma di sviluppo delle aree a valenza distrettuale di riferimento e lo presentano per l'approvazione alla Regione"¹⁴⁹.

In tale ambito l'Ente pubblico, per agire da stimolo al sistema, potrebbe - e si sottolinea dovrebbe - utilizzare un processo di aggregazione partendo sì dal modello individuato per i COICO senza tuttavia definire ulteriori norme: quello che oggi manca è un luogo di incontri, un luogo di scambi, un luogo di collaborazioni e di attrattività, anche di capitali, non serve creare regole aggiuntive, in particolare in un contesto della micro im-

di milioni di cinesi e indiani usciti dalla povertà assoluta nell'ultimo quarto di secolo), ma che tendono a crescere le disuguaglianze interne ai paesi tra fasce di reddito e territori vincenti e perdenti, come appare evidente dall'esperienza di sviluppo in Cina. (...) un governo lungimirante non può affidarsi a nessuna mano invisibile per realizzare un processo sostenibile di apertura internazionale del paese. Deve invece muoversi sul sentiero stretto di intelligenti ed efficaci politiche interne di sviluppo che portino a redistribuire i benefici della globalizzazione. Ne sono esempi le politiche industriali attive per la diffusione dell'innovazione, investimenti pubblici in infrastrutture che facilitano la mobilità geografica dei lavoratori, in formazione professionale permanente, in promozione di imprenditorialità giovanile, ecc».

¹⁴⁷ Comunicazione 652 del 5/11/2008 *Verso cluster competitivi di livello mondiale nell'UE : attuazione di un'ampia strategia di innovazione*.

¹⁴⁸ DI GASPARE G., *cit.*, pag. 393; CARMINATI M., *La legislazione italiana e regionale dei distretti industriali: situazione ed evoluzione*, Milano, 2006, parte dedicata alle Marche, pag. 9.

presa dove bisogna stimolare la crescita sia “per via interna” che “per via esterna”¹⁵⁰. Infatti riprendendo dalla delibera di giunta delle Marche 3236 del 21/12/1998 (proposta di atto amministrativo ad iniziativa della giunta regionale concernente individuazione di aree territoriali locali a valenza distrettuale) si evidenzia un grande limite: “..le delimitazioni territoriali hanno obbligato la regione al ricorso a veri e propri espedienti per non escludere aree territoriali sicuramente configurabili come distretti sotto l’aspetto socio-economico e delle relazioni intercorrenti tra le imprese locali, e tuttavia ciò non ha evitato di penalizzare, trattandosi di applicare rigidamente parametri quantitativi riferiti alle sole attività manifatturiere, realtà territoriali importanti”¹⁵¹.

Dal punto di vista amministrativo si sostiene che: “la complessità è propria di ogni società articolata, dal momento che ciascuna zonizzazione - istituzionale, economica, sociale - ha una sua ragione d’essere, se presa singolarmente, e, nondimeno, vi è sempre uno scollamento temporale tra il mutamento sociale ed il suo recepimento legislativo”¹⁵².

¹⁴⁹ CARMINATI M., *cit.*, pag. 29 e ss.

¹⁵⁰ Indagine conoscitiva Industria 4.0, *cit.*, pag. 86: “Tutti gli auditi hanno fortemente insistito sulla necessità che il nostro sistema industriale si rafforzi e che le nostre imprese crescano anche sotto il profilo dimensionale. La rivoluzione di Industria 4.0 infatti rischia di azzerare i vantaggi competitivi connessi ad imprese snelle ed in grado di riadattare velocemente la propria produzione in quanto le nuove tecnologie possono consentire anche ai *big players* una flessibilità nelle produzioni un tempo sconosciuta. La crescita dimensionale deve fondarsi su un approccio culturale realistico che prenda atto di alcuni punti di debolezza strutturale presenti nel nostro sistema industriale, senza però considerarle dei limiti imm modificabili. Se l’impresa è troppo piccola e sottocapitalizzata, non riesce ad investire risorse adeguate nella ricerca e nello sviluppo né in professionalità “costose” ma indispensabili ad una crescita anche manageriale della medesima. Che il problema sia anche culturale è stato evidenziato dal freno posto alla crescita dimensionale connesso al timore dell’imprenditore di perdere il controllo dell’impresa medesima. Quindi la crescita dimensionale delle imprese per “via interna” è auspicabile e da promuovere. Altro strumento possibile di crescita è quello di stimolare le imprese ad una maggiore integrazione ossia a una collaborazione tra piccole imprese. Si tratta di una crescita dimensionale “per via esterna” ma che produce un risultato sostanziale analogo. La crescita dimensionale tuttavia resta più complicata anche in considerazione della difficoltà delle imprese a reperire capitale attraverso i tradizionali strumenti di finanziamento”.

¹⁵¹ CARAVITA B., SALERNO G.M., FABRIZZI F., CALZOLAIO S., GRANDI F., *cit.*: “Certamente “la sovrapposizione di entità territoriali non reciprocamente coerenti, in realtà, è una costante all’interno delle vicende italiane”, né si vuole demonizzare la sana differenziazione che scaturisce dall’applicazione di un criterio funzionale che superi o prescinda dal criterio amministrativo. Ma la cosiddetta iperterritorializzazione – ossia quel fenomeno per cui si sovrappongono nuove partizioni amministrative come se “di fronte a un vestito non più sufficiente a coprire e proteggere un corpo che è cambiato radicalmente ci si interstardisse a voler aggiungere infinite toppe di forge, tessuti e colori differenti, limitandone di fatto la confortevolezza” - ha raggiunto in Italia livelli che sono stati definiti ‘patologici’. La Società geografica Italiana già nel 2014 usava toni molto allarmistici nel descrivere “il mosaico di ritagli amministrativi alquanto intricato, esito di una pluralità di sovrapposizioni degli ambiti territoriali di competenza, portatore di numerosi conflitti di potere, che ha contribuito a moltiplicare le disfunzioni della pubblica amministrazione e soprattutto, non ha reso possibile alla cittadinanza un’adeguata fruizione dei servizi”.

¹⁵² CARAVITA B., SALERNO G.M., FABRIZZI F., CALZOLAIO S., GRANDI F., *cit.*: “Tale complessità è, in verità, propria di ogni società articolata, dal momento che ciascuna zonizzazione - istituzionale, economica, sociale - ha una sua ragione d’essere, se presa singolarmente, e, nondimeno, vi è sempre uno

E' questo che comporta cambiare il paradigma di riferimento e il punto di partenza di tutta l'analisi: la delimitazione territoriale non deve essere la regola, la preconditione, ma al contrario una caratteristica "incidentale". Non bisogna frammentare il territorio per distretti per una questione puramente amministrativa, ma agire da stimolo per risolvere i problemi lavorando contemporaneamente per tutte le imprese: non si tratta di trasformare imprese in un distretto o di decidere in quale distretto "regolato" posizionare le imprese. Un ente pubblico di stimolo favorisce il posizionamento di entrambi (distretto e imprese) sul mercato.

In questo senso l'ubicazione proposta per il CID, uno per provincia, corrisponde più al fatto di guardare alle vie di comunicazione, al posizionamento geografico per facilitarne l'accesso a tutte le tipologie di imprese disperse sul territorio regionale (partendo dalle problematiche delle aree interne), piuttosto che, facendo forzature, alla natura del distretto e della singola impresa.

E questo *dal punto di vista giuridico* anche per l'incongruenza delle "rizonizzazioni" che sono state effettuate nell'ultimo decennio: "la necessità di porre mano in modo più meditato al tema del ritaglio territoriale, nonché al mosaico amministrativo perché non solo "l'assenza di un quadro certo di indirizzo e l'incerta guida del processo di decentramento funzionale iniziato negli anni novanta costituiscono di per sé, evidentemente una condizione di inefficienza"; ma anche perché la successione di interventi normativi alla quale si è assistito nel corso degli ultimi cinque anni (per limitarci al passato più recente) è improntata alla soluzione del singolo problema, con provvedimenti spesso dettati dall'urgenza, che – senza dubbio – hanno contribuito a complicare il quadro generale e non già a snellirlo.

Dal *punto di vista più strettamente socio-economico* anche la suddivisione e individuazione di Ambiti territoriali per lo Sviluppo Locale (ATSL)" va in questa direzione: "non

scollamento temporale tra il mutamento sociale ed il suo recepimento legislativo. Gli studi di geografia amministrativa hanno già messo in luce le forze, uguali e contrarie, che agiscono sullo *zoning* amministrativo: da un lato, i fattori economici e sociali che spingono nella direzione di un continuo adeguamento dei confini amministrativi; dall'altro, la consapevolezza che un continuo cambiamento sarebbe di difficile realizzazione pratica e rischierebbe di sortire inefficienze. Si è portati, per tale ragione, a mantenere fissa la griglia amministrativa, e ciò almeno fino al momento in cui le istanze del territorio, che tendono spontaneamente ad adeguarsi, non riescono più a compensare le diseconomie. Tale duplice spinta che interviene nelle dinamiche dell'organizzazione territoriale, rischia di creare un vero e proprio 'cortocircuito geografico', ove non adeguatamente guidata dal decisore politico, che dovrebbe intervenire sulla base di evidenze tecniche, oltre che di scelte di indirizzo (politico)".

vanno pensati come suddivisioni territoriali *rigide e chiuse* ma servono per una lettura sintetica del territorio regionale” affinché l’ente pubblico decisore possa meglio valorizzare specificità, potenzialità e affrontare criticità degli stessi¹⁵³.

Riprendendo dalla sopra richiamata delibera di giunta regionale delle Marche 3236 del 21/12/1998, dopo aver evidenziato il grande limite dovuto alle “*delimitazioni territoriali*”, si ritiene opportuno citare la normativa regionale successiva alla pubblicazione delle delibere di giunta pocanzi ricordate. Ci si riferisce nello specifico alla legge regionale 20/2003 relativa al “Testo Unico delle norme in materia industriale, artigiana e dei servizi alla produzione”¹⁵⁴ che, all’art. 1, così come modificato dalla LR 16/2007 (Modifiche alla LR 28/10/2003, n.20), indica: “La Regione, in armonia con gli obiettivi del programma regionale di sviluppo, persegue l’obiettivo della crescita e della qualificazione del proprio apparato produttivo, caratterizzato dalla presenza di piccole e medie imprese, quale motore di sviluppo economico compatibile con la valorizzazione del territorio e la coesione sociale, con particolare attenzione alle esigenze delle micro imprese dell’artigianato e dell’industria, quali risorse fondamentali della comunità regionale. La legge disciplina, nel rispetto delle competenze legislative statali, gli interventi in materia di sostegno all’artigianato, all’industria ed ai servizi alla produzione, allo scopo di favorire la crescita e la qualificazione dell’apparato produttivo regionale, perseguendo in particolare: a) la crescita della competitività del sistema e delle imprese; a bis) la promozione delle reti d’impresa e delle forme associative e il rafforzamento della dimensione organizzativa delle imprese; b) la crescita della responsabilità sociale delle imprese per lo sviluppo compatibile; c) la creazione di lavoro stabile, sicuro e di qualità; d) l’aumento del prodotto interno lordo regionale, anche mediante la diversificazione ed il riposi-

¹⁵³ DEMATTEIS G., in *Marche+20, Sviluppo nuovo senza fratture*, cit, pag.262: “l’auto-rappresentazione progettuale offerta dal progetto Marche+20 dovrà stimolare azioni e interventi che nel prosieguo del tempo ne consentano la realizzazione sia direttamente da parte dell’Amministrazione regionale per mezzo degli strumenti normativi e finanziari di cui essa dispone, sia attraverso processi di governance che comportano il dialogo e il confronto, anche negoziale, con gli attori locali dello sviluppo (Comuni e loro unioni, altre istituzioni pubbliche, imprese e terzo settore). A questo proposito occorre tener presente: a) gli ATSL come unità territoriali di riferimento per la messa in rete degli attori locali e, tramite essi, per la formazione e attuazione di piani strategici di sviluppo community led. (...) b) costruzione delle reti di attori locali di sviluppo presuppone una leadership tecnica che va sostenuta, eventualmente costruita e comunque accompagnata dall’Amministrazione regionale con il ricorso a tutti i mezzi tecnici, normativi, gestionali e finanziari disponibili, capaci di suscitare e incanalare le energie locali verso la realizzazione del disegno di sviluppo regionale complessivo”.

¹⁵⁴ LR 20/2003 Testo Unico delle norme in materia industriale, artigiana e dei servizi alla produzione: http://www.consiglio.marche.it/banche_dati_e_documentazione/leggirm/leggi/visualizza/vig/1410

zionamento del sistema produttivo verso attività a maggior valore aggiunto salvaguardando i livelli occupazionali esistenti. La presente legge disciplina altresì l'organizzazione regionale e locale per la rappresentanza e la tutela dell'artigianato, nonché le attività dell'artigianato artistico, tradizionale e dell'abbigliamento su misura. Ai fini dello snellimento dell'attività amministrativa e in attuazione del principio di sussidiarietà, la Regione svolge le funzioni relative alla presente legge anche tramite accordi e convenzioni con soggetti pubblici e privati”.

Ad oggi, sono trascorsi quindici anni dall'entrata in vigore nelle Marche della legge regionale 20/2003 (testo unico delle norme in materia industriale, artigiana e dei servizi alla produzione). A quel provvedimento sono seguite, con riferimento al tema dello sviluppo economico ed attività produttive, comprensive dei settori industria artigianato, numerose normative¹⁵⁵.

Contemporaneamente, nell'arco dell'ultimo decennio, il mondo ha attraversato la crisi finanziaria: “il crollo del settore manifatturiero appare ormai strutturale e recuperabile solo attraverso un aumento della produttività e una diversificazione con investimenti in ricerca e tecnologie”¹⁵⁶.

Inoltre, più che aprire mercati professionali ormai saturi bisognerebbe imboccare la strada dell'innovazione (anche) nella formazione professionale, nell'istruzione superiore e in quella universitaria, tuttora rigidamente presidiate dalle burocrazie ministeriali e regionali secondo modelli e percorsi didattici ingessati e standardizzati¹⁵⁷.

Con particolare riguardo alle Marche, inoltre, a questo vanno aggiunti altri due fattori straordinari: la crisi del sistema bancario regionale¹⁵⁸ ed il sisma, che ha colpito le Marche nel 2016¹⁵⁹.

¹⁵⁵ Per un elenco della normativa: LR 6/11/2007, n.16 (Modifiche alla legge regionale 28 ottobre 2003, n. 20 "Testo unico delle norme in materia industriale, artigiana e dei servizi alla produzione"), LR 24/10/2008, n. 29 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 28 ottobre 2003, n. 20 "Testo unico delle norme in materia industriale, artigiana e dei servizi alla produzione"), LR 7/7/2009, n.15 (Norme in materia di delocalizzazioni e incentivi alle imprese) ed infine in ordine cronologico la LR 17/7/2018, n. 25 (Impresa 4.0: Innovazione, ricerca e formazione) in seguito alla Proposta di legge 150/2017 approvata il 10 luglio 2018.

¹⁵⁶ Così DI GASPARE G., *cit.*, pag. 417. Cfr anche VILELLA G., *Una preoccupante crisi dell'Europa in Un passaggio*, Bologna, 2012, pag.223ss.

¹⁵⁷ DI GASPARE G., *cit.*, pag. 344.

¹⁵⁸ Dopo la crisi di Banca Marche, Ubi è divenuta la principale banca per quote di mercato nelle Marche con 246 filiali, frutto dell'integrazione di Banca Popolare di Ancona, Banca Marche, Banca Etruria, Cari-Loreto e CariChieti. Si veda rassegna stampa Regione Marche “Ubi, finanziamenti alle imprese” in Corriere Adriatico dell'8/8/2018.

Un evento di portata straordinaria ed ulteriore elemento che rafforza la tesi di dover assumere chiara consapevolezza circa la necessità di gestire una *eccezione territoriale* poiché le Marche non saranno più le stesse¹⁶⁰ e gli amministratori pubblici hanno il dovere di comprendere la portata di tale trasformazione e agire di conseguenza.

Oggi, quindi, in seguito alla crisi del 2008, alla trasformazione digitale dei modelli economici (*e-transformation*)¹⁶¹, la crisi del sistema bancario e - *nel caso Marche* - anche dopo i tragici eventi sismici, il mercato impone altro.

Anche il legislatore ha dovuto adeguare la normativa individuando nuove categorie di imprese, iscritte in apposite sezioni speciali del registro imprese delle camere di commercio, già indicate nelle pagine precedenti, come *start up innovative*, *PMI innovative*, *incubatori certificati*, nati in seguito al cambiamento continuo, dovuto al digitale, che ha favorito la nascita di nuovi modi di fare impresa compresi quelli legati all'economia della condivisione o *sharing economy*¹⁶². Tra gli effetti di questa ultima vi è la nascita di

¹⁵⁹ Per un aggiornamento sull'economia delle Marche si vedano i rapporti annuali pubblicati dalla Banca di Italia su "L'economia delle Marche", anni 2017 e 2018 come segue:

35/2017: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2017/2017-0035/1735-marche.pdf>

11/2018: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2018/2018-0011/1811-marche.pdf>

¹⁶⁰ Il 38% dei comuni marchigiani colpiti (87 su 229) rientrano nel cratere, così come indicati nell'Allegato al DL 189 del 17/10/2016 - Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016 - convertito con modifiche dalla Legge 229 del 15/12/2016. Alla normativa nazionale è poi seguita una serie di atti a livello regionale tra i quali una specifica DGR (n.1052 del 19/9/2017) relativa allo schema di Accordo di Programma tra il Ministero dello Sviluppo Economico e le Regioni Abruzzo, Lazio, Marche, Umbria e Invalitalia per l'attuazione di interventi di riconversione e riqualificazione produttiva ex L.181/89 nei territori interessati dagli eventi sismici del 2016 e 2017 in attuazione dell'art. 25 D.L. 189/2016, convertito con modificazioni dalla legge 229/2016". Si veda normativa DL 189 del 17/10/2016 "Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016" in: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/10/18/16G00205/sg>; DGR 1052 del 19/9/2017 in www.norme.marche.it

¹⁶¹ Si veda VILELLA G., "Introduzione alla E-Democracy", cit., pag. 204: "Una ultima riflessione viene in mente prima di chiudere queste pagine: l'innovazione tecnologica, il suo essere intimamente correlata ai diversi aspetti della realtà odierna, il suo ruolo essenziale nell'evoluzione dei settori dell'attività umana, come anche la sua influenza sulla vita quotidiana dell'individuo, ebbene tutto ciò fa un modo che noi siamo in grado di conoscere e comprendere la realtà attraverso l'osservazione dell'innovazione tecnologica e del suo inarrestabile avanzare. Proprio perché osserviamo la realtà attraverso l'evolvere della tecnologia, possiamo ampliare questa considerazione al fatto che nel nostro ruolo quotidiano come "amministratori pubblici" (*Public Managers*), abbiamo bisogno di comprendere meglio quanto il mondo attorno a noi si trasforma attraverso la tecnologia per comprendere, e guidare, la trasformazione digitale delle nostre amministrazioni e delle nostre istituzioni".

¹⁶² UNIONCAMERE, "Osservatorio nazionale dei distretti, il nuovo respiro dei distretti tra ripresa e riposizionamento", Rapporto 2015: "Il sistema socioeconomico che conosceamo e analizzavamo non è e non sarà più come prima. Probabilmente non è la ripresa che ci aspettavamo, bensì un inizio di trend positivo che deve fare i conti con un ecosistema economico profondamente mutato. Il valore dei talenti è la grande eredità degli ultimi anni. Rimettere al centro alcune attività: ricerca e sviluppo, internazionalizzare, valorizzare il patrimonio umano e l'eccellenza del saper fare, innovare e soprattutto non dare nulla per scontato. In questo contesto i distretti dimostrano ancora una volta di sapersi riconfigurare e di adattarsi alle esigenze del mercato, a cui tutte le imprese distrettuali dedicano oggi un'attenzione mai avuta negli anni scorsi. Il distretto, infatti, non offre più la protezione che forniva in passato. In tale contesto anche le

numerose piattaforme digitali. Qui per completezza, si aggiunge la specifica normativa sulle piattaforme equity crowdfunding, riconosciute da regolamento consob sulla raccolta di capitali di rischio tramite portali online adottato con delibera n. 18592 del 26 giugno 2013 e aggiornato con le modifiche apportate dalla delibera n. 19520 del 24 febbraio 2016¹⁶³. In particolare da gennaio 2018 l'equity crowdfunding è stato aperto a tutte le PMI, non solo start up e PMI innovative¹⁶⁴.

Si evidenzia che “negli ultimi venti anni si è progressivamente disegnato un insieme di interventi a scala di distretto, produttivo o tecnologico, o di cluster. Interventi di indubbia importanza, date le caratteristiche dell'industria italiana e la rilevanza dei fattori di contesto locali. Tuttavia questo insieme di soggetti e di iniziative resta assai diversificato, senza reti di collegamento orizzontali per forme di coordinamento, collaborazione e scambio di esperienza, e senza un rilevante coordinamento con piano nazionale. L'Italia non ha una politica industriale su base territoriale e, dal confronto con gli altri grandi partner europei, alla politica industriale italiana è mancata una visione del futuro dell'industria di lungo periodo (l'unica che conti per le politiche industriali), una strategia, oltre singole iniziative congiunturali che affronti i grandi temi dello sviluppo tecno-

dinamiche dei territori si sono evolute: si è alzata di molto la richiesta di competenza e risulta fondamentale far dialogare giovani, imprese, professionisti, università, attraverso strumenti innovativi, come il digitale e le community. Ne consegue che è necessario trovare nuovi strumenti di policy che permettano flessibilità e semplificazione delle procedure: strumenti nuovi per pianificazione e per affrontare i mercati internazionali superando la criticità della dimensione aziendale attraverso i meccanismi di aggregazione più o meno formalizzata, che permettano di avere una forza maggiore”.

¹⁶³ Consob in CLARICH M., *cit.*, pag. 347: “La Consob, istituita dalla legge 7/6/1974, n. 216, svolge funzioni di vigilanza e di regolazione e di controllo sulla trasparenza e correttezza dei comportamenti degli intermediari, sui mercati e sui prodotti finanziari. Ha subito nel corso degli anni una metamorfosi verso il modello dell'autorità indipendente ed ha visto accrescere notevolmente i propri poteri ora disciplinati in gran parte dal Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (TUF) (DLgs. 24/2/1998, n.58). Anche al Consob è titolare di poteri normativi e amministrativi (autorizzatori, prescrittivi, sanzionatori, ispettivi, di acquisizione di dati e informazioni, ecc.) molto estesi. La Consob opera anche in coordinamento stretto con le autorità finanziarie dei Paesi europei”. Si veda anche Regolamento Consob sulla raccolta di capitali di rischio tramite portali on-line:

http://www.consob.it/documents/46180/46181/reg_consob_2013_18592.pdf/54eae6e4-ca37-4c59-984c-cb5df90a8393

¹⁶⁴ Terzo Rapporto italiano sul crowdfunding, elaborato dall'Osservatorio del Politecnico di Milano, luglio 2018: <https://d1sjfc1jc23kt3.cloudfront.net/wp-content/uploads/2018/07/reportcrowd2018-2.pdf> Si veda inoltre *Il crowdfunding in Italia*, Report 2018: “dati raccontano un anno che ha generato volumi complessivi ben al di sopra delle aspettative, con una raccolta nel solo 2018 pari ad oltre 111 milioni di Euro, quando solamente a fine del 2017 la raccolta complessiva dell'intero settore si assestava intorno ai 133 milioni di Euro complessivi. Un mercato quindi che quasi raddoppia i suoi volumi in un solo anno, soprattutto grazie alla consistente crescita del comparto regolamentato, caratterizzato dalle piattaforme di Equity e Lending Crowdfunding, che ha saputo trainare l'intero settore anche grazie ad un miglior contesto normativo. Un anno di maturità per il Crowdfunding italiano, che arriva un pò in ritardo rispetto ad altre nazioni europee,

logico e delle dinamiche competitive future e provi a formulare una strategia. Tutti i paesi europei, quale sia l'orientamento politico dei propri governi, se ne sono dotati negli ultimi anni. Esperienze come quelle del piano nazionale della ricerca o della *smart specialization strategy* dei fondi comunitari 2014/2020 sembrano rappresentare più atti dovuti che veri documenti di indirizzo. Parallelamente, all'Italia sembra mancare una regia nazionale: una sede con responsabilità e potere di intervento politico, e allo stesso tempo con capacità tecnica di alto livello (o capace di acquisirla dall'esterno), che sia in grado di disegnare, correggere, valutare e mettere in atto la visione e la strategia che ne consegue. Nell'economia contemporanea occorre guardare con attenzione ad un ruolo catalizzatore dell'intervento pubblico, a politiche in grado di disegnare e attuare grandi progetti per affrontare nel tempo le grandi sfide¹⁶⁵.

In altre parole, solo un intervento pubblico può favorire la scoperta dei vantaggi competitivi potenziali di cui ogni paese dispone e intervenire sia dal lato della domanda che dal lato dell'offerta¹⁶⁶.

In conclusione, riconducendo le riflessioni al contesto marchigiano - il caso Marche - considerando che nel sistema imprenditoriale regionale, come sopra documentato, il binomio piccola dimensione/scarsa digitalizzazione è devastante ed è un vincolo con il quale dover fare i conti, occorrono adeguate politiche pubbliche a sostegno ed accompagnamento e che operano contemporaneamente sia dal lato della domanda che dal lato dell'offerta. La piccola dimensione, da sola, non consente di affrontare i mercati esteri.

ma che mette le basi per una crescita sostenibile e duratura. In: <https://crowdfundingreport.it/assets/reports/Il-Crowdfunding-in-Italia-Report-2018.pdf>

¹⁶⁵ Così ONIDA F., VIESTI G., *cit.*, pag.10-11 e ss: “Si è verificata una complessa sedimentazione, senza momenti di verifica, valutazione, sostegno delle esperienze migliori e abbandono di quelle più modeste; a differenza della lunga e assai interessante esperienza francese dei *Poles de Competitivité*. Allo stesso tempo è rimasta assai modesta la presenza su territori di strutture di interfaccia ricerca/impresa e di trasferimento tecnologico, particolarmente importante proprio nella realtà italiana di imprese di dimensione medio-piccola, che invece rappresentano da sempre una delle chiavi delle competitività dell'industria tedesca, grazie fra l'altro all'azione della rete dei *Fraunhofer*. Il governo britannico sta puntando proprio su una simile rete, attraverso i *Catapult Centres*, come strumento principale per rilanciare la manifattura”.

¹⁶⁶ ONIDA F., e VIESTI G., *cit.*, pagg.16-17: “Da qui la necessità di un ruolo dello Stato stimolatore delle innovazioni, catalizzatore delle capacità latenti delle imprese nel conquistare nuovi vantaggi competitivi, sotto l'incalzare (benefico per la società) della concorrenza da parte sia dei Paesi più avanzati, sia dei Paesi emergenti, nuovi protagonisti degli scambi internazionali e inseguitori delle nuove tecnologie che si diffondono nel mondo. Politica industriale e politica dell'innovazione mobilitano strumenti che operano su entrambi i lati della domanda e dell'offerta. Sul lato dell'offerta si possono collocare le politiche di sostegno alla Ricerca e Sviluppo, di scuola-apprendistato-Università, di accesso al credito, delle infrastrutture territoriali. Al lato della domanda guardano le politiche della domanda pubblica, gli incentivi agli investimenti, il sostegno all'esportazione”.

Il crollo del mercato interno in seguito alla crisi del 2008 indica, infatti, che bisogna percorrere altre strade. Ad esempio l'internazionalizzazione non deve configurarsi come un "semplice" settore verticale di intervento quanto piuttosto deve essere una politica obiettivo di natura trasversale - e questo in particolare per un'economia basata sul manifatturiero come le Marche - proprio per questo da mantenere strettamente connessa a tutte le altre misure di sostegno alle imprese gestite a livello regionale. In particolare il tema dell'internazionalizzazione "è *cruciale* per l'Italia, giacché la scarsa dinamicità dell'economia domestica impone alle nostre imprese di aprire nuovi spazi fuori dai confini nazionali. Peraltro, un ampliamento delle attività sull'estero può portare non soltanto nuovo fatturato, ma anche vantaggi in termini di cultura imprenditoriale, di innovazione e di capacità competitiva all'interno dello stesso mercato domestico"¹⁶⁷. E, da ultimo, non per ordine di importanza, serve a mantenere e creare nuovi posti di lavoro.

Le domande da porsi sono se le piccole imprese distrettuali possono competere con le multinazionali o con le medie e grandi imprese estere e se il territorio può essere ancora in grado di compensare il loro gap dimensionale ¹⁶⁸.

Oggi bisogna concentrare l'attività sui bisogni dell'impresa (e affrontare i problemi in modalità *bottom up*) e fare una politica di servizio sia dal lato della domanda che dal lato dell'offerta, favorendo forme di coordinamento, collaborazione e scambio di esperienza¹⁶⁹. E questo anche se non è sempre facile innovare e semplificare¹⁷⁰.

Lo stesso osservatorio evidenzia che "questi aspetti indicano che i distretti devono affrontare uno scenario nuovo e con problemi considerevolmente diversi da quelli di anni

¹⁶⁷ Osservatorio nazionale dei distretti, Rapporto Unioncamere 2015, pag. 53.

¹⁶⁸ MICELLI S., *Le ragioni della manifattura e il dialogo con i territori*, in Sole 24 Ore, 14/8/2018.

¹⁶⁹ Osservatorio nazionale dei distretti, *cit.*, pag. 30-31: "negli ultimi venti anni, il distretto ha seguito una parabola con un passaggio da luogo di produzione, con processi che per la maggior parte nascevano e si concludevano nell'area di localizzazione del distretto, a sistema di flussi sempre più orientati verso l'esterno: (...) Se nel passato le reti distrettuali erano concentrate su rapporti di produzione, con uno scambio di informazioni, di conoscenza e di competenze essenzialmente tra imprese dello stesso territorio, negli ultimi anni il ventaglio di reti si è allargato ad aspetti che ad esempio riguardano l'innovazione, l'internazionalizzazione e la ricerca scientifica".

¹⁷⁰ COTTARELLI C., *I sette peccati capitali dell'economia italiana*, Padova, 2018, pag. 66: "Nel mio lavoro come Commissario per la revisione della spesa ho conosciuto molti dirigenti e impiegati pubblici del tutto dediti al loro lavoro e con una profonda conoscenza delle materie di cui si occupavano. Ma anche i migliori tra questi spesso trovano difficile innovare, guardare le cose da un diverso punto di vista, prendere altri paesi come esempio, piuttosto che guardare al passato e ai passati (e falliti) tentativi di riforma. Nonostante qualche progresso compiuto negli ultimi anni nel semplificare e ridurre il peso della burocrazia, ci troviamo sempre indietro rispetto agli altri paesi, anche perché questi stanno pure migliorando il funzionamento della loro macchina pubblica".

fa. Ma soprattutto occorre considerare che si tratta di aspetti che non possono essere affrontati in via esclusiva attraverso politiche definite a livello centrale, ma attraverso azioni coordinate tra più soggetti all'interno di un medesimo territorio. Essendosi attenuati sia la funzione che il ruolo politico giocato da molti soggetti di territorio (si pensi alla citata riforma del sistema camerale al precedente paragrafo 1.2.2), si aprono nuovi scenari, in cui, soprattutto il sistema delle imprese dovrà essere in grado di trovare un nuovo protagonismo ed una capacità di azione per affrontare le molte priorità di sviluppo; nuove forme di rappresentanza degli interessi che i territori esprimono ancora oggi. Sottovalutare le istanze che vengono dal territorio, soprattutto da quelle aree che hanno contribuito fortemente a rendere competitivo il manifatturiero italiano, rappresenterebbe un grave errore. Per questi motivi, il livello di attenzione su una realtà complessa come quella dei distretti non deve mai abbassarsi, così come ridefinire azioni e politiche a sostegno dei distretti rappresenta una sfida che va colta già oggi¹⁷¹.

L'evoluzione verso un nuovo modello di filiera e di distretto va dunque avanti ed è qui che deve intervenire la pubblica amministrazione, agendo come soggetto catalizzatore e di stimolo al sistema imprenditoriale¹⁷².

Cosa deve fare l'Ente pubblico per accompagnare tale processo, specialmente in una regione come le Marche a vocazione imprenditoriale? Serve individuare la cornice giuridica adatta per pianificare ed organizzare il funzionamento efficace di un luogo, uno spazio fisico, in cui affrontare contemporaneamente criticità e implementare azioni (rispetto a quanto indicato dalla politica industriale europea), cioè tutte le sfide finora esaminate tenendo conto dei vincoli del sistema produttivo e di quelli propri che limitano la crescita delle stesse micro e piccole imprese.

Pertanto l'interrogativo da porsi è che tipo di organizzazione amministrativa individuare, auspicando che sia la più snella possibile, affinché il CID funga da catalizzatore e

¹⁷¹ Osservatorio nazionale dei distretti, Rapporto Unioncamere 2015, pag. 34-35.

¹⁷² Osservatorio nazionale dei distretti, Rapporto Unioncamere 2015, pag. 83: "Il processo di trasformazione che dovrà portare dall'addensamento polivalente del distretto al sistema plurimo di connessioni globali (creative, cognitive, operative) è in corso. In futuro il distretto si qualificherà ancora come un luogo "unico", ricco di capacità generative e contestuali non reperibili altrove, e – dunque – come un luogo rilevante delle filiere, in esso innervate. Ma sarà cambiata la sua funzione, perché il luogo dovrà essere soprattutto un nodo che integra e sovrappone tre reti distinte (e complementari), legando creatività, moltiplicazione ed efficienza operativa. L'evoluzione verso un nuovo modello di filiera e di distretto va dunque avanti. Non sappiamo quanto ci vorrà, ma è certo: tutto, da qualche tempo, è entrato in movimento".

stimolo per le imprese¹⁷³. Il diritto amministrativo si occupa dell'organizzazione, dell'attività della pubblica amministrazione e dei principi speciali che le regolano. Qualsiasi branca del diritto presuppone una percezione esatta degli oggetti ai quali si riferisce, cioè dei fatti e degli interessi che stanno alla base delle regole da porre (*de jure condendo*) e successivamente da applicare e interpretare (*de jure condito*)¹⁷⁴, motivo per cui sono stati fatti approfondimenti nell'Introduzione e nel capitolo I finora illustrati. Inoltre le regole giuridiche si distinguono dalle regole morali o religiose o di buona educazione innanzitutto perché esprimono delle forme di organizzazione¹⁷⁵.

Infine, per completezza, si ricorda anche quanto sostenuto recentemente dalla dottrina: “se l'omogeneità come unico criterio di riferimento per efficienti organizzazioni territoriali appare tramontata, i modelli innovativi risultano ancora privi di punti di riferimento stabili e condivisi e, nondimeno, di una consapevole presa di coscienza della lo-

¹⁷³ CLARICH M., *cit.*, pag. 33: “Nell'ambito delle scienze economiche, va menzionato l'indirizzo della cosiddetta *public choice* affermatasi negli Stati Uniti nella seconda metà del secolo scorso. Per spiegare il funzionamento effettivo degli apparati pubblici è errato muovere dall'ipotesi che gli apparati pubblici (o i burocrati ad essi preposti) agiscano sempre e necessariamente per il perseguimento di obiettivi di interesse pubblico. E' più realistico invece considerare che anche il loro comportamento è animato, al pari degli attori privati, da self-interest (potere, livello retributivo, reputazione, massimizzazione delle risorse a disposizione del proprio ufficio, ecc.) Gli apparati pubblici agiscono cioè come attori in un'arena pubblica nella quale le decisioni sono il frutto di scambi e di negoziazioni tra i vari gruppi politici e sociali e i rappresentanti degli interessi organizzati (*political exchange*) che minano in qualche modo il mercato (*market exchange*). In base a questo tipo di approccio, si tende a porre in evidenza, accanto alle situazioni di market failures, quelle di government failures (*o regulatory failures*), cioè le inefficienze strutturali e gli effetti negativi dell'azione dei pubblici poteri. E' sempre incumbente, per esempio, il rischio della “cattura” del regolatore da parte dei soggetti regolatori (*capture theory*). Anche gli apparati amministrativi, al pari degli agenti politici (parlamento e governo), tendono a essere influenzati nelle loro decisioni da interessi soprattutto economici (le varie lobby) deviando così dalla loro missione di cura dell'interesse pubblico generale. Da qui dunque la necessità di prefigurare un disegno istituzionale atto a prevenire o, quanto meno, a limitare questo rischio”.

¹⁷⁴ Si veda CLARICH M., *cit.*, pag. 29 ss: “Le scienze politiche analizzano il ruolo degli apparati burocratici all'interno del circuito politico rappresentativo, cioè come strumenti per realizzare le politiche pubbliche decise dal parlamento, e più in generale per inquadrare i rapporti tra classe politica, burocrazia e potere economico. Esse mettono anche in evidenza come la burocrazia non sia in realtà un attore neutrale nei processi decisionali, confinato a un ruolo di mera esecuzione degli indirizzi politici. Essa assume spesso un ruolo attivo di elaborazione e di condizionamento delle politiche governative”.

¹⁷⁵ Così GROPPI T., SIMONCINI A., *cit.*, pag. 7: Tale punto di vista è stato sviluppato da una corrente di giuristi definiti “istituzionalisti”, il cui principale esponente è uno studioso italiano, Santi Romano, secondo i quali il diritto è ordinamento giuridico. Il diritto, in altri termini, è un insieme di norme (normazione) che può esistere e funzionare solo se c'è un gruppo umano organizzato (plurisoggettività), dotato di una organizzazione incaricata di produrre le regole e di farle rispettare (istituzione). E' quel legame che si suole esprimere con la celebre frase latina *ubi societas, ibi ius*. Inoltre se il diritto è una forma di organizzazione, va precisato che si tratta di una forma di organizzazione che, a differenza di altre, deve, e non solo può, essere rispettata. Deve vuol dire che esiste un meccanismo che incentiva tutti a rispettarlo”.

ro importanza”¹⁷⁶. Sulla base di quanto sopra descritto, prima di proporre soluzioni, è quindi doveroso partire da alcuni modelli organizzativi analizzati dalla letteratura per provare ad individuare il più adatto alla presente ricerca o per verificare se sarà necessario fare una sintesi tra le proposte, valorizzando i punti di forza di ciascuna. E’ quello che ci si propone di fare nel capitolo seguente.

¹⁷⁶ CARAVITA B., SALERNO G.M., FABRIZZI F., CALZOLAIO S., GRANDI F., *Mappe d’Italia: dove va la riorganizzazione territoriale? Prime osservazioni sul problema dello zoning amministrativo*, in *Federalismi*, 8/2018: “Su un crinale tradizionalmente refrattario ai cambiamenti come quello del ritaglio territoriale e dello zoning, qualcosa si è mosso e si sta muovendo. Alla fine della XVI legislatura il modello organizzativo del “pentagono istituzionale” italiano si è trovato a fare i conti con la sua sostenibilità finanziaria. Per questo, con atti normativi caratterizzati dall’urgenza del provvedere, si è inizialmente affrontato il problema della riforma dell’assetto dei livelli di governo italiani ed è ritornato alla ribalta – più di mezzo secolo dopo la Costituente – il tema della soppressione delle Province (d.l. n. 201 del 2011, cd. “Salva Italia”). Le leve di questo processo sono molteplici ed hanno come minimo comun denominatore il venir meno dell’ente Provincia quale cellula di riferimento per l’organizzazione tanto pubblica, quanto privata. Come in tutti i processi alcuni soggetti resistono maggiormente rispetto ad altri al recepimento del cambiamento. E’ il caso degli ordini professionali che restano in sostanza ancorati al livello provinciale, sebbene, con buona probabilità, con il passare del tempo e con il dialogo con il soggetto pubblico, saranno portati ad adeguarsi. Ne emerge un quadro complessivo di non semplice comprensione, in cui sono molto evidenti le cause del processo di riordino dei diversi soggetti (l’esigenza di dimostrare un percorso di risanamento finanziario e di razionalizzazione della spesa, su tutte), ma sono molto meno evidenti i criteri utilizzati e la loro condivisione fra i molteplici protagonisti del percorso di riassetto dei livelli di governo italiani. Quel che appare potersi leggere nelle mappe contenute nella Ricerca è l’assenza di una visione integrata del processo di riordino, a partire dalla razionalizzazione del decentramento amministrativo dei singoli Ministeri, che sembrano essersi mossi individualmente e in assenza di una unitaria regia di governo del riassetto degli apparati amministrativi. Tale mancanza, con la brusca interruzione del percorso di riordino provocata dall’esito negativo del referendum del 4 dicembre 2016, rende più fragile la tenuta del processo e del percorso di riordino intrapreso da ciascuno dei soggetti analizzati. La fragilità e, a tratti, l’estemporaneità del processo di riassetto intrapreso si deve confrontare, attualmente, con l’esigenza di recuperare il valore dell’organizzazione territoriale del Paese delineata dal vigente art. 114 Cost.: l’intervento di riordino delle Province e l’istituzione delle Città metropolitane dovrà essere portato a compimento a Costituzione invariata. Come accennato, se provassimo a sovrapporre tutte le mappe pubblicate nella Ricerca, dovremmo prendere atto, però, che in questo ‘movimento’ non si scorge un criterio univoco e, soprattutto, è mancata una visione complessiva che potesse indirizzare il processo di riarticolazione territoriale delle amministrazioni. L’assenza di un qualche coordinamento sembra essere tanto più grave in quanto emerge, sia a livello statale, tra Ministeri che hanno proceduto ad una riorganizzazione interna senza parlarsi; sia a livello regionale, poiché ciascuna Regione è andata per proprio conto nell’organizzare le funzioni amministrative di propria competenza; sia anche nel rapporto Stato-Regioni, perché anche in questo caso la descrizione di quanto accaduto e accade sul territorio porta ad affermare che il processo di riordino e di accorpamento non solo è auspicabile, ma che anzi esso è inconfutabilmente in atto. Come d’altronde è già stato osservato in dottrina, laddove è stato rilevato che “l’accorpamento delle Province o, comunque, la revisione delle attuali circoscrizioni, dovrebbe determinare una ridefinizione complessiva dell’organizzazione statale periferica, basata proprio sulla dimensione provinciale: prefetture, tribunali, questure, provveditorati, ordini professionali, camere di commercio, intendenze di finanza, agenzie delle entrate dovrebbero andare incontro anch’esse ad un processo di accorpamento e snellimento” e si è specificato che la riforma del livello provinciale andrebbe fatta “non tanto (o, comunque, non solo) lungo la direttrice segnata dalla legge Delrio, ma secondo invece criteri geografici, economico-sociali e di effettiva razionalizzazione dimensionale”. Il venire meno della Provincia come riferimento omogeneo e la variabilità dei modelli risultanti dai processi di ri-articolazione, certo, di per sé, non costituiscono fattori critici. Occorre, però, che siano collocati nell’ambito di una corretta e consapevole prospettiva che coniughi opportunamente la definizione degli ambiti territoriali con le esigenze attuali e future della collettività”.

CAPITOLO II

UN MODELLO ORGANIZZATIVO A SOSTEGNO DELLE IMPRESE

Introduzione: i diversi modelli organizzativi

Alcuni studiosi sostengono che “le scienze politiche ed economiche analizzano le situazioni nelle quali è giustificato l’intervento dei pubblici poteri sotto forma di regolazione. Soprattutto nel mondo anglosassone ha avuto impulso, con approccio interdisciplinare, la teoria della regolazione pubblica (o *regulation*), espressione con pluralità di significati, riferita all’intervento dei poteri pubblici in campo sociale ed economico. Essa è stata definita, per esempio, come “controllo prolungato focalizzato esercitato da un’agenzia pubblica su attività cui una comunità attribuisce una rilevanza sociale (Selznick, 1985, 364) oppure come la guida con mezzi amministrativi pubblici di un’attività privata secondo una regola stabilita nell’interesse pubblico (Mitnick, 1980, 10). Si distinguono generalmente due modelli di regolazione pubblica, la prima indirizzata a promuovere scopi sociali (*social regulation*) come, per esempio, la tutela della salute o le provvidenze e le misure di inclusione sociale a favore delle fasce più deboli della popolazione; la seconda indirizzata a massimizzare l’efficienza economica e il benessere dei consumatori (*economic regulation*). La regolazione economica considera l’istituzione di apparati pubblici come rimedio per le situazioni di insuccesso o di fallimento del mercato (*market failures*) in relazione alle quali viene individuata una gamma di interventi correttivi consistenti soprattutto in misure di tipo autoritativo. Inoltre la stessa dottrina indica che il principio che dovrebbe guidare il regolatore nella scelta degli strumenti correttivi è quello secondo il quale vanno preferiti, tra gli strumenti astrattamente idonei a tutelare l’interesse pubblico, quelli meno restrittivi della libertà di impresa”¹⁷⁷.

Bisogna ricordare la distinzione tra figure giuridiche soggettive dotate della personalità giuridica e figure giuridiche soggettive *senza* personalità giuridica. Infatti mentre per gli enti autonomi la soggezione nei confronti dello stato (o di altro ente pubblico) è ridotta al minimo, la soggezione è massima per gli enti strumentali (veri e propri strumenti,

¹⁷⁷ Così CLARICH M., *cit.*, pag. 31: “quanto ai fallimenti del mercato si tratta di situazioni nelle quali il mercato deregolamentato, cioè retto esclusivamente dal diritto privato (diritto dei contratti e della respon-

meccanismi serventi di un altro ente pubblico). L'ente principale ha una serie di poteri di ingerenza nei confronti dell'ente subordinato: direttiva, indirizzo, vigilanza, approvazione degli atti fondamentali¹⁷⁸.

Analizzando l'ente strumentale, si può rimandare ad una successiva legge regionale la possibilità di autonomia per l'organo direttivo, come il caso specifico dell'Agenzia Sanitaria Regionale¹⁷⁹.

La legge regionale è stata aggiornata con LR 31 luglio 2018, n. 31 “Disposizioni urgenti di modifica delle leggi regionali 17 luglio 1996, n. 26 “Riordino del servizio sanitario regionale” e 20 giugno 2003, n. 13 “Riorganizzazione del Servizio Sanitario Regionale”. Tra le fattispecie da citare per completezza vi è anche l'organismo di diritto pubblico, la cui nozione è stata introdotta dall'UE. Il diritto dell'UE ha portato ad una revisione del concetto di pubblica amministrazione preferendo alla concezione formale – predominante nel diritto italiano e basata sulle distinzioni personalità giuridica pubblica-personalità giuridica privata, ente pubblico-ente privato – una concezione *funzionale* basata sullo svolgimento di un'attività rivolta al raggiungimento e al soddisfacimento di un interesse pubblico generale, che può essere realizzata sia da soggetti pubblici, sia da soggetti privati; tanto i primi, quanto i secondi, vengono denominati “organismi di diritto pubblico”.

sabilità civile, tutela giurisdizionale), non è in grado di tutelare in modo adeguato gli interessi della collettività”.

¹⁷⁸ Per quanto riguarda la presente analisi, con riferimento alla regione Marche si riportano alcuni esempi di enti strumentali: l'agenzia regionale per la protezione Ambientale (ARPA); l'Istituto Zooprofilattico Sperimentale; gli enti regionali per il diritto allo studio, gli E.R.A.P. (ex I.A.C.P.); i Consorzi di bonifica; gli Enti parco regionali; le IPAB e le Agenzie Servizi alla Persona; gli enti fiera. Vi sono anche gli enti *ausiliari*, considerati in posizione intermedia tra l'autonomia e la soggezione: non sono totalmente autonomi, non sono totalmente strumentali. Un esempio di enti ausiliari è fornito dall'art. 116 del DPR 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenze) dove si prevede che le Regioni, nell'esercizio delle proprie funzioni in materia socio-assistenziale, istituiscono un albo degli enti ausiliari che gestiscono strutture per la riabilitazione ed il reinserimento sociale dei tossicodipendenti. Questi enti ausiliari svolgono senza fine di lucro la loro attività con finalità di prevenzione del disagio psicosociale, assistenza, cura, riabilitazione e reinserimento dei tossicodipendenti”. Cfr LORENZOTTI F., 2017 in: <https://sites.google.com/site/appuntidirittoamministrativo/home/lezioni-di-diritto-amministrativo-dell-anno-accademico-2017---2018-lezioni-da-1-a-19>. Per la parte relativa all'Organizzazione si veda CLARICH M., *cit.*, pag. 307 ss.

¹⁷⁹ Legge Regionale 17 luglio 1996 sul “Riordino del servizio sanitario regionale” e 20 giugno 2003, n. 13 “Riorganizzazione del Servizio Sanitario Regionale” e definita come “lo strumento operativo per la gestione delle funzioni del Servizio Sanità e del Servizio Politiche Sociali e per il raccordo con gli enti del servizio sanitario regionale. LR n. 26 17/7/1996 sul Riordino del Sistema Sanitario Regionale http://www.consiglio.marche.gov.it/banche_dati_e_documentazione/leggirm/leggi/visualizza/vig/1127; LR 31 del 31/7/2018: http://www.consiglio.marche.gov.it/banche_dati_e_documentazione/leggirm/leggi/visualizza/vig/2030

La definizione degli *organismi di diritto pubblico*, attualmente, è contenuta in tre direttive del Parlamento europeo e del Consiglio, pubblicate il 26 febbraio 2014, sulle concessioni e sugli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi: sono le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE. Le tre direttive forniscono identica definizione degli *organismi di diritto pubblico* quale: “gli organismi che hanno tutte le seguenti caratteristiche: a) sono istituiti per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale; b) sono dotati di personalità giuridica; c) sono finanziati per la maggior parte dallo Stato, dalle autorità regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico; o la loro gestione è posta sotto la vigilanza di tali autorità o organismi; o il loro organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza è costituito da membri più della metà dei quali è designata dallo Stato, da autorità regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico. Identica definizione degli organismi di diritto pubblico è contenuta, nel diritto italiano, all’art. 3, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (il Codice dei contratti pubblici) e, in precedenza, la definizione era contenuta in normative ora abrogate. Secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia europea, e vi concorda anche la Corte di Cassazione italiana, i suddetti tre requisiti hanno carattere cumulativo: devono sussistere contemporaneamente.

La domanda da porsi è che tipo di conseguenze comporta la qualificazione di organismo di diritto pubblico. Nella materia degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, l’organismo di diritto pubblico è considerato allo stesso modo di un ente pubblico e deve rispettare le stesse regole che sono tenute ad applicare le pubbliche amministrazioni e relative procedure burocratiche.

Inoltre, tra le questioni problematiche dell’economia italiana, vi è la burocrazia, che sia grande o piccola, considerata dalle imprese uno dei principali freni dello sviluppo¹⁸⁰.

Sulla base di questo presupposto tale istituto non appare come la cornice giuridica più funzionale allo strumento verso il quale il presente studio guarda (CID).

¹⁸⁰ COTTARELLI C., *cit.*, pag. 65: “Questo capitolo parla di burocrazia. E di burocrati. Esiste una piccola e una grande burocrazia. La piccola burocrazia è quella con cui ci scontriamo tutti i giorni: il modulo difficile, ecc. La grande burocrazia è invece la ragnatela di leggi, norme, regolamenti che avvolge l’Italia e che ostacola il buon funzionamento dell’economia italiana. E poi ci sono i burocrati, quelli piccoli, gli impiegati dei ministeri, della regione, ecc., quelli che di fatto scrivono le leggi e le amministrano a livello più elevato. In teoria, i grandi burocrati dovrebbero seguire le direttive politiche che provengono dal governo. In pratica, godono di una notevole influenza e autonomia: chi tiene in mano la penna è spesso in grado di influire su quello che viene scritto. In Italia c’è troppa burocrazia: vincoli formali, spesso più che sostanziali, ma che fanno perdere tantissimo tempo e riducono quindi l’efficienza economica”.

Proseguendo con l'esame teorico dei modelli organizzativi, si ritiene utile citare anche l'affidamento in *house*. Tra i requisiti richiesti, l'affidatario deve essere un soggetto ad esclusivo capitale pubblico; tra affidatario e affidante devono intercorrere rapporti tali per cui l'affidante sia in grado di controllare l'affidatario in modo analogo a come controllerebbe un proprio ufficio interno; l'affidatario non deve svolgere attività ulteriori rispetto a quelle affidate in via diretta se non in via del tutto marginale.

Vista la partecipazione totale di capitale pubblico, tale modello organizzativo non appare il più adatto per l'implementazione del modello pubblico-privato che si intende proporre. A tale scopo è doveroso procedere con l'esame di un altro istituto, l'agenzia, per una valutazione nel merito se possa rappresentare la soluzione giuridica idonea ad implementare il CID.

2.1 Agenzie

Il D.Lgs. 300/1999 rappresenta la prima normativa organica in materia di agenzie e le definisce come strutture preposte allo svolgimento di attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, godono di autonomia operativa, ma sono sottoposte ai poteri di indirizzo e di vigilanza di un ministro. Dispongono di un organico e di un bilancio propri. Sono disciplinate da uno statuto approvato con regolamento governativo che definisce, in particolare, le attribuzioni del direttore generale e i poteri di vigilanza del ministro, prevede l'istituzione di un collegio dei revisori e di un organismo preposto al controllo di gestione. I rapporti tra direttore generale dell'agenzia e ministro sono disciplinati da una convenzione che specifica gli obiettivi dell'agenzia, i risultati attesi, stabilisce l'entità dei finanziamenti, individua le modalità di verifica dei risultati di gestione¹⁸¹.

¹⁸¹ CLARICH M., *cit.*, pag.324: "Il modello dell'agenzia disciplinato dal D.Lgs. 300/1999 si ispira alle esperienze dei Paesi anglosassoni, e in particolare dell'Inghilterra, dove in applicazione dei principi del new public management, già negli anni Ottanta del secolo scorso, i principali ministeri furono scorporati in una pluralità di *agencies*, con ampia autonomia, affidate alla responsabilità di un singolo manager e legate al nucleo residuo dell'amministrazione centrale dai rapporti di tipo convenzionale volti a definire obiettivi, risorse e strumenti. Il modello dell'agenzia, con deroghe più o meno marcate rispetto a quello generale del D.lgs.300/1999, è stato utilizzato negli ultimi anni per organismi di natura e funzioni diverse. Lo scorporo di una serie di funzioni da uno o più ministeri e l'istituzione di un'agenzia tecnica dotata di autonomia organizzativa e operativa più o meno ampia, non costituiscono concettualmente una novità assoluta. Infatti, alcuni ministeri già dall'inizio del secolo scorso istituirono al proprio interno strutture, de-

Altra autorevole dottrina ha effettuato una ricerca fornendo utili elementi di riflessione per chi, a vario titolo, è coinvolto nell'attuazione dei processi di riforma del futuro e ponendosi alcune domande.

Quali sono le implicazioni per il decisore pubblico? Per quanto riguarda i *policy maker* (coloro che, nelle diverse posizioni di responsabilità sono chiamati a scrivere le regole del gioco), due sono le questioni cruciali: se servano più agenzie in Italia e, se sì, a quali modelli improntare la progettazione di nuove agenzie¹⁸².

Inoltre approfondimenti di questo tipo servono ad inserire l'Italia nel cuore della riflessione e della progettualità sulla modernizzazione del sistema amministrativo in ambito internazionale. In particolare "indicazioni sono proposte per gli operatori che, dotati di una quanto mai *necessaria imprenditorialità pubblica* vorranno e sapranno proporsi come agenti del cambiamento per il miglioramento della pubblica amministrazione italiana attraverso il miglioramento delle performance delle agenzie pubbliche¹⁸³.

Secondo lo studio sulle agenzie pubbliche, ruolo centrale è svolto dal fenomeno dell'*agencification*, ovvero "la disarticolazione delle tradizionale amministrazione per ministeri, a beneficio di una nuova modalità organizzativa: una modalità ispirata dalla idea-guida della distinzione tra apparati ministeriali più snelli che debbono essere responsabili solo della elaborazione delle politiche e agenzie dotate di forte autonomia operativa, incaricate di svolgere le attività esecutive, in base a precisi standard di rendimento e con diretta responsabilità nei confronti del ministero di riferimento".

In particolare "nella letteratura manageriale di derivazione anglosassone si è diffuso, tra la fine anni ottanta e inizi anni novanta, un modello con aspirazioni fortemente prescrittive per la definizione di ciò che sono (e debbono essere) le agenzie. In tale prospettiva, le agenzie dovrebbero caratterizzarsi per tre elementi di seguito indicati: a) essere strut-

finite come aziende, dotate di autonomia operativa e preposte all'esercizio di attività di erogazione di servizi pubblici. Le aziende in questione venivano classificate come aziende-organo, poiché erano prive di personalità giuridica piena. Quasi tutte queste aziende furono successivamente trasformate in enti pubblici economici (Ente Poste, Ente Ferrovie dello Stato) o in aziende dotate di personalità giuridica e, in seguito ai processi di privatizzazione avviati sul finire del secolo scorso, furono trasformate in società per azioni. Le agenzie dell'ultima generazione si differenziano dal modello delle aziende perché sono titolari soprattutto di funzioni di regolazione in ambiti piuttosto particolari, piuttosto che di gestione attività di tipo economico. Alcune di esse dal punto di vista funzionale e pur mantenendo un legame di dipendenza stretto rispetto ai ministeri, sono più simili alle autorità indipendenti".

¹⁸² ONGARO E. (a cura di), *Le agenzie pubbliche – modelli istituzionali e organizzativi*, Dipartimento funziona pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, città, 2006, pag. 16.

¹⁸³ Così ONGARO E., *cit.*, pag. 48.

turalmente disaggregati, ma raggiungibili dal ministero e concentrate sulle *operation*; b) essere dotate di alta autonomia manageriale, ma non di autonomia strategica; c) dovrebbero gestire il loro rapporto con il ministero attraverso forme intense di contrattualizzazione; dovrebbero, cioè, concentrarsi sulle *operation* mentre gli uffici del ministero (o assessorato, a seconda del livello di governo a cui si fa riferimento) supportano l'elaborazione delle *policy*. Tale schema è stato in letteratura denominato *tripod model*, o modello del treppiedi, in quanto si basa sulla contemporanea presenza di: *disaggregazione strutturale*; *autonomia*; *performance contract* che insieme costituiscono le tre gambe su cui si regge il modello. Ebbene, gli autori hanno rilevato che nella realtà italiana le agenzie non corrispondono a tale *idealtipo*. Spesso manca del tutto il pilastro del *performance contract*. In qualche altro caso, invece, le agenzie si occupano anche di formulare politiche e godono di un certo grado di autonomia strategica (che è invece esclusa nello schema concettuale del *tripod model*). Insomma, il caso italiano non tende in modo prescrittivo a tale modello¹⁸⁴.

Vi è un secondo elemento di particolare rilievo: quello che gli autori chiamano *autonomia manageriale* (cioè capacità del management di decidere su personale, assetto organizzativo, impiego delle risorse in generale) delle agenzie italiane risulta essere mediamente elevata, nonostante un basso grado di re-regulation. Questo dato sembra in linea con l'esperienza di altri paesi: la creazione delle agenzie serve anche a gestire in modo più snello ed efficiente una serie di attività, in specie quelle ascrivibili alla categoria di *operation*.

Lo studio, per quanto riguarda il caso italiano, rileva che: “le agenzie assumono configurazioni diverse da quelle dell'ente territoriale, ma sono quasi sempre soggetti di diritto pubblico, regolate da diritto amministrativo e sottoposte alla disciplina del pubblico impiego”.

Volendo individuare il modello ideale, è doveroso approfondire i modelli idealtipici di agenzie che possono fornire criteri utili per lo sviluppo delle agenzie in Italia.

I modelli di riferimento sono due: “il primo modello si distingue per la presenza congiunta di caratteristiche quali un controllo sull'operato dell'agenzia esercitato primaria-

¹⁸⁴ Così ONGARO E. *cit.*, pag. 14 e ss: “Nel caso italiano la creazione di agenzie è stato il momento per una nuova regolazione, nel senso che le agenzie sono state l'occasione per ripensare radicalmente prassi in vigore nelle amministrazioni di riferimento”.

mente tramite gli *output* e gli *outcome* (non quindi sugli input, né tanto meno tramite una supervisione diretta sulle decisioni della dirigenza), in un contesto in cui formulazione della policy e gestione delle *operation* sono nettamente separate, e nel quale le agenzie godono di ampia discrezionalità e debbono rispettare solo alcune regole generali, definite appositamente per tale categoria di amministrazioni (...). Un secondo modello *idealtipico*, dalle caratteristiche molto diverse, si basa su dottrine amministrative che propugnano un modello di agenzia i cui tratti salienti sono l'autonomia come garanzia di neutralità (e dunque una sostanziale assenza di contrattualizzazione), la concentrazione di professionalità presso l'agenzia in questione e un ambito di azione che in generale ri-comprende sia la formulazione delle politiche che la loro implementazione (e dunque viene tendenzialmente meno la distinzione *tra policy e operation*)”¹⁸⁵.

In sintesi, “si hanno due modelli, quello *contrattuale* (più vicino all'esperienza del noto programma britannico Next steps) e quello del *centro di competenze* (più affine all'esperienza svedese). Nel primo caso si delinea una netta separazione tra attività di policy making e le operation, che diventano il focus dell'attività di agenzie fortemente autonome dal punto di vista manageriale e gestite attraverso sistemi strutturali di performance contracting. Nel secondo caso l'agenzia assume un ruolo di rafforzamento della neutralità dell'azione amministrazione rispetto alla politica, rappresenta un luogo di accumulo e sviluppo delle competenze e si rapporta agli apparati centrali attraverso articolate strutture di governance”¹⁸⁶.

Di seguito vengono fornite alcune indicazioni per gli operatori di tutti i livelli di governo e nei differenti ruoli di responsabilità, fornendo tre dimensioni di analisi contenute nella ricerca analizzata.

¹⁸⁵ Si veda ONGARO E., *cit.*, pag. 16: “Tale modello all'estero è rappresentato dalle agenzie britanniche dell'esperienza del programma di riforma Next steps (In Italia trova una sua concretizzazione ad esempio nell'Agenzia delle Entrate). Nel secondo caso il riferimento nella realtà è il caso dell'esperienza delle agenzie svedesi (i casi italiani che si avvicinano Aifa e Aran)”.

¹⁸⁶ ONGARO E., *cit.*, pag. 20: “Entrambe le ipotesi risultano essere utilmente percorribili e non necessariamente incompatibili. Mission e natura dell'attività dell'agenzia, specifiche condizioni di contesto e operative, politiche complessive di settore, obiettivi di sviluppo di medio e lungo periodo, rappresentano in tal senso solo alcuni dei possibili fattori che possono influenzare la scelta di posizionamento verso l'uno piuttosto che l'altro modello (...). In altri termini, la creazione di agenzie non può limitarsi a mere operazioni di riallocazione di funzioni e responsabilità in ambiti semplicemente più ristretti e focalizzati. In questa prospettiva un'attività di re-regulation delle agenzie, ovvero la definizione di un quadro di regole ad hoc”.

Quest'ultima ha utilizzato tre dimensioni ed ha provveduto a renderle misurabili. Si tratta nello specifico: *disaggregazione strutturale, autonomia e contrattualizzazione*¹⁸⁷.

Per quanto riguarda la *prima dimensione* - la *disaggregazione strutturale* - essa rappresenta la "distinzione organizzativa dei soggetti e attribuzione di compiti e responsabilità molto specifiche a uno di essi, mentre l'altro assume (mantiene) responsabilità generali nell'area di policy considerata. Tale separazione si concretizza nel fatto che il soggetto disaggregato non costituisce un'articolazione organizzativa del soggetto principale e pertanto non è gerarchicamente subordinato al medesimo. I due soggetti, tuttavia, operano per il perseguimento congiunto del medesimo scopo. La disaggregazione strutturale è analizzata tenendo in considerazione tre elementi: *separatezza, task complexity e specializzazione istituzionale sulle operation*. Per quanto riguarda il primo elemento: la *separatezza* tra agenzia e amministrazione di riferimento misura la distanza organizzativa esistente tra i due soggetti attraverso la considerazione di alcuni elementi che contraddistinguono l'assetto istituzionale dell'agenzia (ad esempio la presenza dell'attributo della personalità giuridica in capo all'agenzia; deliberazione autonoma dello statuto da parte dell'agenzia; presenza di un corporate board a guida dell'agenzia). Il secondo elemento è la *task complexity*: misura il grado di eterogeneità delle linee produttive e delle attività che l'agenzia svolge attraverso la verifica di alcuni indicatori (ad esempio: presenza di attività appartenenti a molteplici ambiti di policy; presenza di una molteplicità di output e prodotti dell'agenzia; esercizio contemporaneo di una molteplicità di funzioni pubbliche (regolazione, controllo, produzione). Infine il terzo elemento la *specializzazione istituzionale sulle operation*: si realizza nel momento in cui sussiste una netta separazione tra la responsabilità relativa alla definizione delle policy di un determinato settore (in capo all'amministrazione) e la responsabilità relativa alla realizzazione dell'attività operativa svolta al fine di raggiungere gli obiettivi di policy (in capo all'agenzia). In relazione a tale dimensione si è impiegato un solo indicatore corrispondente alla valutazione complessiva e sintetica (perciò inevitabilmente almeno in parte soggettiva) della sussistenza o meno di tale netta separazione.

La *seconda dimensione* di analisi - *autonomia* - rappresenta la possibilità da parte di un soggetto di definire almeno in parte gli obiettivi che intende perseguire, le modalità di

¹⁸⁷ONGARO E., *cit.*, pagg. 142-143-144.

impiego (e parzialmente anche di acquisizione) delle risorse (cioè di definire le caratteristiche dei processi di combinazione dei fattori produttivi) e gli strumenti di gestione ritenuti idonei.

Tre le dimensioni di analisi: *autonomia finanziaria potenziale* (misura la rilevanza delle fonti di finanziamento delle quali l'agenzia può disporre, al di fuori del rapporto con il ministero o assessorato di riferimento), misurata prendendo a riferimento tre indicatori quali la facoltà di: a) stipulare convenzioni o accordi con altre amministrazioni pubbliche; b) di cedere beni e/o servizi a terzi pubblici o privati; c) di ricorrere a capitale di debito. Altro elemento di analisi - *autonomia manageriale* - misura il grado di libertà riconosciuto all'agenzia nell'organizzazione e gestione delle proprie risorse attraverso cinque indicatori (il potere di determinazione autonoma della dotazione organica; potere di determinazione autonoma della struttura organizzativa; libertà dai vincoli del pubblico impiego; potere di nomina autonoma dei dirigenti; potere di determinazione autonoma degli atti di spesa). La terza dimensione - *autonomia strategica* - si compie nella possibilità per l'agenzia di determinare i propri obiettivi, partecipando in tal senso alla definizione dei contenuti stessi della policy, il cui grado di autonomia è stato misurato attraverso specifici indicatori. (La facoltà di decidere autonomamente gli obiettivi di policy; facoltà di decidere autonomamente gli obiettivi e gli strumenti per realizzare le policy definite dal ministero/amministrazione di riferimento).

Infine per quanto riguarda la *contrattualizzazione* sopra accennata due soggetti regolano il proprio rapporto sulla base di un accordo che assume una dimensione formale sul piano organizzativo, anche se non necessariamente su quello giuridico; l'accordo ha una valenza contrattuale e descrive i doveri reciproci, in particolar modo in relazione ai risultati che una parte si impegna a raggiungere per conto dell'altra. Tale ultimo aspetto (cioè la eventuale definizione nel contratto dei livelli di prestazione attesa, delle modalità di misurazione e dei meccanismi di incentivo) viene qui definito come performance contracting. Il concetto di contrattualizzazione è stato misurato attraverso una serie di otto indicatori (esistenza di un documento formale contenente l'accordo; contenuto del documento; inserimento all'interno dell'accordo della regolazione di tutto il portafoglio di attività svolte dall'agenzia; previsione dell'avvio del processo di budgeting a partire dall'approvazione dell'accordo; inserimento degli obiettivi contenuti nell'accordo del

sistema di valutazione della dirigenza; possibilità di rimozione del vertice dell'agenzia a causa del mancato rispetto degli obiettivi contenuti nell'accordo; previsione di risorse aggiuntive legate al raggiungimento degli obiettivi contenuti nell'accordo; esistenza di un sistema di monitoraggio dell'accordo).

Quanto finora riportato è funzionale a chiedersi cosa e come cambiare per migliorare le prestazioni delle amministrazioni del sistema pubblico italiano. Sono state individuate alcune indicazioni per lo sviluppo istituzionale e organizzativo delle agenzie di cui si potrebbe tener conto¹⁸⁸. Si tratta nello specifico di: *ridefinire, in taluni casi, le funzioni e i confini organizzativi dell'agenzia* e di *sviluppare il ricorso al performance contract*.

Con riferimento al caso Marche, per completezza dell'analisi, si cita quanto segue.

In generale il tema di enti, aziende, agenzie regionali e partecipazioni societarie è contenuto nello statuto regionale¹⁸⁹. Nello specifico l'art. 47 prevede: 1. la regione istituisce con legge enti, aziende ed agenzie per l'esercizio di funzioni che per la loro natura e dimensione non possono essere svolte direttamente e non possono essere conferite agli enti locali. 2. gli enti, le aziende e le agenzie dipendenti dalla regione operano nell'osservanza degli indirizzi stabiliti dalla giunta regionale, che vigila sul loro operato, in modo da assicurare il rispetto dei principi di efficienza, efficacia e buon andamento. 3. la nomina degli amministratori degli enti, aziende ed agenzie è effettuata dal Consiglio regionale, salvo che la legge regionale affidi la competenza alla giunta regionale o al suo Presidente. 4. La giunta regionale riferisce periodicamente al consiglio sulla rispondenza dell'operato degli enti, aziende ed agenzie agli indirizzi stabiliti. 5. La regione può partecipare a società di diritto privato che operano in ambiti di rilevante interesse

¹⁸⁸ONGARO E., *cit.*, pag. 186: “per quanto riguarda il primo punto ridefinire in taluni casi le funzioni e i confini organizzativi dell'agenzia gli interventi che potrebbero essere richiesti riguardano in particolare: disaggregare l'agenzia dal ministero; conferire una maggiore autonomia manageriale; scorporare da alcune agenzie focalizzate sulle operation i nuclei di attività che riguardano il supporto alla formulazione delle policy o viceversa di togliere ad agenzie focalizzate sulle operation i nuclei di attività che riguardano il supporto alla formulazione di policy o viceversa di togliere ad agenzie focalizzate sulla elaborazione di politiche nuclei di attività relativi all'implementazione delle stesse; complessivamente, in taluni casi è ipotizzabile l'aggregazione delle agenzie o parti delle stesse al fine di realizzare agenzie maggiormente omogenee; riconoscere la funzione svolta da alcune agenzie che rappresentano un filtro tecnico e professionale nella elaborazione di alcune politiche pubbliche e conferire loro una effettiva autonomia strategica bilanciata da una adeguata struttura di governance e di accountability. Per quanto riguarda il secondo aspetto - sviluppare il ricorso al performance contract - in modo sostanziale e non formale dunque legando allo stesso importanti incentivi, che contribuiscano al risultato economico dell'agenzia nel suo complesso e che siano correlati alla retribuzione della dirigenza”.

¹⁸⁹Si veda statuto della Regione Marche Legge Statutaria 8/3/2005, n. 1:

http://www.consiglio.marche.it/banche_dati_e_documentazione/leggirm/leggi/visualizza/vig/1595#art4

regionale, nei limiti e con le modalità stabiliti dalla legge regionale¹⁹⁰. Rileva qui ricordare che nelle Marche vi è la Società Sviluppo Marche (di seguito SVIM) che ha cambiato natura giuridica con Legge Regionale 27.02.2017, n. 6 concernente: "Trasformazione della Società Sviluppo Marche SpA in società a responsabilità limitata". La società SVIM, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della suddetta LR: "opera a favore dello sviluppo socio-economico e della competitività del territorio con particolare riguardo alle attività di promozione e internazionalizzazione, in coerenza con le politiche e la programmazione e pianificazione regionali e in ottemperanza agli indirizzi fissati dalla Regione. Alla SVIM s.r.l. si applicano le norme del codice civile e delle leggi speciali in tema di

¹⁹⁰A titolo di esempio si vedano: LR 8/5/2018, n. 9 (Modifica dell'art.7 della LR 2/9/1997, n. 60 "Istituzione Agenzia regionale per la protezione ambientale ARPAM), LR 27/2/2017, n.6 (Trasformazione della Società Sviluppo Marche Spa SVIM Spa in società a responsabilità limitata), LR16/9/2013, n.28 (Riordino dell'Agenzia per i servizi nel settore agroalimentare delle Marche ASSAM. Modifiche alla LR 14/1/1997, n.9, LR 6/7/2011, n.13 (Modifiche delle Leggi regionali: 1/6/1999, n.17 (Costituzione società regionale di sviluppo), LR 17/6/2011, n.12 (Riordino degli enti regionali per l'abitazione pubblica ERAP), LR 25/10/2010, n.14 (Soppressione dell'Ente regionale per le manifestazioni fieristiche ERF), LR 12/10/2009 n.23 (Modifica alla LR 2/9/1997, n.60 (Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale delle Marche ARPAM); LR 4/12/2008 n.35 (Riordino del Consorzio di sviluppo industriale delle Valli del Tronto, dell'Aso e del Tesino), LR 16/12/2005, n.35 (Riordino o soppressione di Enti e Agenzie operanti in materia di competenza regionale), LR 16/12/2005, n.33 (modificazioni alla LR 1/6/1999, n.17 recante Costituzione società regionale di sviluppo), LR 9/12/2005, n.29 (società per la valorizzazione del patrimonio immobiliare regionale), LR 18/5/2004, n.13 (Norme concernenti le Agenzie, gli enti indipendenti e le aziende operanti in materia di competenza regionale), LR 13/5/2004, n.12 (Fusione dei Consorzi di Bonifica dell'Aso, del Tenna e del Tronto), LR 3/11/2000, n.27 (Norme per l'acquisto di quote partecipativa del capitale della Finanziaria regionale Marche spa), LR 3/4/2000, n.25 (norme per il funzionamento dell'Autorità di Bacino Interregionale dei fiumi Conca e Marecchia), LR 1/6/1999, n.17 (Costituzione Società regionale di sviluppo), LR 1/6/1999, n.16 (Istituzione del Consorzio di sviluppo industriale del fermano), LR 2/9/1997, n. 60 (istituzione dell'agenzia regionale per la protezione ambientale delle Marche ARPAM), LR 2/4/1997, n.26 (Modifica alla Legge Regionale 1 febbraio 1994, n. 6 concernente "Promozione, tramite la Società Finanziaria Marche S.p.A., della costituzione di una società per azioni denominata Interporto Marche S.p.A."), LR 14/1/1997, n.9 (Istituzione dell'agenzia per i servizi nel settore agroalimentare delle Marche (ASSAM). Soppressione dell'Ente di Sviluppo Agricolo delle Marche (ESAM). Istituzione delle consulta economica e della programmazione nel settore agroalimentare (CEPA); LR 19/11/1996, n.48 (Ordinamento dei Consorzi di sviluppo industriale), LR 15/11/1996 n.46 (Contributi per l'attività inerente l'assistenza tecnica attuata dalla Finanziaria Regionale Marche S.p.A.), LR 17 luglio 1996, n.26 (Riordino del Servizio Sanitario Regionale) LR 12/4/1995, n.43 (Partecipazione della Regione Marche alla costituenda società regionale di garanzia per gli interventi nelle zone della Regione Marche non interessate dall'obiettivo 2 e dall'obiettivo 5B del Regolamento CEE 2052/88, modificato con regolamento CEE 2081/93), LR 1/2/1994, n.6 (Promozione, tramite la Società Finanziaria Regionale Marche S.p.A, della costituzione di una Società per Azioni denominata interporto Marche S.p.A.), LR 15/1/1993, n.3 (Trattamento di quiescenza e di fine servizio del personale delle aziende di promozione turistica.), LR 22/8/1988, n.35 (Riordino dell'ente di sviluppo agricolo nelle Marche (ESAM). LR 29/7/1988, n.32 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. 23 giugno 1986, n.15 riguardante: "Partecipazione della Regione alla costituenda società consortile denominata Centro Merci Intermodale delle Marche (Ce.M.I.M.), LR 23/6/1986, n.15 (Partecipazione della Regione Marche alla costituenda società consortile denominata Centro merci intermodale delle Marche (CE.M.I.M.) concessione di contributi al Comune di Jesi per l'acquisto e l'urbanizzazione delle aree), LR 24/3/1986, n.6 (Partecipazione della Regione Marche alla costituenda società Aerdorica - Sogesam S.p.A.).

società a responsabilità limitata e di società a partecipazione pubblica e in particolare il decreto legislativo 19 agosto 2016, n.175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica).

Se da una prima lettura dell'art. 3 – *oggetto sociale* – si evince un elenco coerente di attività con l'oggetto della ricerca, tra le soluzioni possibili si potrebbe immaginare di proporre una modifica per estenderlo a tutte le attività del CID (previste al successivo capitolo), dall'altra si deve anche rilevare che possono sorgere dei casi in cui - ai sensi della DGR 571 del 7/5/2018 (Approvazione dello schema di convenzione per il recupero delle anticipazioni regionali a favore della SVIM Srl per la realizzazione di progetti statali e comunitari) strutture giuridiche di questo tipo possono comportare, talvolta, anche possibili problematiche di ordine contabile come si evince dalla DGR stessa¹⁹¹.

Resta infine inteso che per individuare la soluzione migliore si può ricorrere al *benchmarking* tra agenzie del settore pubblico (italiano), prescindendo dal ricorrere a modelli internazionali, individuando in ciascuna agenzia i parametri migliori in relazione alle prestazioni che si intende effettuare¹⁹².

Dall'approccio *benchmarking* si prosegue passando in rassegna, seppur brevemente, la normativa di quei soggetti con sede nelle Marche e che si ritiene di dover coinvolgere nell'implementazione del CID, come ad esempio gli incubatori certificati, di seguito analizzati, partendo dalla normativa nazionale che li regola, per verificare da quali elementi già previsti partire, in modo da ottimizzare tempistiche e risorse ed essere effettivamente da stimolo, evitando duplicazioni, nella definizione del centro stesso (CID).

¹⁹¹DGR 571 del 7/5/2018 relativa a: "Approvazione dello schema di convenzione per il recupero delle anticipazioni regionali a favore della SVIM Srl per la realizzazione di progetti statali e comunitari" in cui, a pag.4, si evidenzia complicazioni di ordine contabile: "Verificata sia l'impossibilità di recupero dell'anticipazione secondo le modalità previste dalla convenzione sottoscritta in data 21.10.2011 (Reg. Int. 15956), sia l'estrema difficoltà contabile, nonché l'inopportunità concreta di recupero del residuo dell'anticipazione dovuto mediante compensazione con gli importi previsti nell'attuale capitolo 2140110008 dedicato", in: http://www.norme.marche.it/Delibere/2018/DGR0571_18.pdf

¹⁹² Si propone di confrontare alcune normative regionali. A titolo di esempio si potrebbe analizzare le disposizioni previste in Friuli Venezia Giulia, Regione a statuto speciale (L.Cost. 31/1/1963, n.1) contenute nella LR 20 febbraio 2015, n. 3 ("RilancimpresaFVG - Riforma delle politiche industriali") che per l'attrattività prevede, ad esempio, una Agenzia Investimenti dedicata (art.3). Oppure analizzare il caso Emilia Romagna che, invece, con LR 18 luglio 2014, n. 14 "Promozione degli investimenti in Emilia Romagna" tra gli strumenti e misure per la promozione e l'attrazione degli investimenti e la internazionalizzazione del sistema produttivo regionale, prevede, all'art.6, Accordi regionali di insediamento e sviluppo delle imprese. LR 20/2/2015, n. 3 "RilancimpresaFVG - Riforma delle politiche industriali"), L.R. 18/7/2014, n. 14 "Promozione investimenti in Emilia Romagna".

2.2 Incubatori certificati (L 179/2012)

Tra gli attori chiave dell'ecosistema imprenditoriale e dell'innovazione si annoverano certamente gli incubatori d'impresa, il cui obiettivo è quello di sostenere la creazione e la crescita di start up ad alto potenziale. Le start up innovative possono trovare, infatti, possibilità di sviluppo all'interno di queste strutture dedicate. Come indicato nel rapporto elaborato da Banca di Italia sugli incubatori di impresa "in Italia la nascita dei primi incubatori è avvenuta negli anni ottanta su iniziativa del settore pubblico, al fine di promuovere l'imprenditorialità e lo sviluppo economico soprattutto nelle aree economicamente più svantaggiate del Paese (...). Dagli anni ottanta ad oggi la nascita e lo sviluppo delle diverse tipologie di incubatori si sono associati a una certa evoluzione dei modelli di funzionamento. Mentre inizialmente l'obiettivo degli incubatori era prevalentemente quello di fornire l'infrastruttura fisica e logistica alle start up, successivamente il *focus* si è spostato verso servizi intangibili e a più elevato valore aggiunto, come le attività di *tutoring, mentoring e networking* e quelle volte a favorire l'accesso alle fonti di finanziamento"¹⁹³. E questa ultima parte rileva ai fini del presente lavoro.

Oggi gli incubatori certificati sono regolati dalla specifica normativa nazionale: l'art. 25, 5°co, del D.L. n. 179/2012, convertito dalla L. n. 221/2012, e l'iscrizione nell'apposita sezione speciale del Registro Imprese.

L'incubatore di start up innovative certificato è una società di capitali, costituita anche in forma cooperativa, di diritto italiano, residente in Italia ai sensi dell'articolo 73 del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, che offre, anche in modo non esclusivo, servizi per sostenere la nascita e lo sviluppo di start up innovative ed è in possesso dei seguenti requisiti: a) dispone di strutture, anche immobiliari, adeguate ad accogliere start up innovative, quali spazi riservati per poter installare attrezzature di prova, test, verifica o ricerca; b) dispone di attrezzature adeguate all'attività delle start up innovative, quali sistemi di accesso in banda ultralarga alla rete internet, sale riunioni, macchinari per test, prove o prototipi; c) è amministrato o diretto da persone di riconosciuta competenza in materia di impresa e innovazione e ha a disposizione una struttura tecnica e di consulenza manageriale permanente; d) ha regolari rapporti di collaborazione con università,

¹⁹³Banca di Italia, *Gli incubatori d'impresa in Italia*, 2016/2014, pag. 8-9.

centri di ricerca, istituzioni pubbliche e partner finanziari che svolgono attività e progetti collegati a start up innovative; e) ha adeguata e comprovata esperienza nell'attività di sostegno a start up innovative. Il possesso dei requisiti di cui alle lettere a), b), c), d) è autocertificato dall'incubatore di start-up innovative, mediante dichiarazione sottoscritta dal rappresentante legale, al momento dell'iscrizione alla sezione speciale del Registro delle imprese, sulla base degli indicatori e dei relativi valori minimi individuati nella tabella A) del decreto ministeriale sopra citato. Il possesso del requisito di cui alla lettera e) è autocertificato dall'incubatore di startup innovative, mediante dichiarazione sottoscritta dal rappresentante legale presentata al registro delle imprese, sulla base dei valori minimi individuati nella Tabella B del medesimo decreto ministeriale¹⁹⁴.

In seguito ad alcune criticità emerse nel corso degli anni di applicazione della normativa, con decreto del 22 dicembre 2016, pubblicato in gazzetta ufficiale il 20 gennaio 2017, la norma ha aggiornato i parametri tecnici qualificanti propri della nozione di incubatore certificato. I principali interventi hanno riguardato: l'introduzione di un principio di prevalenza, nell'oggetto sociale, dell'attività di incubazione di start up innovative; l'esplicita delimitazione del campo d'applicazione della normativa alla sola attività di incubazione fisica; l'affinamento dell'istituto dell'avvalimento: con la nuova formulazione esso può essere utilizzato solo da società nate come spin-off di imprese già riconosciute dalla normativa; l'introduzione di un criterio premiale per le realtà che hanno favorito l'attrazione di talenti innovativi dall'estero attraverso i programmi Italia Startup Visa e Italia Startup Hub, contribuendo alla maturazione dell'ecosistema nazionale dell'innovazione; l'integrazione del modello di autocertificazione con una griglia, che agevola la verifica della sussistenza dei requisiti e offre dati interessanti sul piano analitico, valorizzabili pubblicamente, anche per un'eventuale mappatura relazionale dell'ecosistema¹⁹⁵.

¹⁹⁴Guida sintetica su incubatori certificati:

<http://www.fc.camcom.it/download/registroimprese/documento/guida-incubatore.pdf?DWN=10787>

¹⁹⁵ “Relazione annuale 2017 al Parlamento sullo stato di attuazione e l'impatto delle policy a sostegno di start up e PMI innovative”, pag. 21 e ss: “Il panorama italiano registra la presenza di numerose strutture di questo tipo, sia pubbliche che private. Alcune di queste imprese sono di assoluto rilievo internazionale, come messo in luce, ad esempio, dalla classifica UBI Global 2015, che ha collocato diversi soggetti italiani nelle prime posizioni. Tuttavia, molte realtà che si definiscono di incubazione di startup appaiono, a un esame oggettivo, molto lontane dal potersi ritenere attrattive per talenti e capitali finanziari esteri, contribuendo alla percezione di un ecosistema dispersivo e poco competitivo. La prassi osservata nel periodo di vigenza del decreto ministeriale 22 febbraio 2013, protrattosi fino al termine del 2016, ha portato alla luce diverse criticità, foriere di complicazioni tanto sul piano amministrativo quanto su quello dell'effettivo

Ad oggi in Italia esiste un'apposita sezione speciale del registro imprese, aggiornata con cadenza settimanale, alla quale fare riferimento per avere un quadro aggiornato sugli incubatori certificati iscritti. Sulla base dei numeri, si rileva la necessità di favorire un processo istituzionale di messa in rete degli stessi affinché facciano massa critica. Inoltre, anche l'assenza sul territorio di incubatori rientranti nella "rete incubatori" di Invitalia (agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa) e la conseguente impossibilità di accedere a eventuali fondi dedicati, rafforza la tesi che l'ente pubblico debba indirizzare e stimolare gli incubatori già esistenti ad agire come "sistema unico" affinché, nel caso di un bando pubblico che li vedrebbe singolarmente soggetti potenziali beneficiari e quindi in competizione tra loro, si vada verso una unica progettualità strategica di sistema, a vantaggio dell'intero ecosistema imprenditoriale. Obiettivo è valorizzare le singole peculiarità dei soggetti coinvolti, ma considerarli complementari al progetto di sistema in quanto singolarmente, come noto, hanno spesso difficoltà ad accedere al credito e a reperire fonti di finanziamento¹⁹⁶.

perseguimento delle reali volontà del legislatore. In primo luogo, il provvedimento del 2013 non prevedeva un requisito legato alla prevalenza dell'attività di sostegno alla nascita e allo sviluppo di nuove imprese ad alto potenziale in capo alla società candidata ad accedere a regime di incubatore certificato. Tale lacuna ha lasciato spazio all'ingresso di realtà solo parzialmente legate agli obiettivi perseguiti dalla disciplina in esame. Secondo, il decreto citato non specificava se l'attività d'incubazione dovesse essere di natura fisica, ossia in loco, come nelle intenzioni del legislatore. Vale la pena richiamare che l'obiettivo primario della disciplina è favorire il riconoscimento di poli territoriali di riconosciuta competenza, contrastando la molecolarità tipica dell'ecosistema italiano dell'innovazione. La mancanza di un'esplicita previsione in tal senso incoraggiava società operanti tramite servizi virtuali di sostegno e consulenza alle start up a dichiararsi incubatori certificati. Per di più, la locuzione "servizi virtuali" è stata frequentemente utilizzata per indicare attività estranee al concetto di incubazione in senso stretto (es. tutoring aziendale, assistenza contabile), se non del tutto inconsistenti. Alcune espressioni testuali che ricorrevano nel decreto, inoltre, hanno comportato indesiderabili ambiguità interpretative, rendendo difficile il controllo dei requisiti sia da parte dell'Amministrazione che delle imprese stesse. Una di queste riguardava, ad esempio, la possibilità di ricorrere all'istituto dell'avvalimento. Infine, il modulo di autocertificazione precedentemente previsto dal decreto ministeriale non richiedeva di inserire dati di dettaglio a riguardo delle imprese incubate, ostacolando non solo il controllo amministrativo ma anche la valorizzazione del patrimonio informativo ricavabile dal track-record di incubazione. A risolvere tali criticità è intervenuto il decreto del MISE del 22/12/2016".

¹⁹⁶Si veda rete degli incubatori Invitalia e il Fondo Rete Incubatori così come pubblicato in G.U. 19 gennaio 2015: <https://www.invitalia.it/cosa-facciamo/rafforziamo-le-imprese/fondo-rete-incubatori/normativa>. BONIFAZI A., GIANNETTI A., *cit.*, pag.5: "le imprese micro e piccole sono il segmento che in misura maggiore sembra continuare a soffrire per il protrarsi della crisi: uno dei fattori di maggiore debolezza è la loro forte dipendenza dalle banche, sia per le minori opportunità che esse hanno di reperire fonti di finanziamento alternative, sia per la natura familiare della proprietà che rende gli imprenditori restii ad aprire il capitale all'ingresso di nuovi soci o a reperire fondi sul mercato o presso investitori istituzionali diversi dalle banche. Il costo del credito, soprattutto per gli importi più piccoli che riguardano in prevalenza le micro e piccole imprese è più elevato rispetto ai tassi praticati nei principali paesi europei per analoghi finanziamenti".

Quanto suggerito servirebbe come ulteriore stimolo per contribuire alla sostenibilità nel lungo periodo degli incubatori, soggetti ad una verifica periodica da parte del Ministero Sviluppo Economico, e al mantenimento dei requisiti necessari per restare “incubatore certificato”.

Quanto suggerito appare possibile in quanto la tipologia giuridica “incubatore certificato”, essendo iscritta in apposita sezione speciale del Registro Imprese, è pubblica, consultabile, e quindi una pubblica amministrazione che stimolasse un coinvolgimento di questi attori in una progettualità di sistema (a guida regionale), costruendola insieme a loro, non potrebbe essere accusato di discrezionalità a vantaggio di uno piuttosto che di un altro incubatore, in quanto si ribadisce la caratteristica di pubblica consultazione dell’apposita sezione speciale del registro imprese e la conseguente possibilità di coinvolgere tutti quelli che hanno sede sul territorio regionale. In tal senso, a titolo di esempio, la prima azione di sistema si è svolta nell’ambito di una misura di finanziamento del POR FESR 2014/2020 a guida regionale¹⁹⁷, dedicata all’internazionalizzazione e che ha visto riunirsi, per prima volta, con la regia dell’amministrazione regionale, gli incubatori certificati con sede nelle Marche per proporre una progettualità di sistema¹⁹⁸.

Inoltre con comunicazione 733 del 22/11/2016 “Le nuove imprese leader dell’Europa: l’iniziativa start up e scale up”, emerge che negli ultimi anni la Commissione e gli Stati membri dell’UE hanno sostenuto la creazione di “comunità” per aiutare le start up a contattare potenziali partner (investitori, partner commerciali, università, centri di ricerca) mediante eventi, piattaforme, cluster di imprese, creazione di reti ed ecosistemi di sostegno locali/regionali. Come rileva la comunicazione, “il metodo dell’ecosistema imprenditoriale spiega perché in alcune città/regioni esistono molte più start up/scale up che in altre, pur con lo stesso quadro normativo. Gli ecosistemi guidano le risorse verso l’uso più produttivo e consentono di elaborare politiche globali non realizzabili attraverso approcci tradizionali.

Tuttavia bisogna rilevare che la comunicazione evidenzia anche la necessità di potenziare alcune attività, in particolare l’organizzazione di incontri tra gli investitori, le imprese

¹⁹⁷ L’acronimo POR indica il piano operativo regionale, definito ogni sette anni seguendo il ciclo di programmazione europea. Tale piano riguarda i fondi strutturali assegnati alle regioni dopo un percorso di concertazione con la Commissione Europea. Tra i fondi strutturali rientra il FESR (fondo europeo di sviluppo regionale).

¹⁹⁸ Cfr progettualità a guida regionale denominata I.D.E.A. consultabile in: <http://www.ideamarche.com/>

e gli imprenditori, nonché la creazione di reti tra i *decision-maker* regionali. Dalla consultazione pubblica realizzata, è emerso che le start up e le scale up trarrebbero vantaggio da un sostegno più coordinato: una massa critica di cluster ed ecosistemi interconnessi in modo efficace a livello di UE, un migliore uso di acceleratori e incubatori, una piattaforma a livello UE per collegare le start up con i potenziali partner (accanto alle piattaforme esistenti del settore pubblico e privato). A questo si deve aggiungere altra criticità evidenziata nella comunicazione 733/2016: i fondi europei *di venture capital* sono mediamente più esigui e non sono in grado di aiutare abbastanza le start up a diventare imprese a media capitalizzazione e infine attori globali¹⁹⁹. E a tutte le criticità riportate nella comunicazione si può contribuire a dare una risposta attraverso il modello organizzativo del CID.

E' necessario quindi avere un ente pubblico catalizzatore che scelga di indicare attrattività e l'azione di *mentoring* come attività cardine, partendo da buone prassi ad oggi realizzate a livello regionale, a titolo di esempio la competizione e-capital, per indirizzarle nella pianificazione del CID²⁰⁰. Azione di mentoring peraltro richiesta anche dalla proposta di regolamento del Parlamento Europeo (2018) 441 del 7/6/2018 che istituisce “il programma relativo al mercato unico, alla competitività di imprese, comprese le PMI”.

Dal punto di vista giuridico, per valorizzare il contributo della rete incubatori allo sviluppo dell'ecosistema imprenditoriale, si potrebbe valutare l'opportunità o meno dell'esperienza della Regione Piemonte che, attraverso la sovvenzione globale indicata in apposita DGR del 28/7/2017, ha individuato in Finpiemonte l'organismo intermedio ai sensi dell'art.123, comma 6, del regolamento UE n. 1303/2013. Quest'ultimo, per lo svolgimento delle sue attività, come indicato nella stessa delibera, agisce in partenariato con gli incubatori universitari pubblici, con sede legale ed operativa sul territorio regio-

¹⁹⁹Comunicazione della Commissione Europea 733 del 22/11/2016: “le nuove imprese leader dell'Europa: l'iniziativa start up e scale up”, pag. 11: “Per gli investitori, poter scegliere tra una serie di strategie di uscita è fondamentale. Essi devono essere sicuri che avranno la possibilità di ottenere il rimborso dei loro investimenti, che sia una vendita commerciale ad un'altra impresa, la vendita in una fase successiva a un fondo di venture capital o di private equity o la rivendita al fondatore o ai fondatori dell'impresa. L'attuale mancanza di informazioni sulle possibilità di finanziamento genera però incertezze e minori investimenti. Analogamente quanto più è disponibile il finanziamento in una fase successiva tanto più è probabile che gli investitori del primo o del secondo ciclo siano pronti ad investire”: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/COM-2016-733-F1-IT-MAIN.PDF>

²⁰⁰DGR 1124 del 2/10/2007 relativa a “Adesione al protocollo di intesa Progetto Ecapital 2017; DGR 58 del 28/1/2019 “Adesione al protocollo di intesa Progetto E-capital 2.0 2019” in www.norme.marche.it

nale, e con i quali sottoscrive un accordo per l'attuazione del progetto denominato “servizi di sostegno alle start up innovative, spin off della ricerca pubblica-anno 2017”²⁰¹.

Nelle Marche, tuttavia, prima di applicare tale modello appare necessario verificare la compagine giuridica degli incubatori certificati, iscritti nell'apposita sezione speciale del Registro Imprese. Dall'analisi anche del territorio si evince che gli incubatori delle Marche, aventi sede a Pesaro (BPCube), Jesi (JCube) ed Ancona (The Hive), sono soggetti privati. Questo non comporta l'immediata possibilità di ricorrere, da subito, alla sovvenzione globale per non falsare la concorrenza con altri soggetti della ricerca. Occorre innanzitutto un protocollo di intesa tra gli stessi affinché concordino di agire in progettualità a guida regionale²⁰². Per fornire una risposta alla riflessione sugli incubatori certificati è doveroso analizzare un altro aspetto: il ruolo previsto dal legislatore per gli incubatori nell'implementazione del piano Industria 4.0. Tale verifica preventiva consente di ottimizzare tempistiche, risorse e finalità evitando duplicazioni.

Dall'analisi del piano Industria 4.0, presentato il 21 settembre 2016, si evince che gli incubatori sono tra i soggetti individuati per l'implementazione del Digital Innovation Hub, ambito rispetto al quale si rimanda al paragrafo successivo.

²⁰¹DGR Regione Piemonte 3-5268 del 28/6/2017 l'allegato “Atto di indirizzo Progetto di Sovvenzione Globale relativo a servizi di sostegno alle star up innovative, spin off della ricerca pubblica”. A Torino ha sede l'Ip3 presieduto da Marco Cantamessa, presidente dell'incubatore del Politecnico di Torino e di PniCube, la rete di incubatori che conta 41 associati fra Università e incubatori accademici. <http://www.pnicube.it/chi-siamo/>

²⁰² Il primo esempio di collaborazione tra gli incubatori in progettualità regionali si riferisce al progetto I.D.E.A., www.ideamarche.com, in risposta ad un bando pubblico a guida regionale gestito dalla regione Marche: http://www.regione.marche.it/Entra-in-Regione/Bandi?id_7590=572

2.2.1 Incubatori tra Digital Innovation Hub e Competence Center di Industria 4.0

Il Piano nazionale Industria 4.0 inserisce gli incubatori nella parte riferita al confronto tra *Digital Innovation Hub* (DIH) e *Competence Center* (CC), individuandoli nell'insieme dei soggetti volti a sostenere l'implementazione del Piano stesso (*incubatori, start up, centri di ricerca, player industriali, PMI, Università, Cluster, Investitori, Associazioni di categoria, Governo e Istituzioni pubbliche*)²⁰³.

Secondo quanto dichiarato dal Presidente di PniCube - rete di incubatori che conta 41 associati fra Università e incubatori accademici - "Industria 4.0 vede il nostro manifatturiero già forte ma che deve superare un gap: un numero di aziende brave e competitive, contro una grossa massa di imprese che è rimasta indietro in termini di innovazione e competitività. l'Industria 4.0 non è solo portare la robotica nelle industrie, ma per le imprese è entrare in contatto con tutte le discipline universitarie. Per contro, per l'Università si apre la sfida *di imparare a lavorare per problemi* e non solo per discipline"²⁰⁴.

Inserire gli incubatori in questo sistema significa contribuire a portare soluzioni ad un problema, ricordato nelle pagine precedenti, che è la scarsa digitalizzazione del sistema produttivo ma anche garantire l'affiancamento alle start up in linea con la normativa nazionale. Più in generale devono agire da facilitatori e mediatori aiutando diversi mondi a parlarsi portando "la mentalità aperta delle startup nell'industria e l'organizzazione di queste ultime nelle nuove imprese"²⁰⁵.

Inoltre, come ricordato dal sedicesimo rapporto del Ministero dello Sviluppo Economico, la normativa nazionale (decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, noto come "Decreto Crescita 2.0", convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221) ha previsto in favore di incubatori certificati l'accesso semplificato, gratuito e diretto al

²⁰³ Si veda MANSANTA C., SANI D., *Digital Innovation Hub, Appendice alla prima parte*, in *Le competenze per il futuro*, Istaio 50, 2018, pag. 122 ss.

²⁰⁴ CANTAMESSA M., *Industria 4.0: centrale il legame Università-Imprese*, 5/9/2016. Presidente dell'incubatore del Politecnico di Torino e di PniCube (rete di incubatori che conta 41 associati fra Università e incubatori accademici)":

<https://www.corrierecomunicazioni.it/digital-economy/industria-40-cantamessa-centrale-il-legame-universita-imprese/>

²⁰⁵ Si veda *Digital Magics: un ponte tra industria e startup innovative*, intervista al Presidente e Vice Presidente di Digital Magics (Business Incubator) del 18/7/2017.

fondo di garanzia per le Piccole e Medie Imprese (FGPMI), un fondo pubblico che facilita l'accesso al credito attraverso la concessione di garanzie sui prestiti bancari²⁰⁶.

Per quanto riguarda il rapporto tra incubatori e il network composto dai *DIH* e *CC* citati nel primo capitolo²⁰⁷, ad oggi bisognerebbe che quelli esistenti, qualora non l'abbiano già fatto, avviassero un confronto, da un lato, con la rete dei *DIH* costituiti all'interno delle associazioni di categoria, e, dall'altro, con i *CC* ufficiali. Con riferimento a questi ultimi, in particolare, in seguito alla pubblicazione a gennaio 2018 del bando ministeriale chiuso ad aprile per la presentazione di progetti volti alla costituzione di *CC* ad alta specializzazione - previsti nel piano nazionale Industria 4.0 per orientare e formare le imprese, in particolare le PMI, così come l'attuazione di progetti di innovazione, ricerca industriale e sviluppo sperimentale in ambito Industria 4.0 - in Italia sono stati individuati otto *CC*, in base a specifici settori di specializzazione, verso i quali le imprese saranno indirizzate dai rispettivi *DIH* di riferimento, per trovare le competenze necessarie alle trasformazioni richieste. In tale ambito, per quanto riguarda il caso delle Marche, con delibera di giunta 474 del 16 aprile 2018 si è manifestato interesse alla proposta di costituzione del centro di competenza ad alta specializzazione denominato *ARTES 4.0*, in quanto considerato coerente con le priorità strategiche e le politiche regionali in tema

²⁰⁶Ministero Sviluppo Economico 16° Rapporto periodico – dati al 30/6/2018 “*Le imprese innovative e il Fondo di Garanzia per le PMI. Start up innovative, incubatori certificati, PMI innovative*”, http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/16-rapporto-Fondo-di-Garanzia-startup-e-PMI-innovative-II-trimestre-2018-31_07_2018.pdf

²⁰⁷*Digital Innovation Hub*, ai sensi del Decreto Direttoriale del Ministero Sviluppo Economico del 29 gennaio 2018, esso rappresenta: “una struttura organizzativa per l'accesso delle imprese al sistema dell'innovazione, promossa da un'associazione di categoria delle imprese maggiormente rappresentativa a livello nazionale, costituita sul territorio nazionale, finalizzata alla sensibilizzazione, informazione e diffusione delle nuove tecnologie, in coerenza con il Piano Industria 4.0 e nel rispetto degli obiettivi ivi previsti” http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/normativa/decreto_direttoriale_29_gennaio_2018.pdf. Per quanto riguarda i *Competence Center*, la legge n. 232 dell'11 dicembre 2016 – Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019 – all'art. 1 co. 115 prevedeva che: “con decreto del MISE, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge, sono definite le modalità di costituzione e le forme di finanziamento, nel limite di € 20 milioni per il 2017 e di € 10 milioni 2018, di centri di competenza ad alta specializzazione, nella forma del partenariato pubblico-privato, per promuovere e realizzare progetti di ricerca applicata, di trasferimento tecnologico e di formazione su tecnologie avanzate, nel quadro degli interventi connessi al piano nazionale Industria 4.0. Si veda L. 232 dell'11/12/2016: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/12/21/16G00242/sg> In base al Decreto Ministeriale 12 settembre 2017, n. 214, il *Competence Center* è “un polo di innovazione costituito, secondo il modello di partenariato pubblico-privato, di almeno un organismo di ricerca e da una o più imprese. Il numero di partner pubblici non può superare la misura del 50% dei partner complessivi <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/1/9/17G00223/sg>. Il *partenariato pubblico-privato* in base al Decreto Direttoriale del MISE del 29/1/2018, è “un modello di collaborazione tra partner sia pubblici che privati,

di Industria 4.0, vista la finalità di costituire una rete ad alta specializzazione a servizio dell'innovazione delle imprese nelle aree della robotica avanzata, della realtà aumentata e delle tecnologie abilitanti collegate²⁰⁸. Tuttavia potrebbe non bastare.

Per quanto riguarda gli incubatori, poiché quelli con sede nelle Marche sono soggetti di diritto privato vi potrebbe essere il rischio che possa emergere una competizione tra diversi soggetti, a scapito della necessaria visione unitaria di sistema che solo la regia dell'Ente pubblico potrebbe invece garantire.

Inoltre, ai fini della riflessione, vanno ricordate altre due sfide, citate in occasione della presentazione annuale del rapporto elaborato dalla Fondazione Merloni intitolato *“L'imprenditorialità nelle Marche: il finanziamento delle start up”* ad Ancona il 30 settembre 2015. In particolare: la prima, se le migliori performance delle start up italiane di maggiore successo si riferiscono a start up nate all'interno degli incubatori certificati o all'esterno; la seconda, se il modello di incubazione è sostenibile o no finanziariamente nel lungo periodo?

Quindi occorre chiedersi se è sufficiente il solo finanziamento privato o è necessario che ci sia anche un finanziamento pubblico²⁰⁹, tenendo anche in considerazione le diverse tipologie di incubatori e acceleratori esistenti²¹⁰.

Rimandando alle opportune sedi un riscontro scientifico ai due quesiti, in questa sede è utile ricordare che: “gli incubatori già certificati sono «assolutamente troppi» rispetto al valore effettivo generato dalle start up italiane: e si è passati da una situazione di non presenza sul mercato ad un eccesso di presenza/offerta che comporterà una selezione naturale”²¹¹. Quindi nelle Marche bisognerebbe occuparsi dell'effettiva sostenibilità ed orientare gli incubatori (esistenti o potenziali) ad un contributo o meglio ad una loro

questi ultimi selezionati dal partner pubblico tramite procedura ad evidenza pubblica, ai sensi della normativa http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/normativa/decreto_direttoriale_29_gennaio_2018.pdf

²⁰⁸DGR 474 del 16/4/2018 “Manifestazione di interesse della Regione Marche alla proposta di costituzione del centro di competenza ad alta specializzazione *Artes 4.0* ai sensi dell'art.10 del bando emanato dal MISE con Decreto Direttoriale del 29/1/2018” in www.norme.marche.it; articolo 29/1/2019 *Università Politecnica: dalla robotica alla realtà aumentata, costituita l'associazione ARTES 4.0* in: <https://www.vivereancona.it/2019/01/25/universit-politecnica-dalla-robotica-alla-realt-aumentata-costituita-lassociazione-artes-4-0/714826/>

²⁰⁹CORBETTA M., intervento a *“L'imprenditorialità nelle Marche: il finanziamento delle start up”*, Ancona, 30/9/2015, <https://www.fondazione-merloni.it/2015/10/09/rapporto-sullimprenditorialita-nelle-marche-2015-2/>

²¹⁰ Cfr SOCIAL INNOVATION MONITOR, *Report sull'impatto degli incubatori e acceleratori italiani*, seconda edizione, 2018, in: <https://www.socialinnovationmonitor.com/report-incubatori>

²¹¹“*Start up: in Italia 36 nuovi incubatori ma pochi con business sostenibili*” Il Sole 24 Ore 21/2/2017: <http://www.infodata.ilssole24ore.com/2017/02/21/startup-italia-36-nuovi-incubatori-business-sostenibili/>

evoluzione verso il CID per rispondere alle esigenze del contesto imprenditoriale marchigiano.

Le Marche hanno un tessuto produttivo tale per cui - come specificato nell'introduzione - è ragionevole parlare di "eccezione" territoriale da gestire e il piano nazionale Industria 4.0 potrebbe non essere sufficiente per valorizzare i piccoli poli manifatturieri in quanto le imprese marchigiane, oltre alla digitalizzazione, devono far fronte ad ulteriori vincoli (dimensione, passaggio generazionale, accesso al credito, scarsa internazionalizzazione, ecc), che richiedono un Ente pubblico facilitatore, capace di proporre una cornice giuridica e regole che non siano un freno bensì uno stimolo anche, ma non solo, per la digitalizzazione.

Quest'ultima tematica, è ipotizzabile fin d'ora, sarà al centro dei dibattiti nei prossimi mesi, in vista dell'entrata in vigore a gennaio 2021 dei nuovi regolamenti riferiti al periodo di programmazione 2021/2027. Fino ad allora si dovrà monitorare la discussione in Parlamento delle proposte di regolamenti e relativi emendamenti. Per completezza si citano, infatti, le proposte di regolamento relative al programma Europa Digitale 2021/2027 e al programma per il mercato unico, competitività delle imprese, comprese le PMI²¹².

Per quanto riguarda il primo regolamento, rileva l'art. 16 dove viene previsto il Digital Innovation Hub: "durante il primo anno di implementazione del programma, sarà indicato un primo network iniziale di Digital Innovation Hub; a tal proposito ogni Stato membro dovrà indicare entità candidate attraverso un processo competitivo e aperto, sulla base di questi criteri: a) competenze appropriate relative alle funzioni dei Digital Innovation Hub; b) capacità manageriale appropriata, staff e infrastrutture; c) risorse operative e legali per gestire aspetti amministrativi, contrattuali, finanziari; d) appropriate garanzie finanziarie, emesse preferibilmente da un Ente pubblico, corrispondenti al livello di fondi europei".

Pertanto, per quanto riguarda *il caso Marche*, è ipotizzabile individuare una possibile cornice giuridica partendo da un'analisi congiunta tra l'art.16 del suddetto regolamento per la parte riferita al Digital Innovation Hub e la delibera di giunta 712 del 28/5/2018,

²¹²Proposta di regolamento del Parlamento Europeo (2018) 434 del 6/6/2018 che istituisce il programma Europa digitale per il periodo 2021-2027 e Proposta di regolamento del Parlamento Europeo (2018) 441

relativa all'approvazione del protocollo di intesa tra Regione Marche e Camere di Commercio delle Marche (Asse 5 - Innovazione, Impresa 4.0 e Digitalizzazione - per incentivare e sviluppare i processi di innovazione e di digitalizzazione del sistema economico marchigiano con il Piano Impresa 4.0, svolgendo un'azione coordinata di formazione, informazione, affiancamento e sostegno alle PMI del territorio). In questo modo si potrà procedere alla definizione di un programma di azioni, sia a regia che a titolarità, da far realizzare alle Camere di Commercio, in linea con quanto esaminato nell'apposito paragrafo.

Inoltre per quanto riguarda la specifica convenzione da individuare con le camere di commercio sul programma di attività, si considera opportuno che, ai fini dell'implementazione del CID, si preveda una serie di attività mirate, condivise, pianificate in funzione della strategia complessiva che deve tener conto del contributo di ciascun soggetto coinvolto valorizzandone la peculiarità e il valore aggiunto apportato attraverso la sua specificità e per rispondere alla reale esigenza: quella di avere una visione complessiva di rilancio per le Marche.

2.3 Quale scelta per le Marche? Alcune argomentazioni a favore di una proposta: i Centri di Imprenditorialità Diffusa

Incrociando l'analisi vista ai punti precedenti riferiti rispettivamente ad agenzie, incubatori, *Digital Innovation Hub e Competence Center*, ci si deve chiedere come regolare il modello che, tenendo conto di tutti questi soggetti, appaia come il più adatto ad un contesto imprenditoriale come quello marchigiano, dove l'attività di impresa, anche in considerazione della longevità della popolazione che farà inevitabilmente crescere la spesa pubblica, va comunque stimolata e, perché no, connessa anche al tema della cosiddetta Economia degli Anni d'Argento o Silver economy (come ad esempio sinergie tra start up, innovazione e domotica), per aumentare risorse capaci di continuare a garantire uno "sviluppo senza fratture"²¹³.

del 7/6/2018 che istituisce il programma relativo al mercato unico, alla competitività delle imprese, comprese le piccole e medie imprese".

²¹³ Per le opportunità della Silver Economy si veda Parlamento Europeo luglio 2015: <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-565872-The-silver-economy-FINAL.pdf>

Le pubbliche amministrazioni, peraltro, prima ancora che soggetti regolatori, sono soggetti regolati. In uno Stato di diritto esse sono infatti sottoposte a un corpo più o meno ampio di norme che ne disciplinano l'assetto organizzativo e funzionale²¹⁴.

E' stato ampiamente ricordato che: "vincoli amministrativi ingiustificati e regole poco chiare possono condizionare negativamente l'attività di impresa. La stratificazione di norme, la sovrapposizione di adempimenti, la pluralità di soggetti pubblici regolatori, i tempi lunghi e incerti dei procedimenti amministrativi, unitamente al lento funzionamento della macchina della giustizia e all'elevata pressione fiscale, rappresentano i fattori che maggiormente contribuiscono a creare in Italia un contesto sfavorevole all'iniziativa imprenditoriale"²¹⁵.

Molte imprese hanno sperimentato all'estero procedimenti snelli e comportamenti amministrativi virtuosi che possono rappresentare un modello per l'Italia, anche nell'ottica di una maggiore capacità di attrazione di investimenti stranieri. Le imprese individuano nella confusione normativa, nell'ipertrofia legislativa, nella regolamentazione eccessiva, nella frammentazione di attribuzioni e di competenze e nelle tempistiche incerte e lunghe dei procedimenti amministrativi le cause dei principali vincoli amministrativi che incidono negativamente sull'iniziativa economica. La *confusione normativa*, imputabile alle difficoltà nell'applicazione e nell'interpretazione di leggi e di regolamenti, rappresenta una grave ostacolo allo svolgimento delle attività produttive. Tale confusione deriva innanzitutto dai ritardi nell'attuazione di nuove leggi e dal non sempre chiaro coordinamento tra normative. Altra causa di complicazione è costituita dai termini non congrui concessi alle imprese per adeguarsi alle novità legislative. La stratificazione di competenze e la frammentazione delle attribuzioni tra le varie pubbliche amministrazioni, inoltre, rendono difficilmente intelligibile il quadro giuridico complessivo. L'incertezza normativa, infine, impone il ricorso da parte delle imprese, specialmente quelle di minori dimensioni, a professionisti esterni per una corretta gestione di adempimenti troppo complessi, oggetto di frequenti modifiche²¹⁶.

²¹⁴ CLARICH M., *cit.*, pag. 54.

²¹⁵ CASSESE S., *I maggiori vincoli amministrativi alle attività di impresa: dai casi specifici alle soluzioni*, Roma, 2016, Tavola Rotonda di Aspen Institute Italia, 11/2/2016, Presentazione, pag. 7.

²¹⁶ Così CASSESE S., *Le questioni generali*, capitolo I, *cit.*, pag.10-17: "La confusione normativa: le difficoltà nell'applicazione e nell'interpretazione di leggi e di regolamenti rappresentano un ostacolo molto grave allo svolgimento delle attività produttive. Tra le cause: ritardi nell'attuazione di nuove leggi e dal non sempre chiaro coordinamento tra le norme; termini non congrui concessi alle imprese per adeguarsi

“Tutti i casi descritti dimostrano che un ambiente favorevole alle attività di impresa deriva da un insieme di fattori, come: un solido quadro istituzionale; un contesto normativo chiaro e di immediata applicazione; una chiara strategia politica di sviluppo, attenta alle esigenze delle imprese e in grado di sfruttare a pieno le potenzialità di un territorio; un’amministrazione efficiente; un’esposizione e un’apertura del sistema-paese verso l’estero, ossia verso le imprese straniere e il capitale umano altamente qualificato formatosi nelle università e nei centri di ricerca di tutto il mondo”²¹⁷. Inoltre manca l’individuazione esplicita, da parte del decisore politico, di una o più missioni chiare. Rispetto alle quali giudicare anche le singole operazioni, nonché definire i criteri di scelta e di priorità da adoperare nei singoli casi. (...). Problemi di *governance* possono essere riletti anche in comparazione con quanto avviene negli altri principali Paesi europei. Un elemento che contraddistingue le esperienze europee contemporanee, e che può fornire indicazioni assai utili per l’Italia, è un corretto bilanciamento e una forte cooperazione tra i livelli centrali e decentrati di governo. Da questo punto di vista la forza dell’industria tedesca è anche frutto di un sistema di *governance* rodato da decenni, nel quale si contemperano le grandi indicazioni e scelte nazionali e l’azione coordinata dei governi locali. Un modello diretto sul territorio, con le imprese, degli attori locali, l’autonomia e la diversificazione delle concrete scelte dei Lander, con meccanismi di coordinamento e di collaborazione. Il soggetto più importante nell’attuale quadro degli attori delle politiche industriali in Europa, gli Istituti *Fraunhofer* tedeschi, ne rappresentano un esempio evidente: né localismo autarchico né centralismo dirigista. Ciò che interessa è che anche Paesi di tradizione diversa hanno fatto notevoli progressi in questo senso. Il programma francese dei *Poles de Compétitivité* rappresenta una evoluzione importante in una tradizione fortemente dirigista ma nella quale, a parere di chi scrive, è da evidenziare il ruolo delle regioni: essi rappresentano la fioritura, in tutto il Paese, di

alle novità legislative regolamentari; stratificazione di competenze e di frammentazione delle attribuzioni tra le varie PA. L’incertezza e la lunghezza dei tempi dei procedimenti: costituisce il più grave ostacolo a investimenti da parte delle imprese. Qualsiasi contrattempo in una qualunque procedura burocratica riverbera infatti negativamente sui risultati economici. L’impossibilità di garantire tempistiche certe per la conclusione dei procedimenti scoraggia gli investimenti stranieri e costituisce un freno non indifferente all’innovazione e alla ricerca, risorse vitali per la competitività delle imprese. La scarsa sensibilità delle amministrazioni per gli investimenti delle imprese stride con ciò che accade all’estero. In altri paesi non solo si garantiscono chiarezza di norme e certezza dei tempi, ma le amministrazioni animate da un diverso approccio culturale, si sfidano addirittura a livello internazionale per attirare e conquistare il maggior numero e la migliore qualità di investimenti stranieri”.

reti di collaborazione assai diversificate, ma coordinate da un'unica politica²¹⁸. Infine degno di nota è anche l'avvio del programma dei *Catapult Centres* nel Regno Unito. E' evidente come l'Italia, assai più simile alla storia e alla cultura del modello di governo multilivello tedesco di quanto non siano Francia e Regno Unito, potrebbe giovare di queste esperienze. Ciò che rileva in questi casi è l'obiettivo di promuovere lo sviluppo in tutte le aree del territorio nazionale, anche attraverso l'intervento di istituzioni nazionali e di *puntare al rafforzamento del Sistema Paese*, non solo di alcune delle sue componenti territoriali. A confronto con le esperienze europee, l'Italia sembra essere in un quadro diverso: esasperata autarchia regionale da un lato; debolezza, politica e amministrativa, del centro dall'altro. Per completezza inoltre anche per l'ambizione di voler proporre questo lavoro come un possibile modello di policy pubblica di stimolo all'imprenditorialità replicabile altrove in altri contesti in Europa, è doveroso confrontarsi con altre esperienze europee e internazionali e considerare che due direttrici di sviluppo di cui tener conto sono *l'economia circolare e l'economia della condivisione o sharing economy*, così come emerso anche nell'indagine conoscitiva su Industria 4.0 condotta in Italia nel 2016²¹⁹. In conclusione la dottrina sostiene che “non basta disegnare un bando e allocare finanziamenti perché tutto funzioni. Occorre una volontà politica

²¹⁷ CASSESE S., *Le questioni generali*, capitolo I, in *cit.*, pag. 43-44.

²¹⁸ Si vedano ONIDA F., e VIESTI G., *cit.*, pag.51-52; CLARICH M., *cit.*, pag. 43: “per tradizione la nascita del diritto amministrativo come disciplina autonoma si fa risalire in Francia al celebre arret Blanco del 1873. Il Tribunal del Conflits, da una causa per danni proposta da un privato, anziché applicare le regole civilistiche, statui che la responsabilità civile dell'amministrazione “ne peut etre régie per le principes qui sont établis dans le Code Civil pour les rapports de particulier à particulier”. Aggiunse che essa non è né generale né assoluta: la specialità del diritto amministrativo si giustifica dunque per la necessità di curare l'interesse generale attraverso un opportuno bilanciamento degli interessi in gioco”. GAROFOLI G., *cit.*, pag. 51: “l'esperienza dei poli tecnologici in Francia fa emergere il ruolo cruciale ricoperto da figure professionali particolari che fungono da mediatori tra centri di ricerca e imprese”; Cfr INDAGINE CONOSCITIVA su Industria 4.0, approvata nella X Commissione Attività Produttive della Camera dei Deputati, nella seduta del 30/6/2016, pag. 56: “è previsto un accompagnamento personalizzato per le PMI e per le imprese industriali intermedie da parte delle regioni con il sostegno di *Alliance pour l'Industrie du Futur*, associazione che riunisce competenze ed energie professionali di soggetti scientifici e accademici, imprese e collettività territoriali, soprattutto regioni, per assicurare lo sviluppo del piano *Industrie du Futur*. Essa organizza e coordina, a livello nazionale, iniziative, progetti e lavori volti alla modernizzazione e trasformazione digitale” in:

http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/10/indag/c10_industria/2016/06/30/leg.17.stencomm.data20160630.U1.com10.indag.c10_industria.0018.pdf

²¹⁹ Indagine Conoscitiva su Industria 4.0, approvata nella X Commissione Attività Produttive, 30/6/2016.

costante nel tempo e una sofisticata capacità, necessariamente centrale, di accompagnamento, analisi, raccordo, valutazione”²²⁰.

Pertanto, partendo dall’esame illustrato a inizio capitolo, posto che la situazione della regione Marche è quella di tessuto imprenditoriale della micro-impresa, considerate le necessità e criticità oggettive emerse nelle diverse comunicazioni europee sopra ricordate, posto che i modelli organizzativi teorici di riferimento sono quelli indicati, l’ipotesi da valutare è se utilizzare una forma di agenzia strumentale, dotata di personalità giuridica autonoma, o altra modalità organizzativa. In ogni caso, come ricordato nell’indagine conoscitiva Industria 4.0 (2016): “sulla scorta degli esempi seguiti in nazioni a forte trazione manifatturiera, se in Italia si vuole creare quella necessaria coesione di sistema su obiettivi e strumenti facendo scalare e rendendo sistemiche le tante esperienze positive e buone pratiche già oggi presenti, in modo purtroppo ancora troppo frammentato, vi è la necessità di imbastire un’architettura di governo pubblico-privato indirizzata a far dialogare le parti in un’ottica di *cross-fertilization* piuttosto che con un modello dirigitico top-down”²²¹. E’ quanto ci si propone di fare nell’individuazione del CID sviluppato nelle pagine seguenti.

²²⁰ Così ONIDA F., VIESTI G., *cit.*, 53: “il punto non è avere un modello unico di distretto o di centro di diffusione tecnologica: la moltiplicazione delle esperienze può essere motivo di arricchimento. Una impostazione gerarchica, dal centro, di soggetti e procedure, può essere controproducente”.

²²¹ Per un approfondimento si veda LETTA E., “Italia mondiale” in “*Ho imparato*”, Bologna, 2019, pag. 149: “La tecnologia è un fattore abilitante soprattutto per un paese come il nostro, composto prevalentemente da piccole imprese e dove la dimensione è sempre stata considerata inversamente proporzionale alle capacità di internazionalizzazione e di adattamento alle nuove sfide globali. Non solo; il potenziale di flessibilità e di riconfigurazione di produzione e di processi si sposa bene alla struttura economica italiana, ricca di settori di nicchia che richiedono un alto livello di customizzazione dei prodotti e, quindi, di produzione di piccola scala che devono corrispondere a particolari esigenze di clienti specifici. L’obiettivo delle politiche industriali deve allora essere quello di far rinascere dei distretti che si possano sviluppare attorno a filiere produttive in grado di integrare tecnologia, manifattura e servizi. Perché tutto questo nasca, però, occorre creare anche un ecosistema che favorisca i giovani e la propensione al rischio, catalizzatori dell’innovazione. Qui vorrei citare il fattore per me chiave: lo sviluppo di un’alleanza tra sistema imprenditoriale e mondo dell’università per costruire le filiere del futuro, quelle di un’Italia mondiale. Un grandissimo esempio del potenziale di questa alleanza lo abbiamo già ed è una vera e propria eccellenza italiana: è il PoliHub, l’incubatore universitario del Politecnico di Milano, premiato lo scorso anno come il terzo migliore al mondo. Incubatori e acceleratori universitari creano intorno a sé veri e propri distretti di innovazione, trasferendo tecnologia dal laboratorio direttamente all’impresa, attirando fondi e investimenti, promuovendo il merito, le competenze e la proprietà intellettuale. Esperienze come quella del Po-

CAPITOLO III

L'ISTITUZIONE DEL CENTRO DI IMPRENDITORIALITÀ DIFFUSA

3.1 Introduzione: la necessità di una cabina di regia pubblica

Le osservazioni proposte nei capitoli precedenti consentono di evidenziare la necessità che la pubblica amministrazione assuma una guida/leadership forte capace di indirizzare e di gestire il sistema imprenditoriale in un'epoca come quella attuale - la globalizzazione - molto complessa per le imprese, specialmente per quelle micro che, come documentato finora, rappresentano il 93% della base produttiva europea e - addirittura - il 95% se ci si focalizza su quella marchigiana. Percentuale che può far parlare in modo oggettivo, lo si ribadisce per completezza, di *eccezione marchigiana*.

Dal punto di vista amministrativo, questo significa dover considerare anche quanto stabilito da autorevole dottrina: “una delle esigenze che presiedono all'esercizio dei poteri amministrativi è che esso avvenga in modo ordinato e coerente con una strategia complessiva. Pertanto in molte materie, a monte dell'attività di emanazione di provvedimenti puntuali o dell'attività di erogazione di servizi, la legge prevede un'attività di pianificazione o programmazione con la quale, in termini generali, si prefigurano obiettivi, limiti contingenti, priorità e altri criteri che presiedono all'esercizio dei poteri amministrativi e all'attività degli uffici pubblici”²²².

Nel caso specifico, prima di scegliere il modello più adatto a stimolare il sistema produttivo, è doveroso fare una riflessione generale sia sui principi che regolano l'organizzazione pubblica sia su alcuni degli atti amministrativi generali, citando quelli che, in prima lettura, potrebbero essere utilizzati nella definizione del modello organizzativo da proporre nel presente lavoro. Qui di seguito si cerca di fare un'analisi per verificare la coerenza o meno con le finalità del modello che si intende individuare.

liHub devono essere replicate anche in altre parti del paese e rappresentano un passaggio chiave perché il sogno di un'Italia mondiale diventi realtà”.

²²² CLARICH M., *cit.*, pag. 72: “molti atti di pianificazione e di programmazione pongono il problema se essi rilevino solo all'interno dei rapporti organizzatori tra i diversi livelli di governo (Stato, regioni, enti locali), oppure se, ed eventualmente entro quali limiti, contengano prescrizioni direttamente vincolanti i soggetti privati e dunque assumano una valenza regolatoria. Da qui un'ambiguità in qualche modo intrinseca al modello”.

Per quanto riguarda i principi generali, autorevole dottrina sostiene che “l’organizzazione pubblica, intesa come fenomeno giuridico, è disciplinata nel nostro ordinamento da una pluralità di fonti che, nel loro complesso, regolano la struttura degli apparati amministrativi in modo molto più minuzioso di quanto non accada per le organizzazioni private. L’organizzazione della pubblica amministrazione è menzionata già nella Costituzione che enuncia alcuni principi generali: il principio del buon andamento, il principio di imparzialità, il principio autonomistico. In primo luogo l’art. 97 contiene una riserva di legge relativa all’organizzazione dei pubblici uffici e fonda i primi due principi sopra menzionati”²²³.

Inoltre, nella definizione del CID, alla base dell’obbligo del responsabile del procedimento e dei titolari degli uffici ci dovrà essere dichiarare situazioni di conflitto di interessi e pertanto di astenersi dall’esercizio dei propri poteri (art. 6bis, legge 241/90).

Tra gli atti amministrativi generali, ad esempio, rilevano: atti di *pianificazione e programmazione, ordinanze contingibili e urgenti, direttive ed atti di indirizzo, le norme interne e le circolari*²²⁴.

Atti di pianificazione e programmazione. Dal punto di vista della teoria della regolazione amministrativa, la dottrina sostiene che: “gli atti di pianificazione, introdotti molto frequentemente nella legislazione nella seconda metà del secolo scorso (secondo il modello dello Stato interventista programmatore), sono annoverati tra gli strumenti di intervento pubblico più intrusivi della libertà di iniziativa privata, tali da determinare, in molti casi, effetti distorsivi della concorrenza. Proprio per questo in epoca recente, con

²²³ CLARICH M., *cit.*, pag. 308 ss: “il principio del buon andamento è posto anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell’UE che richiama il diritto a una buona amministrazione (art.41). I contenuti concreti di diritto di tale diritto sono i più vari. Di esso sono espressione molteplici disposizioni legislative come quella che pone il divieto già ricordato, di aggravare il procedimento con adempimenti non necessari, la tempestività dell’azione amministrativa, il reclutamento del personale in base a concorso e secondo le esigenze effettive rappresentate nelle piante organiche, la valutazione del personale in base ai risultati del controllo di gestione, ecc. Il principio di imparzialità, applicato all’organizzazione, si esprime anzitutto nella regola del concorso per l’accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni (art. 97, comma 3). Si traduce, in secondo luogo, nelle regole organizzative volte a far sì che la politica non si ingerisca nell’amministrazione e in particolare nel principio organizzativo della distinzione tra funzioni di indirizzo e di controllo proprie dei vertici politici delle amministrazioni e funzioni di gestione riservate ai dirigenti. E’ sotteso agli obblighi di trasparenza e di pubblicità relativa agli incarichi dirigenziali attribuiti a dirigenti interni e a soggetti esterni all’amministrazione (legge 190/2012, art.1, commi 39 e 40). Sta alla base dell’obbligo del responsabile del procedimento e dei titolari degli uffici di dichiarare situazioni di conflitto di interessi e pertanto di astenersi dall’esercizio dei propri poteri (Legge 241/90, art.6bis)”.

²²⁴ CLARICH M., *cit.*, pag. 79ss.

l'affermarsi del modello dello Stato regolatore e in seguito alle politiche di liberalizzazione di attività economiche, molti atti di pianificazione sono stati soppressi”.

Ordinanze contingibili e urgenti. Si ritiene doveroso accennare, seppur brevemente, a questa tipologia per il carattere di straordinarietà in cui versano le Marche in seguito al sisma che le ha colpite a partire dal 2016. Le ordinanze, infatti, in generale riguardano accadimenti specifici, come appunto ad esempio un terremoto. Partendo dal presupposto che nei prossimi anni in qualsiasi atto di pianificazione, sia esso riferito più strettamente alla ricostruzione che in generale allo sviluppo economico, la regione Marche dovrà tener conto della necessità di far fronte ad una situazione straordinaria, si ritiene che non sia la fattispecie più adatta da individuare, poiché l'oggetto della presente ricerca è regolare un modello duraturo nel tempo e non legato ad occasioni specifiche. La dottrina, con riferimento alle ordinanze, sostiene infatti che si tratta di misure che hanno: “carattere tendenzialmente temporaneo e provvisorio”.

Direttive ed atti di indirizzo. La dottrina li definisce atti affini agli atti di pianificazione, in quanto espressione della funzione di indirizzo politico amministrativo. Il loro contenuto non è costituito, come accade tipicamente nel caso delle fonti primarie e secondarie, da prescrizioni puntuali e vincolanti in modo assoluto, ma è limitato all'indicazione di fini e obiettivi da raggiungere, criteri di massima, mezzi per raggiungere i fini e si distinguono generalmente in *direttive interorganiche e intersoggettive*. Solo in questo secondo ambito possono assumere una rilevanza regolatoria ove siano indirizzate a una pluralità di destinatari”.

Appare più idoneo utilizzare la direttiva in luogo dell'ordine gerarchico in quanto quest'ultimo ha un carattere puntuale ed è riferito ad una situazione concreta. Nel modello che si intende proporre nella presente ricerca, al contrario, non bisogna circoscrivere a situazioni eccessivamente puntuali sia per il carattere di stimolo che si intende prevedere sia per un'ampia gamma di situazioni difficilmente prevedibili in fase di definizione del modello stesso. Pertanto, sembra più adatto ricondurre il modello verso una regola che abbia alla base un rapporto di direzione, laddove cioè l'organo sottordinato è

investito di una competenza autonoma, cioè non inclusa del tutto in quella dell'organo sovraordinato²²⁵.

Inoltre “le direttive che si inseriscono in rapporti intersoggettivi costituiscono uno strumento attraverso il quale il ministro competente o la regione esercitano il potere di indirizzo nei confronti di *enti pubblici strumentali*, la cui attività deve essere resa coerente con i fini istituzionali propri del ministero di settore o della regione”. Inoltre qualche dubbio se ricorrere a tale istituto in quanto come ricorda la dottrina “in occasione della riforma del governo e degli apparati ministeriali, operata con il DLgs. 300/1999, la direttiva è stata prevista per creare un *raccordo tra il ministro di settore e le agenzie istituite* per lo svolgimento di particolari attività a carattere tecnico-operativo e dotate di ambiti di autonomia funzionale e finanziaria (art. 8 commi 2 e 4) oppure tra ministro vigilante e enti pubblici strumentali”.

Poiché non si intende creare un ente pubblico strumentale aggiuntivo né un'agenzia ma fare sistema tra soggetti esistenti, valorizzandone ruoli e competenze per puntare ad un unico obiettivo generale comune, partendo da quelli indicati nel piano Industria 4.0 (*incubatori, start up, centri di ricerca, player industriali, PMI, università, cluster, investitori, associazioni di categoria, governo e istituzioni pubbliche*)²²⁶, ma estendendone il coinvolgimento oltre il tema della (sola) digitalizzazione, una delle possibilità, considerata la visione complessiva che la relativa implementazione richiede, potrebbe essere quella di incardinare la funzione del CID in capo alla Presidenza (con personale dedicato) e non ad un singolo assessorato²²⁷. Questo per evitare che abbia precedenza un settore piuttosto che un altro, in quanto vi è in gioco disegnare un nuovo modello che inte-

²²⁵ CLARICH M., *cit.*, pag. 79: “un esempio fra i più rilevanti è il rapporto di direzione che intercorre tra ministro e dirigenti generali in base al principio della distinzione tra indirizzo politico-amministrativo e attività di gestione introdotto con la riforma del pubblico impiego varata negli anni Novanta del secolo scorso (oggi D.Lgs. 165/2001). Al ministro è preclusa ogni competenza gestionale e amministrativa diretta e può soltanto formulare direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione (art.4, co1) ed esercitare un controllo ex post. I dirigenti generali sono titolari dei poteri di gestione e di emanazione degli atti e provvedimenti, curano l'attuazione delle direttive generali impartite dal ministro e a loro volta definiscono gli obiettivi che i dirigenti a loro sottoposti devono perseguire (art.16, co1). L'inosservanza delle direttive da parte dei dirigenti generali, ove non giustificata da ragioni oggettive, può costituire un elemento di valutazione ex post dell'attività del dirigente e costituire anche motivo di responsabilità dirigenziale (art.21). In ogni caso, a differenza di quanto previsto nel caso di rapporto gerarchico, il ministro non può avocare a sé o sostituirsi nella competenza del dirigente generale”.

²²⁶Slide 15 - Piano Industria 4.0 - presentato dal Ministero Sviluppo Economico il 21/9/2016

²²⁷ Si veda lo Statuto. Considerata la necessità di avere una visione complessiva per l'implementazione di un modello di questo tipo, si ritiene doveroso il rispetto dell'art.25 dello Statuto, riferito al Presidente del-

ressa e riguarda trasversalmente tutti i settori, non uno piuttosto che un altro. Ed anche per operare in linea con le indicazioni europee che invitano ad abbattere divisioni tra dipartimenti interni all'amministrazione stessa e a coinvolgersi in un processo di co-creazione con cittadini e imprese"²²⁸.

Pertanto si deve procedere con l'esame della fattispecie di atto amministrativo generale successivo per verificarne la compatibilità con il modello organizzativo da proporre²²⁹.

Norme interne e circolari. Si ricorda che "la funzione di regolazione delle pubbliche amministrazioni si esplica in modo diverso a seconda che le norme emanate rilevino essenzialmente all'interno di un determinato apparato amministrativo e servano a guidare l'attività degli uffici, oppure siano dirette a orientare i comportamenti dei soggetti esterni". Pertanto rileva come, nel caso di coinvolgimento di dipendenti pubblici nell'attuazione e implementazione del modello CID oggetto del presente studio, tra le opzioni possibili vi è quella di ricorrere ad una tipologia di norma interna, quale ad esempio l'ordine di servizio, attraverso il quale prevedere le mansioni da assegnare per l'implementazione del CID. Ma questo sarà possibile solo dopo aver esaminato con quale atto istituire lo stesso e quindi dopo aver valutato se debba trattarsi di un'agenzia strumentale all'Ente oppure di un'attività incardinata in capo alla Presidenza della Re-

la Giunta regionale, dove si indica che lo stesso "dirige la politica della Giunta e ne è responsabile; sovrintende all'azione amministrativa regionale".

²²⁸ Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio COM (2018) 441 del 7/6/2018 che istituisce il programma relativo al mercato unico, alla competitività delle imprese, comprese le piccole e medie imprese", pag. 4, punto 16: "Al fine di conseguire gli obiettivi del programma e di agevolare la vita dei cittadini e delle imprese occorre predisporre servizi pubblici di alta qualità, incentrati sull'utente. Ciò implica che le amministrazioni pubbliche dovranno iniziare ad adottare nuove modalità di lavoro, eliminare la compartimentazione tra le diverse sezioni delle rispettive amministrazioni" in:

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/IT/COM-2018-441-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>

²²⁹ CLARICH M., *cit.*, pag. 334: "Prima della Legge cost 3/2001, a livello regionale vigeva, da un lato il principio del parallelismo tra funzioni amministrative e funzioni legislative (art. 118 testo originario) in virtù del quale le prime riguardavano esclusivamente le materie attribuite dalla Costituzione alla competenza legislativa regionale; dall'altro, il principio della delega agli enti locali con legge statale (e dunque non per scelta delle regioni) delle funzioni di interesse locale; dall'altro ancora, il principio secondo il quale la regione esercita le proprie funzioni di regola delegandole agli enti locali o valendosi dei loro uffici (cosiddetta amministrazione indiretta). In attuazione di questo disegno, lo Stato trasferì numerose funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale direttamente agli enti locali in occasione delle due principali operazioni sistematiche di devoluzione di funzioni statali alle regioni negli anni Settanta e Novanta del secolo scorso (d.p.r. n. 616/1977 e Dlgs n. 112/1998). Le regioni sono state invece più restie a delegare proprie funzioni agli enti locali. Il disegno originario, fondato sull'attribuzione della maggior parte delle funzioni agli enti locali, mirava dunque a contenere allo stretto necessario le strutture organizzative delle regioni. La giunta regionale era concepita come organo collegiale di governo al quale imputare in modo unitario l'attività amministrativa. Di fatto, invece, le regioni hanno istituito apparati di dimensione notevole adottando, ad imitazione dell'organizzazione ministeriale, il modello dell'amministrazione

gione che, considerata la necessaria visione complessiva richiesta, solo una regia unica – non delegabile ad un assessorato piuttosto che ad un altro – potrebbe garantire.

Ora, per quanto riguarda *il caso Marche*, il raggiungimento per la prima volta di due traguardi importanti nel corso del 2018 – Camera di commercio unica e Confidi Unico – consente di avere, in teoria, le condizioni di base per iniziare a superare la tradizionale frammentazione provando per la prima volta a mettere in campo una regia unica.

Ai fini del presente lavoro rileva, infatti, quanto evidenziato in dottrina: “quello che è mancato al Paese non è l’intervento pubblico o gli strumenti, ma una regia intelligente e pragmatica di questo intervento, un progetto che renda tutto questo sistema chiaro, trasparente e orientato al servizio delle imprese e della crescita. L’attuale assetto di politica industriale non dà risposte adeguate a un sistema imprenditoriale e in cerca di orientamenti, riferimenti e strumenti chiari e certi per svilupparsi e strutturarsi, proiettarsi su sfide tecnologiche sempre più complesse e in continua evoluzione. L’assenza di un progetto di politica industriale a fronte di una forte pervasività dello Stato, appare ancora più evidente se si prendono in considerazione i principali Paesi industrializzati dove, abbandonate le dispute ideologiche sul ruolo pubblico dell’economia, si è proceduto a definire piani di sviluppo in cui lo Stato assume il ruolo di “promotore di processi” *attraverso interventi diretti o sotto forma di collaborazioni pubblico-privato*. Queste esperienze evidenziano con chiarezza come gli investimenti pubblici in ricerca ed innovazione non generano effetti di spiazzamento degli investimenti privati, ma anzi si configurano come uno straordinario acceleratore dei meccanismi di sviluppo delle attività imprenditoriali. In questa nuova accezione il ruolo del settore pubblico è quello di promuovere cambiamenti tecnologici radicali assumendo il rischio connesso con gli ingenti investimenti in ricerca sulle frontiere più avanzate della tecnologia, generando così opportunità di crescita e sviluppo”.

In questo senso nuovi ambiti come ad esempio economia circolare²³⁰, aerospazio²³¹, invecchiamento della popolazione – settori rispetto ai quali le Marche rappresentano un’ottima piattaforma territoriale o banco di prova di riconversione del sistema produt-

per assessorati, attribuiti alla responsabilità politico- amministrativa di un singolo membro della giunta, ciascuno responsabile di una o più materie”.

²³⁰ Cfr SYMBOLA, *100 Italian Circular Economy Stories. La ricerca Enel-Symbola*, Roma, 2018. Fonte: http://www.symbola.net/assets/files/100storie_DEF_Web_pag%20singole_25-05-18_1527247969.pdf

tivo sia per l'elevato tasso di imprenditorialità che per la percentuale di invecchiamento della popolazione, essendo tra le regioni più longeve di Italia e d'Europa - richiedono un ente pubblico capace di tracciare nuove traiettorie puntando alle frontiere più avanzate con l'ambizione di tornare a crescere più rapidamente e di restare modello in Europa²³². Per fare questo occorre una regia, un intervento pubblico in grado di orientare un nuovo modello di sviluppo che tenga assieme le sfide della digitalizzazione e della globalizzazione, le quali comporteranno sempre più la necessità di cambiamenti non solo nel mondo delle imprese ma a tutti i livelli (educazione, sociale, ecc)²³³. Serve una regia per disegnare un progetto di territorio in quanto tutti i settori sono interessati. Nessuno escluso. E' anche doveroso precisare, per tutto quanto sopra illustrato, quanto sostiene autorevole dottrina: "la funzione di indirizzo (che consiste nella predisposizione, mediante atti di diritto pubblico e di diritto privato di qualsivoglia tipologia, di fini e regole generali per la successiva azione dei pubblici poteri, cui l'azione stessa deve ritenersi funzionalizzata permanentemente) non potrà svolgersi per realizzare finalità incompatibili con gli obiettivi del Trattato"²³⁴.

²³¹ CONFERENZA DELLE REGIONI, *Le Regioni e il Piano Space Economy*, Roma, 28/4/2015, in: <http://www.regioni.it/newsletter/n-2712/del-28-04-2015/le-regioni-e-il-piano-space-economy-13839/>

²³² ONIDA F., VIESTI G., *Una nuova politica industriale in Italia*, in cit., pag. 90: "Le esperienze che stanno maturando gli altri Paesi evidenziano un cambiamento radicale del paradigma delle politiche industriali: non più lo Stato che produce beni privati, ma lo Stato che crea le condizioni affinché i privati producano beni pubblici. Il nostro Paese è rimasto paradossalmente ai margini del dibattito sulla politica industriale accumulando ritardi che si stanno ripercuotendo in maniera decisiva sulla sua capacità di tornare a crescere in linea con le potenzialità del nostro sistema produttivo".

²³³ ONIDA F., VIESTI G., *cit.*, pag. 90: "L'intervento pubblico deve fare un salto di qualità per affrontare le nuove sfide. Occorre una regia che incorpori negli strumenti nuovi obiettivi di politica industriale e che orienti il sistema produttivo verso livelli di innovazione più elevati. Per l'individuazione dei nuovi obiettivi della politica industriale è sufficiente confrontarsi con i cambiamenti che stanno investendo la vita dei cittadini e delle imprese. Le direttrici lungo le quali orientare la politica industriale sono, infatti, in gran parte già evidenti nella vita di tutti i giorni, per i profondi cambiamenti indotti dall'evoluzione scientifica e tecnologica e dai processi di integrazione socio-economica a livello europeo e globale. Queste tendenze globali vanno ora interpretate per cogliere le opportunità e tradurle in obiettivi di crescita e benessere".

²³⁴ PICOZZA E., *cit.*, pag. 119: "Posto che il principio del primato del diritto comunitario riguarda qualsiasi tipo di disposizione normativa, regolamentare, amministrativa e anche negoziale degli Stati membri, è evidente che anche atti tipici o atipici di indirizzo (ad esempio deliberazione dei comitati interministeriali e in particolare del CIPE, Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica), che si ponessero contro gli obiettivi del Trattato e le regole comunitarie, sia del diritto originario che del diritto derivato, andrebbero disapplicate in via legislativa, amministrativa, negoziale e giurisdizionale, nonostante l'asserita "politicità" delle deliberazioni di indirizzo. Anche ad ammettere che gli atti di indirizzo debbano essere inquadrati nell'ambito della funzione di governo o di indirizzo politico, essa non può sottrarsi, al pari delle tre tradizionali funzioni dello Stato (legislativa, esecutiva, giurisdizionale) all'osservanza del diritto comunitario". Si veda anche CLARICH M., *cit.*, pag. 355: "sempre a livello nazionale, il Comitato interministeriale per la programmazione economica CIPE ha anche la responsabilità della programmazione e dell'impulso delle politiche comunitarie (L. 86/1989 e L.183/1987)".

In tale contesto il piano nazionale Industria 4.0, finora citato nelle pagine precedenti con riferimento a soggetti coinvolti nella sua implementazione, come ad esempio il network nazionale dei Digital Innovation Hub, Competence Center ed altri - *incubatori, start up, centri di ricerca, player industriali, PMI, università, cluster, investitori, associazioni di categoria, governo e istituzioni pubbliche* - individua per la prima volta una strategia organica senza incentivi a pioggia, uno scenario per avviare un processo di sviluppo orientato sulla forte connessione tra ricerca, impresa e sinergie pubblico-privato. Poiché uno dei limiti del sistema produttivo marchigiano è quello di avere una bassa digitalizzazione delle imprese, posto che il piano Industria 4.0 mette al centro tale tema con l'individuazione di un network nazionale dedicato (es. Digital Innovation Hub) ma, allo stesso tempo, intende la pubblica amministrazione come uno tra gli attori, con il presente studio si vuole – *invece* – puntare l'attenzione su quanto segue: considerata la composizione del tessuto economico delle Marche, costituito per il 95% da micro impresa, e la scarsa digitalizzazione delle stesse, si ritiene che il motore pubblico non può essere considerato un tra i soggetti ma debba essere posto al centro per assumere un vero ruolo di guida, leadership, arbitro che, senza eccessivo dirigismo, svolga funzioni di catalizzatore. Senza l'assunzione di una forte guida pubblica, vi è il rischio che il sistema imprenditoriale perda opportunità e si trovi a dover affrontare un paradosso: disponibilità di ingenti risorse dedicate alla digitalizzazione senza avere le condizioni effettive per collegarle appieno. Volendo fare un esempio concreto: la Commissione europea, con comunicazione 98/2018, “Un quadro finanziario pluriennale nuovo e moderno per una UE in grado di realizzare efficientemente le sue priorità post-2020”, indica che per promuovere la trasformazione digitale in Europa bisogna raddoppiare la cifra attualmente investita nell'economia digitale. Tuttavia considerando che nel tessuto locale italiano e nel caso marchigiano a prevalere è - come ricordato - il 95% di micro impresa (imprese con meno di 10 addetti) e che persistono problemi legati alla loro scarsa digitalizzazione, è facile immaginare che, a fronte di un raddoppio di cifre messe a disposizione, il sistema non sia pronto per utilizzarle.

In questo si ribadisce l'importante ruolo che l'ente pubblico è chiamato a svolgere per guidare processi di cambiamento. Con risoluzione del primo giugno 2017 sulla digitalizzazione dell'industria europea, il Parlamento Europeo prende atto dell'importante ruo-

lo delle città e dei governi locali nello sviluppo di nuovi modelli aziendali e nel fornire infrastrutture digitali e sostegno alle PMI e agli altri attori industriali, nonché delle immense opportunità che l'innovazione industriale digitale offre alle città. Ma il problema è innanzitutto di ordine giuridico: ci si deve interrogare quale sia il tipo di forma giuridica, regola ed organizzazione, da scegliere per alimentare un meccanismo di stimolo produttivo. La dottrina indica che “l'attività sociale è necessariamente una attività organizzata. L'organizzazione può essere definita come una unità di persone, strutturata e gestita su base continuativa allo scopo di perseguire scopi comuni che i singoli non sarebbero in grado di raggiungere individualmente. Ogni organizzazione ha una propria struttura gestionale, di management, che stabilisce le relazioni tra le funzioni e i ruoli e attribuisce compiti e responsabilità ai singoli appartenenti”²³⁵. A tal proposito si ricorda autorevole dottrina che indica come “dal punto di vista macroeconomico, lo Stato nelle sue varie articolazioni può essere considerato come un meccanismo di gestione e redistribuzione delle risorse alternativo al mercato. La regolazione pubblica (e i suoi strumenti amministrativi), con l'imposizione ai privati di obblighi comportamentali (e oneri economici) in funzione del raggiungimento di interessi pubblici, costituisce uno stru-

²³⁵CLARICH M., *cit.*, *l'Organizzazione*, pag.308ss: “L'organizzazione è oggetto di studio anzitutto da parte della sociologia e delle scienze aziendali. Risale a Max Weber un'analisi sistematica dei tipi di organizzazione riferiti sia alle attività dei previsti sia alle comunità di tipo statale. Così, quanto alle prime, nella fase nascente del capitalismo occidentale, si passò dalla comunità domestica all'impresa organizzata secondo criteri razionali. In quest'ultima la figura dell'impiegato professionale è distinta da quella del servitore personale del capofamiglia e i debiti dell'esercizio commerciale si separano da quelli domestici. Quanto alle comunità di tipo statale, il moderno Stato di diritto, conforme al modello del potere legale-razionale, presuppone almeno due elementi: un sistema di regole oggettive precostituite e l'istituzione di apparati burocratici stabili, ordinati in modo gerarchico, con un'attribuzione precisa di competenze ai singoli uffici, ai quali sono assegnati funzionari di carriera dotati di qualificazioni specializzate. Le teorie dell'organizzazione elaborate dalle scienze sociali e aziendali seguono una pluralità di approcci (razionalistico, organicistico, organizzazione con sistema sociale, ecc). Esse costituiscono al retroterra dell'analisi più propriamente giuridica. Il diritto pubblico per lungo tempo ignorò i fatti organizzativi e in particolare le articolazioni interne dello Stato e limitò invece la propria attenzione ai provvedimenti formali e alla loro incidenza nella sfera giuridica dei loro destinatari. La stessa definizione dello Stato come persona giuridica servì più che altro a individuare un centro di imputazione giuridica unitario al quale riferire sotto il profilo soggettivo i poteri, i provvedimenti e i rapporti giuridici correlati ai diritti pubblici soggettivi attribuiti ai cittadini. Da qui la centralità della teoria dell'organo e della persona giuridica. Tutto ciò che stava a monte dei poteri dello Stato e dei diritti dei singoli, e cioè sia il procedimento sia l'organizzazione (articolazione degli uffici, personale, ecc) veniva considerato irrilevante per il diritto o relegato alla sfera interna dell'amministrazione. Lo studio dell'organizzazione rientrava se mai tra i compiti della scienza dell'amministrazione. Il fenomeno organizzativo iniziò a destare maggior interesse solo nella fase in cui, per un verso, si ruppe la struttura monolitica dello Stato e si affermò il pluralismo dei livelli di governo e degli apparati pubblici con la conseguente necessità di regolare e inquadrare giuridicamente le relazioni tra essi; per altro verso, iniziarono a farsi sentire le istanze di una maggior democraticità con la correlata esigenza di sottoporre almeno in parte l'organizzazione a un corpo di norme giuridiche eteroimposte”.

mento alternativo alla tassazione per la realizzazione di obiettivi di interesse pubblico²³⁶.

²³⁶CLARICH M., *cit.*, pag. 33; pag. 86: “La funzione di regolazione si sta evolvendo lungo direttrici che mettono in crisi le classificazioni tradizionali in tema di fonti normative e di atti amministrativi. Una prima linea direttrice dell’evoluzione è rappresentata dalla diffusione della cosiddetta *soft law* emersa nei Paesi anglosassoni e a livello europeo. Essa consiste nell’insieme di strumenti, spesso informali (inviti, segnalazioni, comunicazioni, note informative, auspici, messaggi, ecc), volti a influenzare i comportamenti delle autorità amministrative e degli amministrati. La *soft law* mette in discussione il principio di tipicità delle fonti e degli atti amministrativi con valenza regolatoria, che costituisce un’esplicazione del principio di legalità (esempi Consob). La componente autoritativa-prescrittiva di questo tipo di fonti appare via via recessiva rispetto a quella per così dire persuasiva-sollecitatoria. Il grado di effettività della *soft law* dipende essenzialmente dall’autorevolezza dell’organo da cui essa promana (Es. Banca di Italia) e conseguente moral suasion. (...) Può rientrare in questo quadro, anche se non si tratta propriamente di *soft law*, bensì una forma più moderna di regolazione con un grado di prescrittività e vincolatività più attenuate, il modello che va sotto il nome di *comply or explain*: il regolatore anziché imporre regole uguali per tutti propone una soluzione ritenuta ottimale che il destinatario può seguire, oppure decidere di non seguire, esplicitando e rendendo pubbliche però le ragioni per le quali ritiene di doversi discostare e assumendosi così le conseguenti responsabilità. (...). Più in generale, un approccio più flessibile alla regolazione è quello proposto di recente da una corrente di pensiero ispirata al cosiddetto “paternalismo libertario”. Lo stato anziché obbligare i soggetti privati a tenere determinati comportamenti magari anche con la minaccia di sanzioni, individua l’opzione che ritiene preferibile per tutelare i reali interessi degli stessi soggetti privati, senza però eliminare la loro possibilità di scelta. (...). Una seconda linea direttrice dell’evoluzione consiste nell’emergere di ipotesi nelle quali la funzione di regolazione è cogestita dal regolatore pubblico e da soggetti privati. (...). Una terza linea direttrice dell’evoluzione recente consiste nell’attenuarsi della distinzione (o nell’emergere di qualche fungibilità) tra procedimenti normativi in senso lato e procedimenti amministrativi che sfociano in provvedimenti di tipo individuale. (...). Un’ultima linea direttrice consiste nell’introduzione di strumenti volti a promuovere la qualità della regolazione (*better regulation*) per perseguire una pluralità di obiettivi: contenere l’iperregolazione dovuta alla vigenza di norme inutili o troppo dettagliate; ridurre gli oneri (finanziari, organizzativi) che gravano sulle stesse pubbliche amministrazioni e sui privati per adeguarsi alle nuove normative; evitare che un’eccessiva quantità di regole comprometta la competitività del sistema economico, ingessato dai vincoli spesso con effetti anticompetitivi che scoraggiano gli investimenti, e incrementi indirettamente i costi sociali. Uno degli strumenti, sperimentato da tempo nei Paesi anglosassoni e a livello europeo, è la cosiddetta analisi di impatto della regolazione (*regulatory analysis*) introdotta nel nostro ordinamento alla fine degli anni Novanta con numerose disposizioni legislative e applicative (art.5 legge 8/3/1999, n. 50; direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27/3/2000; art.2 legge 29/7/2003, n.229; art.14 legge 28/11/2005, n.246; d.p.c.m. 11/9/2008, n. 170). L’analisi di impatto della regolazione (AIR) obbliga le pubbliche amministrazioni prima di approvare un atto di regolazione a operare una valutazione di tutte le soluzioni astrattamente possibili (inclusa la cosiddetta “opzione zero” cioè non introdurre alcuna nuova norma) valutando i costi e i benefici di ciascuna di esse e a esplicitarle in un documento che correda la proposta di atto normativo. Una volta approvate, le norme devono essere sottoposte anche a una verifica ex post che valuti in particolare i loro costi, le eventuali difficoltà applicative e i risultati effettivamente conseguiti rispetto alle attese. A questo fine interviene la cosiddetta verifica dell’impatto della regolamentazione (VIR). Quest’ultima consiste in una valutazione, operata dopo il primo biennio di applicazione delle norme e periodicamente a scadenze biennali (art.14 comma4, legge 28/11/2005, n. 246 e d.p.c.m. 19/11/2009m n. 212), che può sfociare nella proposta di perfezionare, modificare o abrogare le norme emanate. A livello governativo, nell’ambito del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DAGL) è stato istituito un ufficio di livello dirigenziale generale per l’Analisi e la verifica dell’impatto della regolamentazione (AVIR). Entro il 30 aprile di ogni anno il Presidente del Consiglio dei Ministri presenta al Parlamento una relazione sullo stato di applicazione dell’AIR. Si tratta per ora di strumenti ancora in fase di sperimentazione e che quasi soltanto alcune autorità di regolazione (per esempio l’Autorità per l’energia elettrica e il gas) hanno applicato in modo puntuale. In alcuni ordinamenti, per rendere più cogente l’attività di valutazione delle norme vigenti, sono stati sperimentati modelli di *sunset legislation* (leggi

In conclusione ciò che serve “non è una nuova proprietà pubblica delle attività industriali, bensì un soggetto – che persegue un interesse pubblico – in grado di affrontare progetti complessi e di grande dimensione; capace di catalizzare capitali e competenze di privati, nazionali e soprattutto internazionali; di assicurare una gestione di carattere privatistico e la profittabilità delle iniziative. Con un chiaro mandato politico e con la definizione di regole operative chiare, si possono contemperare qualità della gestione, ritorni per gli investitori e la persecuzione di un importante interesse pubblico”²³⁷.

Nell’elenco appena citato una delle criticità con cui l’ente pubblico deve fare i conti è sicuramente l’attrattività di investimenti. Come si evince, infatti, dalla relazione annuale sullo stato di attuazione e l’impatto delle policy a sostegno di start up e PMI innovative, presentata a dicembre 2017 dal Ministero dello Sviluppo Economico, per quanto riguarda il capitale di rischio: “finanziare lo sviluppo di realtà imprenditoriali attraverso il *venture capital* (VC) che, seppur in crescita tendenziale, appare ancora modesto rispetto ai risultati raggiunti da altre economie europee. Se il mercato del VC italiano non cambia passo c’è il rischio che le tante start up innovative nate negli ultimi anni siano destinate a frenare il loro percorso di sviluppo o a perseguirlo all’estero: questa sarebbe una grave perdita per la competitività italiane e non possiamo permettercelo”²³⁸. Questa de-

“tramonto”), cioè di leggi o di altri atti normativi per così dire a tempo, cioè che perdono efficacia se non vengono confermati da un nuovo atto normativo da emanarsi entro un termine prefissato”.

²³⁷ Così ONIDA F., VIESTI G., *Una nuova politica industriale in Italia*, cit., pag. 61-62: “Distretti industriali e tecnologici, poli logistici, città possono rappresentare le leve di una strategia di attrazione che non può essere de-specializzata e basata esclusivamente su incentivazioni finanziarie, ma al contrario legata a vantaggi localizzativi che esistono al Sud. Ciò richiede un forte investimento politico nella promozione delle opportunità (è questione per un Primo Ministro, non per un dirigente di un soggetto attuatore) e soprattutto interventi mirati per rendere la *governance* sia delle aree che dei progetti assai più semplice ed efficace di quanto non sia stata in passato o non sia ancora oggi. Non si tratta di commissariare le realtà locali: tutt’altro; ma di assicurare modalità di collaborazione multi-livello e fra più soggetti di grande efficacia. Distretti industriali e tecnologici meritano un radicale ripensamento delle molteplici iniziative degli ultimi anni, per disegnare, anche sulla scorta delle migliori esperienze internazionali, processi di sviluppo di lungo termine; caratterizzati non da interventi a pioggia, frammentati, ma dalla definizione e continua verifica di programmi di sviluppo, sui quali far convergere, laddove si raggiungano progressivamente gli obiettivi definiti, ulteriori risorse pubbliche per le attività produttive, per la formazione, per l’innovazione e la ricerca”.

²³⁸ MISE, Premessa del Ministro in “*Relazione annuale 2017 su stato di attuazione e su impatto delle policy per start up e PMI innovative*”, dicembre 2017. Si veda ONIDA F., VIESTI G., *Una nuova politica industriale in Italia – investimenti, innovazione, trasferimento tecnologico*, cit., pag. 75 e ss: “Il *venture capital* (VC) può rappresentare la migliore forma di finanziamento per le start up knowledge-intensive in quanto esso rappresenta una forma di “*smart money*” per tali imprese. Infatti, nei casi migliori, gli investitori di VC non solo forniscono risorse finanziarie alle imprese, ma anche ai servizi a valore aggiunto quali: definizione strategie aziendali, assunzione di manager di alta reputazione, accesso a servizi professionali. Tutta l’offerta di VC privato è limitata. In Europa il settore del VC è storicamente meno sviluppato che negli Stati Uniti. Tale minore sviluppo è unanimemente considerato come una grave debolezza

bolezza dell'ecosistema imprenditoriale italiano appare una delle priorità sulle quali un ente pubblico, che voglia agire da stimolo, deve intervenire subito e specialmente se si tratta di un Paese, l'Italia, dove non maturando la cultura al rischio imprenditoriale vi è necessità di un forte intervento pubblico in tal senso. Sicuramente un maggiore accesso a più capitali eviterebbe la chiusura di start up per le quali, in mancanza di finanziamenti, la chiusura stessa potrebbe diventare l'unica scelta possibile. In questo senso, un ente pubblico che intenda agire a supporto del sistema imprenditoriale e proporsi modello di riferimento dovrà studiare, partendo dalle esperienze maturate altrove in Europa (*fraunhofer tedeschi, poles de compétitivité francesi, catapult center inglesi*) quale modello organizzativo proporre per favorire l'attrattività a vantaggio dell'intero sistema produttivo che - va ribadito ancora una volta per sottolineare l'urgenza di gestire una eccezione marchigiana - se nell'Europa è costituito da 93%, come indicato nella risoluzione del Parlamento Europeo del 4/7/2018 sulla definizione delle PMI, nelle Marche questa percentuale tocca il 95%. E' pertanto positivo che nella relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma InvestEU (COM(2018)0439 sia stato introdotto un emendamento che evidenzia il concetto di microimpresa²³⁹. Ai fini della riflessione, il CID deve individuare tra le proprie attività una specifica dedicata all'attrattività per aiutare e stimolare le imprese a crescere²⁴⁰. Tuttavia

dell'ecosistema imprenditoriale italiano. A causa di tale carenza di finanziamenti seed, in Europa e in Italia il settore pubblico ha cercato di generare "addizionalità" nell'offerta di VC per le start up tramite due meccanismi: la creazione di fondi di proprietà pubblica gestiti da imprese interamente controllate del settore pubblico (governo centrali e regionali); il finanziamento tramite *limited partnership* di fondi privati VC. Altri canali di finanziamento seed (*business angels, acceleratori, incubatori, piattaforme crowdfunding*) che sono in forte sviluppo anche in Europa, potrebbero svolgere un ruolo di mediazione tra investitori e VC e start up ad alto potenziale". Infine si veda a titolo di esempio la vicenda della start up Mosaicoon che, indicata start up dell'anno 2012, ha chiuso nel 2018: difficoltà nell'accesso di capitali anche nei casi di successo:

<http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2018-07-04/mosaicoo-ex-startup-modello-dichiara-fallimento-e-lascia-casa-100-persone-160702.shtml?uuid=AEIgj1GF>

²³⁹ Programma InvestEU discusso il 20 dicembre 2018: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20190115+ITEM-016+DOC+XML+V0//IT&language=IT&query=INTERV&detail=2-453-000>

²⁴⁰ ONIDA F., VIESTI G., *Una nuova politica industriale in Italia*, cit., pag. 74 e ss: "Rispetto agli USA, in Europa si riscontra un numero inferiore di imprese giovani (nate da meno di 25 anni) innovative, le quali inoltre investono meno in R&S. Questa scarsa propensione è condizionata dalla capacità di autofinanziamento (utili reinvestiti) e frenata dalla minor disponibilità di finanziamenti esterni (domanda pubblica e venture capital). Porsi la grande domanda su perché in Italia, ma anche altrove nell'Europa continentale, non si riesca ad avere un mercato di ampio spessore ed efficiente del venture capital che invece negli USA facilita non solo la nascita di start up innovative, ma soprattutto la loro selezione tempestiva per accompagnarne la crescita robusta dopo i primi anni. Negli Usa sono frequenti i casi in cui qualche grande gruppo acquisisce il controllo di start up per incorporarle nel proprio centro di ricerche. (...). Il VC richiede specifiche competenze tecniche per riuscire a valutare con coscienza di causa scenari di avanzamento scientifico e mercati in fortissima evoluzione tecnologica. Sotto questo profilo potrebbe es-

a causa di una strutturale e crescente eterogeneità fra imprese, all'interno degli stessi settori, delle stesse classi dimensioni e degli stessi territori - da cui deriva la proposta di questo studio di suddividere il sistema imprenditoriale in cinque categorie di imprese per realizzare un lavoro sartoriale - la dottrina sostiene che: "numerose ricerche concludono che le caratteristiche individuali (micro) delle imprese spiegano le differenze di produttività e performance esportativa più delle differenze macro-strutturali fra Paesi, regioni e settori. Di conseguenza, purtroppo "il processo di riallocazione delle risorse verso le aziende più efficienti, che fornisce il principale sostegno alla crescita della produttività nella maggior parte dei Paesi avanzati, è meno efficace in Italia, anche per un assetto normativo e istituzionale poco favorevole, a un'operatività su grande scala"²⁴¹. Inoltre, anche considerando quanto indicato nella proposta di regolamento del Parlamento Europeo (2018) 441 del 7/6/2018, relativo al programma per il mercato unico, competitività delle imprese comprese le PMI, in base al quale "le PMI affrontano sfide comuni che non interessano le grandi imprese nella stessa misura", si considera necessario, propedeutico allo stimolo delle imprese, impostare un metodo basato su un lavoro sartoriale, rispetto ai diversi bisogni, settori e dimensioni delle imprese. La dottrina ritiene che: "compito primario di una moderna politica industriale è la facilitazione organizzativa e finanziaria alla costruzione di questi ecosistemi innovativi, capaci di aggregare competenze e imprenditorialità di imprese specializzate nello stesso territorio e al tempo stesso interconnessi in una visione di competitiva su scala globale". A parere di chi scrive questo richiede necessariamente nuovi modelli operativi ovvero un luogo, uno spazio fisico (*Centro di Imprenditorialità Diffusa*) – a guida pubblica ma con metodi di gestione del settore privato - in cui ogni azienda, specialmente micro (95% delle imprese marchigiane ha meno di 10 addetti), possa consolidare la propria forza attraverso alleanze e

sere particolarmente utile in Italia stimolare idonee strutture didattiche nel campo del technology transfer studiando modelli organizzativi come la *Fraunhofer* tedesca, alcuni *Poles de compétitivité* francesi e i *Capult Centres* inglesi".

²⁴¹ ONIDA F., VIESTI G., *cit.*, pag. 80 e ss: "Con un tessuto produttivo vivace ma molto frammentato e una rete molto dispersa di centri di ricerca scientifica (accademica e non), è fondamentale avvicinarsi al modello di altri Paesi europei che assegnano a specifiche istituzioni pubbliche di ricerca il compito di realizzare un continuo collegamento (trasferimento tecnologico, valorizzazione della ricerca) fra queste due realtà. (...). "Strumenti come crediti di imposta sulle spese di R&S, sgravi fiscali sui redditi da brevetti e marchi (*patent box*), sgravi contributivi all'assunzione di dottori di ricerca e laureati magistrati, incentivi all'acquisto di beni strumentali possono essere un utile fertilizzante di attività di ricerca e innovazione in un tessuto imprenditoriale diffuso, ma non centrano l'obiettivo di valorizzazione le eccellenze, favorire la

forme di collaborazioni, coordinate dall'ente pubblico, per restare al passo con i tempi della globalizzazione²⁴². Il piano nazionale Industria 4.0 ha senz'altro contribuito ad andare verso tale direzione con l'individuazione di *Competence Center*. Ma - per il caso *Marche* - potrebbe non essere sufficiente: occorre fare un salto in avanti, vista la composizione del tessuto imprenditoriale. E' necessario, come pocanzi ricordato, mettere l'ente pubblico al centro, considerarlo come catalizzatore e regia, e non come uno tra i soggetti al pari degli altri²⁴³. In una riflessione di questo tipo bisogna poi rispondere anche alla necessità di tener conto dello spazio regolatorio, definito dalla dottrina "più che come concetto giuridico, come la rappresentazione di un universo di apparati in continuo movimento e in qualche misura interdipendenti. Lo spazio regolatorio richiede una mappatura completa delle relazioni formali e informali di ciascun apparato con gli altri apparati e attori istituzionali al servizio del territorio (*stakeholders*) in modo da coglierne tutti i legami e influenze²⁴⁴. A rafforzare questa tesi vi è anche l'indagine conoscitiva su Industria 4.0, realizzata in Italia nel 2016, nella quale si evidenzia come "il premio competitivo per i Paesi non deriva più dal semplice investimento in ricerca e sviluppo, ma è legato alla capacità di massimizzare le connessioni (qualità e quantità) tra attori di-

scoperta dei vantaggi competitivi potenziali del Paese, fare massa critica in vista di una competizione internazionale sempre più agguerrita, circoscrivere i limiti del nanismo imprenditoriale."

²⁴² ONIDA F., VIESTI G., *cit.*, pag.84-85: "Un'autentica strategia di innovazione "knowledge based" richiede tempi lunghi e modelli operativi in cui la necessaria valutazione di efficacia ei progetti non comprometta sul nascere quelli con un reale potenziale di successo. L'innovazione di questo genere non si finanzia prevalentemente a debito, ma con partecipazione di capitale proprio (equity) privato, magari incentivata da qualche contributo pubblico a fondo perduto. Su entrambi i fronti l'Italia in particolare (ma anche parti dell'Europa), è carente per una cronica difficoltà a governare veri e propri schemi di PPP (Partnership tra governi-università-centri non accademici di ricerca e imprese) sgravati da complessità burocratiche immuni da indebite ingerenze politiche.

²⁴³ Presentazione del Piano nazionale Industria 4.0 il 21/9/2016, slide 15. Nella slide la pubblica amministrazione è uno degli attori. Lo studio la pone al centro come soggetto catalizzatore di opportunità e regia.

²⁴⁴ CLARICH M., *cit.*, pag. 361: "Il disegno organizzativo tende a fornire un'immagine statica per così dire fotografica di ciascun apparato. La sua collocazione nel cosiddetto "spazio regolatorio" tende invece a coglierne anche l'aspetto dinamico all'interno di un sistema complesso di relazioni in qualche misura mobili tra apparati pubblici. Infatti, nessun attore protagonista o comprimario, della cosiddetta "arena pubblica" (Cassese 2001), agisce in modo isolato. Anzi in molti casi le competenze di ciascuno di essi interferiscono, si sovrappongono e talora si scontrano con quelle di altri apparati. Inoltre gli attori pubblici operano in contesti nei quali interessi privati in conflitto tra loro cercano di influenzare formalmente informalmente i processi decisionali. Lo spazio regolatorio inoltre non ammette vuoti, e pertanto la debolezza strutturale o contingente di taluni apparati fa acquisire spesso ad altri un ruolo di supplenza. (...). L'analisi giuridica richiede di essere integrata a questo fine con considerazioni di tipo politologico e sociologico. Infatti, la collocazione di un apparato all'interno dello spazio regolatorio dipende anche da elementi fattuali, come il prestigio acquisito nel tempo, le alleanze occasionali o durevoli, le relazioni personali tra titolari delle funzioni, i condizionamenti dell'opinione pubblica, la crisi o reviviscenza della politica e altri fattori contingenti".

versi all'interno di ecosistemi di innovazione integrati, operanti su scale e ambiti anche differenziati"²⁴⁵.

Anche la proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio COM (2018) 441 del 7/6/2018, relativo al programma per il mercato unico, competitività delle imprese, comprese le PMI, va in questa direzione: "per raggiungere gli obiettivi del programma e facilitare la vita di cittadini e imprese, serve un ente pubblico incentrato sui bisogni dell'utente finale. Questo implica che le pubbliche amministrazioni dovranno iniziare a lavorare in un modo nuovo, abbattere divisioni tra dipartimenti interni all'amministrazione stessa e coinvolgersi in un processo di co-creazione con cittadini e imprese"²⁴⁶.

Quest'ultimo concetto, inoltre, giustifica, da un lato, l'istituzionalizzazione di visite aziendali da parte di dipendenti pubblici e, dall'altro, la previsione di un modello organizzativo in capo alla Presidenza, come già accennato. In sintesi servirebbe "una politica industriale in cui lo Stato sia catalizzatore degli sforzi pubblici e privati per il finanziamento di grandi progetti di innovazione industriale in un'ottica di ripartizione efficiente del rischio"²⁴⁷.

²⁴⁵ Indagine conoscitiva su Industria 4.0, approvata nella X Commissione Attività Produttive, Commercio e Turismo, della Camera dei Deputati, nella seduta del 30/6/2016, pag.69: "In questo contesto di trasformazione e mutamento, l'Italia sconta una debolezza della capacità innovativa sistematica, all'interno di un più generale rallentamento delle dinamiche di crescita e competitività. L'innovazione è infatti funzionale alla competitività di ogni sistema-Paese e, in particolare nell'attuale contesto economico-produttivo globalizzato, in veloce evoluzione e pervaso dalla tecnologia è un driver di sviluppo imprescindibile. Il premio competitivo per i Paesi non deriva quindi più dal semplice investimento in ricerca e sviluppo, ma è legato alla capacità di massimizzare le connessioni (qualità e quantità) tra attori diversi all'interno di ecosistemi di innovazione integrati, operanti su scale e ambiti anche differenziati. L'Italia, pur con eccellenze diffuse a livello di aziende e ricerca, sconta un gap dai principali benchmark internazionali e dagli altri Paesi industrializzati comparabili. A livello europeo il nostro Paese si colloca da oltre 10 anni nell'Innovation Union Scoreboard nel gruppo degli "innovatori moderati", con un output aggregato di innovazione al di sotto delle medie europee e nettamente lontano da quello dei leader internazionali di riferimento: Giappone, Germania, Stati Uniti, Paesi Scandinavi" in: http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/10/indag/c10_industria/2016/06/30/leg.17.stencomm.data20160630.U1.com10.indag.c10_industria.0018.pdf

²⁴⁶ Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio COM (2018) 441 del 7/6/2018 che istituisce il programma relativo al mercato unico, alla competitività delle imprese, comprese le piccole e medie imprese", pag. 4, punto 16: "Al fine di conseguire gli obiettivi del programma e di agevolare la vita dei cittadini e delle imprese occorre predisporre servizi pubblici di alta qualità, incentrati sull'utente. Ciò implica che le amministrazioni pubbliche dovranno iniziare a adottare nuove modalità di lavoro, eliminare la compartimentazione tra le diverse sezioni delle rispettive amministrazioni e impegnarsi nella creazione congiunta di tali servizi pubblici con i cittadini e le imprese" in:

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/IT/COM-2018-441-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>

²⁴⁷ Così ONIDA F., VIESTI G., *Una nuova politica industriale in Italia*, cit., pag.85.

Per fare questo è necessario costruire una visione, individuare coerenti strategie a sostegno, con l'obiettivo generale di valorizzare il contributo dei diversi livelli di governo.

In conclusione, riprendendo dalla dottrina sul tema, per riorganizzare una efficiente filiera di intervento anche nel Paese occorre muoversi lungo quattro direttrici: 1) adozione di una *visione di medio-lungo termine* che consenta di individuare i driver di sviluppo socio-economico e produttivo del Paese; 2) assetto di *governance* delle politiche: occorre un modello che consenta di valorizzare e integrare i diversi livelli di intervento, nazionale e regionale: una competenza statale unitaria con orientamenti generali e una competenza regionale di base, rispondente alle esigenze e agli orientamenti produttivi delle singole Regioni (*eccezione marchigiana*) e coerente con la programmazione regionale di sviluppo economico e territoriale a cui compete la definizione, valutazione e attuazione degli interventi di incentivazione, coerenti con gli orientamenti generali definito dallo Stato sulla base delle proprie competenze istituzionali per l'efficienza e la gestione dell'intero sistema; 3) *potenziamento* dei centri di eccellenza pubblico/privati (...). Anche in Italia è necessario strutturare un sistema dell'innovazione pubblico/privato che metta in rete centri di ricerca, università e imprese, per favorire la specializzazione dell'innovazione e la partecipazione delle PMI al processo di generazione e trasferimento delle conoscenze. Nel Paese sono già presenti esperienze²⁴⁸, anche molto positive a livello nazionale, territoriale e regionale che possono già oggi rappresentare gli snodi di una rete nazionale dell'innovazione in chiave di sviluppo industriale. Infine, 4) *strumenti e finanza* per lo sviluppo e l'innovazione: tra gli strumenti domanda pubblica e regolamentazioni tecniche; per quanto riguarda la finanza per lo sviluppo e l'innovazione, potrebbe essere rilevante un rafforzamento del sistema delle garanzie pubbliche in particolare a sostegno delle PMI, e il coinvolgimento di Cassa Depositi e Prestiti in grandi progetti di modernizzazione del Paese²⁴⁹.

Considerata questa premessa, bisognerebbe aggiungere un quinto punto. Partendo dalle criticità emerse dalla consultazione dei dati sulla digitalizzazione delle imprese, ricordata nelle pagine precedenti, sarebbe riduttivo ricondurre tutto ad un solo ambito.

²⁴⁸ "Lean Experience Factory 4.0 o LEF": nasce per iniziativa di Unindustria Pordenone, CCIAA Pordenone, Confindustria e McKinsey: www.leanexperiencefactory.com

²⁴⁹ Così ONIDA F., VIESTI G., *cit.*, pag. 91-94.

Infine per avere un quadro ampio si ritiene utile ripercorrere rapidamente i dieci punti indicati da alcuni studiosi di politica industriale, cercando per ciascuno di inserire un brevissimo cenno funzionale al presente studio²⁵⁰: 1) l'Europa torna a parlare di politica industriale per la competitività; l'Italia, che è la seconda piattaforma industriale europea, non può stare solo a guardare (*questo particolare aspetto riguarda le Marche per la composizione del tessuto produttivo*); 2) il settore pubblico deve creare le condizioni perché i privati producano beni pubblici attraverso una moderna politica industriale (*riferimenti al CID*); 3) l'obiettivo si raggiunge creando un vero "sistema nazionale di innovazione" con pochi grandi programmi trasversali di ricerca pre-competitiva, disegnati per aggregare le imprese su alcuni driver di sviluppo rilevanti per l'economia e la società (*è necessario un luogo di aggregazione denominato CID*); 4) per questo serve un chiaro investimento politico e una regia congiunta nel governo, un modello cooperativo mirato a fare massa critica delle tante eccellenze tecnico-scientifiche presenti nel Paese per massimizzarne la ricaduta sui processi di innovazione (*Competence Center*); 5) un sistema nazionale di innovazione così concepito richiede anche una rete, più razionale e coordinata, di soggetti (in parte già esistenti) dedicati al trasferimento di conoscenze delle imprese, specie di minori dimensioni, disposte a scommettere sull'innovazione industriale²⁵¹ (*Punti Impresa Digitale, Competence Center e Digital Innovation Hub*); 6) un intelligente e non dispersivo sistema di incentivi al sistema produttivo deve offrire alle imprese un orizzonte pluriennale credibile, tale da introdurre le imprese stesse a impegnare le proprie risorse su progetti innovativi (di prodotto e di processo). Ciò favorirebbe anche una maggiore disponibilità delle imprese a capitale estero a localizzare in Italia una maggior quota delle proprie attività di ricerca (*piano Industria 4.0*); 7) gli incentivi finanziari e fiscali "orizzontali" (credito agevolato, contributi a fondo perduto, crediti di imposta, ammortamenti accelerati, garanzie sul credito) vanno in parte ridisegnati per sfuggire alla retorica del "piccolo è bello" favorendone l'accesso da parte delle PMI, pur nell'ottica di una loro crescita dimensionale (*piano Industria 4.0*); 8) il sistema produt-

²⁵⁰ Cfr ONIDA F., VIESTI G., *cit.*, pag. 95-97.

²⁵¹ Il modello *Max Planck/Fraunhofer* tedesco, adattato alla realtà del sistema industriale e istituzionale italiano, ha molto da suggerirci in materia. Nella stessa logica va favorita la razionalizzazione e messa in rete dei migliori distretti e parchi scientifico-tecnologici promossi da Regioni ed Enti locali, oggi troppo dispersi e sottodimensionati, sulla scorta dell'esperienza dei *Poles de Compétitivité* francesi. ONIDA F., VIESTI G., *cit.*, pag. 96: <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-10-29/il-modello-riferimento-istituto-fraunhofer-063856.shtml?uuid=ABey6s7B>.

tivo deve ridurre la propria dipendenza banco-centrica, avvalendosi di un robusto accesso ai mercati finanziari (equity e debito a medio-lungo termine), indispensabile condizione per accompagnare crescita dimensionale e innovazione (*in questo ambito occorre rafforzare l'attrattività perché la mancanza di finanziamento resta una delle principali criticità come evidenziato anche nella relazione annuale 2017 del MISE al Parlamento*); 9) questo ridisegno di politica industriale e dell'innovazione esige un coordinamento stato-regioni assai più efficace ed incisivo, in cui i relativi compiti siano meglio definiti e le azioni molto meglio coordinate (*il modello CID è proposto in linea con gli indirizzi nazionali ed europei*); 10) la politica industriale nazionale deve puntare al Mezzogiorno, risorsa oggi sottoutilizzata per il rilancio del Paese". Con particolare riferimento a quest'ultimo punto si rimanda a dottrina giuridica sul tema²⁵².

Alle priorità sopra indicate occorre aggiungerne tre trasversali, da considerare nell'individuazione della possibile legge regionale istitutiva del CID: la prima, puntare ad intercettare anche la domanda crescente di *made in Italy* e dell'*Italian way of life* che comprende domanda di manifatturiero, creatività, innovazione, arte cultura, scienza²⁵³.

²⁵² BERTARINI B., *cit.*, pag. 107-111: "E' opportuno ricordare come anche l'intervento pubblico nel Mezzogiorno sia stato storicamente caratterizzato dall'applicazione di una variegata tipologia di strumenti di aiuto, i quali, però, a causa di una inefficiente programmazione e gestione delle risorse, hanno prodotto la moltiplicazione di apparati e procedimenti con effetti negativi sulla finanza pubblica. Con la Cassa del Mezzogiorno, dal 1950, si realizza la "preindustrializzazione", intensa infrastruttura del territorio. L'iniezione di risorse pubbliche, mai prima sperimentata in quella misura, attivò l'economia locale sia nel settore primario sia in settori della manifattura tradizionale, ma è agli inizi degli anni Cinquanta che si inaugura l'intervento straordinario per lo sviluppo del Mezzogiorno, sul presupposto che il nostro Paese aveva molte caratteristiche di un Paese sottosviluppato e i problemi per l'intera economia derivante dalla sua arretratezza erano molto più rilevanti di quelli analoghi esistenti in altri Paesi industrializzati occidentali. L'idea centrale si basava sulla convinzione che la causa principale dell'arretratezza economica del Mezzogiorno fosse la sua scarsa dotazione infrastrutturale. Era opportuno che lo Stato intervenisse attraverso incentivi alla localizzazione e investimenti diretti delle imprese pubbliche nelle aree depresse. Queste tipologie di interventi conducono nel corso degli *anni Settanta*, alla creazione di grandi poli industriali, localizzati in aree delimitate e prevalentemente riferiti al settore dell'industria pesante. Nel tempo, però, le dotazioni finanziarie disponibili vengono ridotte e soprattutto il rallentamento dello sviluppo dell'intero Paese e la necessità di sostegno e di riconversione dell'apparato produttivo delle regioni più forti rendono assai meno centrale l'obiettivo dell'industrializzazione del Mezzogiorno. La legge 29 luglio 1957, n.634 "provvedimenti per il Mezzogiorno" non genera effetti positivi di particolare rilievo: se l'idea di tale legge era che l'intervento straordinario doveva affiancare e non sostituire la PA ordinaria, tale progetto non raggiunse gli obiettivi prefissati di una molteplicità di ragioni. Negli anni *Ottanta* i meccanismi di sostegno a favore del Mezzogiorno furono prevalentemente di tipo redistributivo, negli *anni Novanta* si smantellò l'intervento straordinario per il Mezzogiorno".

²⁵³ ALESSANDRINI P., *cit.*, pag. 26: "Le Marche offrono un territorio fertile di diffusione culturale, meno appariscente, ma molto profondo e radicato. Costituiscono un "laboratorio culturale" a cielo aperto, che coinvolge amministratori pubblici, imprenditori, operatori culturali, esperti. Il problema che si presenta puntualmente nelle Marche è quello di trasformare la diffusione territoriale di tanti piccoli siti in opportunità, combattendo il rischio della dispersione e dell'isolamento. La soluzione vincente è quella di organizzare reti di collaborazione, circuiti di scambio e catene del valore".

La seconda, non ridurre ad un solo progetto Paese in quanto, per caratteristiche anche culturali in cui a volte a dominare sono tratti di individualismo, sarebbe destinato a fallire miseramente²⁵⁴. Le Marche, in particolare, si presentano come una regione *policentrica e differenziata* nei suoi sistemi locali, ciascuno dei quali ha diverse esigenze e diverse potenzialità di sviluppo.

Pertanto, considerate le caratteristiche del punto precedente, in questo studio si intende evidenziare - proporre per *il caso Marche*- un *nuovo ordine* di priorità tra politica di internazionalizzazione e politica industriale. La *precondizione* per agire come ente di stimolo è quella di puntare - innanzitutto - alla rapida internazionalizzazione in modo da assicurarsi risorse per il saldo positivo tra import-export con le quali finanziare sviluppo. Una volta assunta questa decisione strategica, si potrà puntare alla politica industriale che, per le caratteristiche dei distretti, richiede di impostare e pianificare soluzioni necessarie a risolvere problemi strutturali delle imprese già esistenti da tempo e prima della crisi del 2008 (ad esempio piccola dimensione, passaggio generazionale, sfida manageriale, marchio, catene distributive, accesso al credito, ecc) che vanno ad aggiungersi a nuove sfide (internazionalizzazione in primis, innovazione e digitalizzazione), oggi determinanti per la sopravvivenza del sistema industriale italiano. Un sistema che, va ricordato, ha comunque il limite strutturale della piccola dimensione come freno al pieno successo della sua stessa implementazione se non accompagnata da adeguate politiche pubbliche di stimolo.

Come ricorda la dottrina: “se negli anni novanta ampio consenso esisteva sulla capacità delle forze di mercato di trovare in sé stesse la risposta più adeguata alla questione della crescita, negli anni duemila riceve più ampio consenso l’idea della necessità di una rinnovata interazione tra mano pubblica e sfera privata dell’economia, tra lo stato e il mercato. Per porre la questione in altri termini, se quello passato è stato il decennio di una politica industriale demodée, questo decennio si sta svolgendo all’insegna del suo rilancio, benché in forme nuove rispetto al passato. Negli anni della crisi il settore industriale italiano ha subito una contrazione della produzione e dell’occupazione superiore a quella media dell’intera economia e il rischio di una progressiva deindustrializzazione del

²⁵⁴ UNIONCAMERE, dati Movimprese, comunicato stampa 28/1/2019: registrate +32.000 imprese nel 2018 con una crescita di 0,5%. Dati per singole regioni. <http://www.infocamere.it/movimprese>

Paese comincia a manifestarsi come concreta possibilità del prossimo futuro”²⁵⁵. In ogni caso, preso atto di queste posizioni, nessuna politica industriale avrà pieno successo se non si agisce prima, e da subito, per una rapida internazionalizzazione partendo dai punti di forza. Di conseguenza servirebbe un ente pubblico che continui a puntare sui territori realizzando strutture legate fermamente ai territori stessi in quanto i sistemi locali di piccole imprese riescono a sostenere la sfida competitiva solo se riescono ad instaurare rapporti di collaborazione. Ecco perché serve un luogo. Il CID rappresenta proprio un *progetto di territorio* come risposta unitaria ai dieci punti sopra richiamati e, più in generale, alla politica pro attiva di servizio necessaria ad affrontare i cambiamenti in atto. In termini sociologici “oggi i processi della modernità vanno articolati non più esclusivamente dentro la dinamica capitale/lavoro con lo stato-nazione come mediatore della redistribuzione delle risorse, come è stato fino ad ora, ma dentro un nuovo spartiacque, tra i flussi globali e i luoghi, con il territorio come possibile spazio intermedio delle trasformazioni”. Poi, sostiene la dottrina economica: “spetta poi alla regione di ricomporre il mosaico per raccordarlo alle linee progettuali più generali (regionali, nazionali, europee). La forza economica e sociale di una regione (come di una nazione) va misurata in termini di capacità di governare attivamente il proprio sviluppo. Ossia nella capacità di determinare le strategie adeguate al proprio territorio e saperle governare”²⁵⁶.

E le Marche, considerate le caratteristiche, ed in virtù del ruolo di regione coordinatrice della “commissione nazionale attività produttive” della conferenza delle regioni che consente di essere soggetto interlocutore del Ministero Sviluppo Economico, hanno la possibilità storica di lanciare un nuovo modello di sviluppo legato al territorio e attorno al quale costruire successivamente, partendo quindi dal basso, una visione di paese²⁵⁷. La

²⁵⁵ Così BERTARINI B., *cit.*, pag.110.

²⁵⁶ ALESSANDRINI P., *Marche+20. Sviluppo nuovo senza fratture*, Regione Marche, 2014, pag.34.

²⁵⁷ Per un aggiornamento periodico sulla situazione sociale del Paese si consulti i rapporti annuali elaborati dal Censis in: <http://www.censis.it/9>. Si veda CENSIS, *51° Rapporto sulla situazione sociale del Paese/2017*. Il Censis, Centro Studi Investimenti Sociali, è un istituto di ricerca socio-economica fondato nel 1964. A partire dal 1973 è diventato una Fondazione riconosciuta con Dpr n. 712 dell'11 ottobre 1973. Il Censis svolge da oltre cinquant'anni una costante e articolata attività di ricerca, consulenza e assistenza tecnica in campo socio-economico. Tale attività si è sviluppata nel corso degli anni attraverso la realizzazione di studi sul sociale, l'economia e l'evoluzione territoriale, programmi d'intervento e iniziative culturali nei settori vitali della realtà sociale: la formazione, il lavoro e la rappresentanza, il welfare e la sanità, il territorio e le reti, i soggetti economici, i media e la comunicazione, il governo pubblico, la sicurezza e la cittadinanza. Il lavoro di ricerca viene svolto prevalentemente attraverso incarichi da parte di ministeri, amministrazioni regionali, provinciali, comunali, camere di commercio, associazioni imprenditoriali e professionali, istituti di credito, aziende private, gestori di reti, organismi internazionali, nonché nell'ambi-

dottrina economica specifica che: “una regione è forte quanto più riesce a influire sui livelli superiori di governo per raccordare gli interessi collettivi regionali con quelli nazionali. Non si tratta di decidere, ma di dare un contributo alle decisioni”²⁵⁸. Per scongiurare questo pericolo cosa deve fare un ente pubblico? Fermo restando che il CID rappresenta la soluzione necessaria, bisogna chiedersi quale sia la configurazione giuridica più adatta, con quale atto prevedere la sua istituzione, come regolare i rapporti tra attori rispetto alle singole competenze, quali sono le fonti di finanziamento e altri aspetti da definire. Domande alle quali si prova a dare una risposta nelle pagine seguenti.

3.2 La cornice normativa: una legge regionale

La Costituzione indica tre fonti normative regionali: gli statuti, le leggi regionali e i regolamenti. Lo statuto determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento.

Qui, dopo aver già citato lo statuto regionale, rilevano le leggi regionali. In base all’art. 121 della Costituzione esse sono approvate dal consiglio regionale che ha potestà legislativa, e promulgate dal Presidente, nelle materie attribuite dall’art. 117 Cost. alla competenza concorrente (comma 3) e residuale (comma 4, che fa riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato) delle regioni²⁵⁹.

to dei programmi dell’UE. L’annuale «Rapporto sulla situazione sociale del Paese» redatto dal Censis fin dal 1967, viene considerato il più qualificato e completo strumento di interpretazione della realtà italiana”.

²⁵⁸ Così ALESSANDRINI P., *cit.*, pag. 34.

²⁵⁹ CLARICH M., *cit.*, pag. 68: “la giurisprudenza costituzionale ha peraltro ritenuto che anche nelle materie di competenza regionale lo Stato possa, entro certi limiti, legiferare. Da un lato, infatti, alcune materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva statale (in particolare la tutela della concorrenza) hanno natura trasversale e consentono dunque alle leggi statali di introdurre disposizioni che non possono essere derogate dalle regioni. Dall’altro lato, in base al principio di sussidiarietà (art. 118), che presiede all’allocazione delle funzioni amministrative dal basso verso l’alto tra i vari livelli di governo (comuni, province, regioni e Stato), ove una funzione richieda di essere esercitata in modo unitario a livello statale, anche la funzione legislativa viene per così dire attratta nell’ambito della competenza statale (Corte Cost. sentenza 303/2003, che ha posto il principio della cosiddetta chiamata per sussidiarietà)”. BARBERA A., FUSARO C., *cit.*, pag. 347: “Secondo l’art. 117.4 tutte le materie non espressamente attribuite alla legislazione dello Stato appartengono alla competenza residuale delle regioni. Una simile regola sembrerebbe implicare una competenza legislativa regionale di tipo generale su materie innominate, diverse da quelle espressamente attribuite alla competenza dello Stato o alla competenza concorrente fra Stato e regioni. Se così fosse, ad esempio, si sarebbe dovuto ritenere di piena competenza regionale la materia dell’*industria*, non ricompresa nell’elenco delle materie di competenza statale né in quello delle materie di competenza regionale. Ma la prassi ha dimostrato che l’operatività della clausola di residualità è tutt’altro che automatica. La Corte costituzionale, a più riprese, ha riconosciuto l’impossibilità di ricondurre un determinato

Con legge cost. 3/2001 è stato inoltre ribaltato il criterio di riparto delle competenze legislative “introducendo un elenco di materie di competenza esclusiva dello Stato centrale e affidando alle regioni le competenze residue. Tra le materie di competenza residuale-esclusiva delle regioni figura anche l’industria”²⁶⁰. Questa posizione trova conferma in altra dottrina giuridica: “L’analisi dell’intervento dei pubblici poteri nel governo dell’industria non può prescindere da un richiamo alle competenze legislative di Stato e Regioni in materia. La nostra Carta costituzionale attribuisce l’industria alla competenza legislativa residuale delle Regioni, in quanto materia non prevista nell’elenco delle competenze esclusive dello Stato e nemmeno nell’elenco delle competenze concorrenti; tra queste ultime è invece ricompreso il riferimento alla ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione per i settori produttivi”²⁶¹.

A tal proposito, riprendendo da quanto veniva ricordato nelle pagine precedenti cioè la mancanza di “*individuazione esplicita, da parte del decisore politico di una o più missioni chiare, rispetto alle quali giudicare anche le singole operazioni e definire i criteri di scelta e di priorità da adoperare nei singoli casi*”, e partendo da questo presupposto, la legge regionale di istituzione del CID dovrà prevedere nove missioni chiare, in base alle quali verrà poi articolato il modello organizzativo di implementazione.

3.2.1 Gli obiettivi del Centro di Imprenditorialità Diffusa

La legge regionale istitutiva dovrà contenere un articolo specifico in cui elencare le missioni di seguito specificate, tenendo conto della necessità di considerare due punti di vi-

oggetto di disciplina normativa all’ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle regioni...per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell’art. 117 della Cost. (sent. 370/2003). In tali casi, infatti, ancor prima della *clausola di residualità* a favore della competenza regionale, deve applicarsi il differente *criterio di prevalenza*, in forza del quale le materie innominate prima di essere riconosciute alle regioni devono superare una verifica diretta ad accertare se esse non possano essere comunque ricondotte nell’ambito delle materie espressamente previste (siano esse di esclusiva competenza statale o concorrente fra Stato e regioni)”.

²⁶⁰ GROPPI T., SIMONCINI A., *cit.*, pag. 49: “Tra le materie di competenza residuale-esclusiva delle regioni, nondimeno, figurano tra le altre agricoltura, industria, commercio, turismo, urbanistica, assistenza sociale. Esiste poi un elenco di materie di competenza concorrente, nelle quali lo Stato detta i principi e le regioni dettano la disciplina di dettaglio”.

²⁶¹ BERTARTINI B., *cit.*, pag.96.

sta: *manageriale e imprenditoriale*²⁶². Il CID infatti è: 1) centro di aggregazione delle imprese in cui poterle suddividere in cinque categorie per offrire loro massimo aiuto nelle loro attività (imprese storiche/familiari; PMI; nuove imprenditorialità; start up innovative; PMI innovative); 2) centro di aggregazione per poter stimolare e sostenere l'imprenditoria femminile (considerato il maggior numero di donne iscritte nei 4 atenei marchigiani) e la creazione di start up (mantenere primato imprenditoriale e creare posti di lavoro); 3) luogo per affrontare sfide economiche legate all'innovazione (di processi) e digitalizzazione; 4) luogo di presenza dei grandi campioni regionali per fungere da modello per le altre aziende marchigiane. Queste hanno bisogno del sostegno delle istituzioni per essere presentate al mondo per poi poter trainare a loro volta le piccole aziende. Serve uno show room per l'esposizione dei prodotti dei grandi campioni regionali; 5) centro di aggregazione delle imprese per poter affrontare la sfida dell'internazionalizzazione per avere il mondo come proprio mercato; 6) centro di aggregazione delle imprese per poter affrontare, *dal punto di vista manageriale*, varie sfide: piccola dimensione, passaggio generazionale/sfida manageriale, focalizzazione sul proprio settore, marchio/brand, costruzione di forte relazioni con i clienti; distribuzione; made in Italy. Obiettivo: creare valore aggiunto²⁶³; 7) struttura di promozione dell'attrattività delle Marche e di accoglienza incoming degli operatori (buyer, imprenditori, investitori, finanziatori) interessati ai prodotti, ai servizi nelle aziende marchigiane; 8) struttura con numerose sale show room a disposizione a turno per PMI del territorio, sia per pubblicità che per incoming business meeting; 9) centro di aggregazione del-

²⁶² Per il caso Marche, oggetto del presente studio, è significativo segnalare le interviste, anni 2010-2011, al manager internazionale Andrea Guerra, già amministratore delegato di Indesit, multinazionale italiana con sede nelle Marche, e all'imprenditore marchigiano di successo mondiale Diego Della Valle. Si vedano: GUERRA A., in *16° Convegno Pambianco Intesa-SanPaolo*, 10/11/2011, intervista minuto 4:16 in: <https://www.youtube.com/watch?v=CpY7AM2gEEl&feature=youtu.be> e GUERRA A., *Made in Italy senza made in Italy* in: <https://www.youtube.com/watch?v=0RD7kVwtnR0&feature=youtu.be>; DELLA VALLE D., intervento ed intervista al convegno dal titolo: "*Moda: nulla più come prima. I grandi cambiamenti e le nuove opportunità*", Pambianco 2010 <https://www.youtube.com/watch?v=MvOkY6G-VY0&feature=youtu.be>.

²⁶³ BRICCO P., *Marchionne, lo straniero*, Milano, 2018, pag. 64: "Serve valore aggiunto. Servono margini. Serve ricerca e sviluppo. Servono capitali per finanziare il marketing e il brand". MICELLI S., *Le ragioni della manifattura e il dialogo con i territori*, Sole 24 Ore, 14/8/2018: "Il limitato sostegno alla causa delle imprese è legata alle caratteristiche dei processi che hanno segnato la rapida riorganizzazione di tante aziende italiane. Il decennio che ci lasciamo alle spalle ha coinciso con una fase di razionalizzazione dei processi produttivi e con una revisione dei rapporti di fornitura che hanno allentato i legami con le comunità territoriali di riferimento. Questo percorso di managerializzazione delle medie imprese leader – gran parte delle quali eredi di una lunga tradizione distrettuale – ha coinciso con un impressionante sforzo sui mercati internazionali e con una minore osmosi rispetto alla vita della comunità locale".

le imprese per poter favorire, *dal punto di vista imprenditoriale*, la contaminazione tra le grandi e le piccole aziende marchigiane tenendo conto delle seguenti necessità fare prodotti speciali da specialisti, fare prodotti in modo esclusivo, vendere prodotti in canali esclusivi, di qualità *made in Italy e Italian way of life*, investire su tutte le risorse umane facendo un *mix* tra famiglia e management ed infine puntare alla cultura dell'efficienza e della flessibilità così come evidenziato da una delle più note esperienze di successo mondiale dell'imprenditoria marchigiana quale quella del gruppo Tod's, ricordata dal suo fondatore nel convegno Pambianco 2010.

La legge regionale istitutiva del CID dovrà mettere in evidenza la connessione tra queste nove missioni e la necessità di avere, come visto nelle pagine precedenti, un ente pubblico che agisca contemporaneamente dal lato della domanda e dal lato dell'offerta.

3.2.2 *La trasformazione della cabina di regia in Giano Bifronte*

Oggi, nell'era della globalizzazione, non basta più lavorare solo dal lato della domanda: mentre alcuni Paesi sono già pronti dal lato dell'offerta, in Italia - nelle Marche - non avendo ancora concluso il lavoro dal lato della domanda, si deve agire – contemporaneamente – su due fronti (domanda e offerta). Questo significa partire dalla (piccola) dimensione delle imprese marchigiane e, per affiancarle, aggiungere la necessità di reperire capacità tecniche e manageriali di alto livello; significa avere un ente pubblico che deve occuparsi il meno possibile di *operatività progettuale* ma essere capace di aumentare le sue capacità di *indirizzo progettuale*. Inoltre considerando che ormai l'Europa cresce più lentamente dell'Asia, questo significa conquistare i mercati esteri con tutte le categorie di imprese e di prodotti marchigiani in maniera abituale e durevole. Pertanto, sulla base di queste premesse, occorre pianificare un lavoro, su entrambi i fronti, come di seguito rapidamente specificato.

La legge istitutiva del CID dovrà pertanto contenere un articolo dedicato in cui evidenziare le due seguenti prospettive.

Dal lato della *politica di offerta* la legge regionale di istituzione del CID dovrà prevedere per le cinque categorie le seguenti priorità. *Categoria imprese storiche familiari*: pun-

tare alla notorietà della regione nel mondo, coinvolgendo in missioni istituzionali le imprese storiche delle Marche, ottimo veicolo brand di territorio e di notorietà. *Categoria PMI*: affrontare le sfide per creare esportatori abituali: in particolare, la sfida della *focalizzazione sul proprio settore* (analizzando i settori merceologici e quelli prioritari per le Marche), la sfida *internazionalizzazione*, evitando sovraesposizione di settori su singoli mercati (ad es. crollo del calzaturiero in seguito alle sanzioni in Russia, principale mercato di destinazione del comparto calzaturiero fermano), la sfida della *dimensione* (per sfidare l'export della Germania, prima potenza manifatturiera in Europa, seguita dall'Italia); le sfide del *marchio e della distribuzione* (per sfidare l'export francese); e) *sfida manageriale e della finanza* (attraverso voucher, ex manager, banche). *Categoria start up innovative e PMI innovative*: scovare e organizzare, ricorrendo alle due rispettive sezioni speciali del registro imprese in cui sono iscritte, per lanciarle in Italia e nel mondo. *Categoria nuove imprenditorialità*: scovare e organizzare per proiettarle in Italia e nel mondo, con un focus particolare sull'imprenditoria femminile considerato il maggior numero di donne marchigiane iscritte nei quattro atenei marchigiani²⁶⁴.

Dal lato della *politica della domanda* la legge regionale di istituzione del CID dovrà contenere esplicito riferimento a: contatti per grandi catene di valore globali, contatti per i grandi gruppi di distribuzione nel mondo; contatti buyer internazionali per abbigliamento, contatti buyer internazionali per calzature e pelletterie (settore trainante nelle Marche); attrattività e finanziamento per start up, attrattività per meccatronica (ad esempio collaborazioni con altre regioni quale l'Emilia Romagna), preparazione per Expo 2020; attrattività per agroalimentare/distribuzione (settore trainate export delle Marche)

²⁶⁴ IACOBELLI G., LORENZONI G., ORAZI F., *cit.*, pag.36: “nella programmazione strategica per il sostegno allo sviluppo economico e produttivo, la Regione Marche dovrebbe far emergere e supportare la galassia ancora frammentata e molecolare di realtà e competenze che operano nei tanti sottoboschi dell'economia territoriale”. In particolare, per quanto riguarda le donne, nell'anno di immatricolazione 2013/2014 nei quattro atenei marchigiani erano iscritte oltre 5.000 donne in più rispetto ai colleghi uomini. Anche considerando la maggiore difficoltà di ingresso nel mondo del lavoro e, in ogni caso, una minore retribuzione, a parere di chi scrive si è di fronte ad una minaccia quantitativa e qualitativa, cioè ci si potrebbe trovare di fronte ad un elevato numero di donne altamente qualificate ma che hanno maggiori difficoltà ad accedere al mondo del lavoro. Per questo appare utile favorire azioni volte a individuare percorsi formativi speciali o alternativi dedicati alle donne, anche con un focus particolare per quello che riguarda le materie STEM (Scienza, Tecnologia, Ingegneria, Matematica). In questo senso è utile favorire azioni di sensibilizzazione, anche nel rispetto di quella individuata dall'ONU: l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato la Risoluzione A/70/474/Add.2 e ha istituito la Giornata Internazionale per le donne e le ragazze nella scienza (11 Febbraio). Cfr FONDAZIONE MERLONI, *Rapporto GEM Italia – 2017*, Quaderni di Economia Marche 2018-I, pag. 23: “in tutto il periodo osservato dal 2007 al 2017 i tassi di attivazione imprenditoriale delle donne risultano circa la metà di quelli osservati per gli uomini”.

considerando che l'export totale delle Marche ha impiegato sette anni per tornare ai livelli precrisi mentre il solo comparto agroalimentare ne ha impiegati appena due (fonte: dati statistici Regione Marche), pertanto occorre prevedere una corsia preferenziale per mantenere posti di lavoro; attrattività per settore lusso (marchi del lusso noti a livello mondiale e possibilità di costituire un polo del lusso marchigiano) e attrattività per *Italian/Marche way of life* di cui esistono esperienze a livello nazionale come esempi da cui partire (es. Fondazione Altagamma).

3.2.3 Strumenti di implementazione: alcuni esempi

Una volta istituito con apposita legge regionale, il CID va implementato. Tra gli strumenti giuridici possibili per l'implementazione rientrano: *protocolli di intesa, convenzioni, accordi*. Qui di seguito brevemente alcune note di contesto.

Protocolli di intesa. Accordo generale bilaterale fra due o più parti con il quale si esprime una convergenza di interessi fra le parti e che rimanda la realizzazione delle attività alla stipula di apposite convenzioni.

Convenzioni. La delibera di giunta regionale (DGR) 712 del 28/5/2018 indica che si possono predisporre apposite convenzioni su: "Approvazione protocollo di intesa Regione Marche - Camera di Commercio delle Marche". Si potrebbe ottimizzare il lavoro già svolto da altre amministrazioni regionali, tenendo conto, in fase di stesura, delle caratteristiche del *caso Marche*, definito nel presente studio anche eccezione marchigiana. A titolo di esempio si fa riferimento alla DGR 789 del 16/7/2018 della Regione Toscana relativa a: "Approvazione schema di accordo tra regione Toscana e unione regionale camere di commercio Toscana per conto delle camere di commercio per la realizzazione di interventi coordinati in materia di Punto Impresa Digitale/Industria 4.0". Con particolare riferimento alla regione Toscana, rileva inoltre anche la DGR 760 del 9/7/2018 avente ad oggetto "approvazione del protocollo di intesa per la sperimentazione di tecnologie riconducibili al settore manifatturiero in ambiente 5G"²⁶⁵.

²⁶⁵ DGR n.789 del 16/7/2018:

http://www.regione.toscana.it/bancadati/atti/Contenuto.xml?id=5188065&nomeFile=Delibera_n.789_del_16-07-2018; a titolo di esempio si veda anche DGR 760 del 9/7/2018 avente ad oggetto: "Approvazione del Protocollo di Intesa per la sperimentazione di tecnologie su settore manifatturiero in ambiente 5G, tra Regione Toscana, Comune di Prato e Fondazione Bordoni".

Accordi. Nell'ordinamento italiano la rilevanza giuridica della convenzione è assicurata dalla legge sul procedimento amministrativo L. 241/90 che, all'art. 15, recita: “*Le amministrazioni pubbliche possono concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.*”

Inoltre, in base all'art. 11, l'amministrazione “può concludere con gli interessati accordi “al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale, ovvero, in sostituzione di questo” (art. 11, comma 1, Legge n, 241/1990). L'amministrazione, allorché la legge le riconosca margini più o meno ampi di scelta nelle soluzioni da adottare, anziché provvedere in modo unilaterale e autoritativo, può dunque negoziare con i soggetti destinatari di un provvedimento il miglior assetto degli interessi da incorporare in un accordo. Quel che rileva in questa sede è che a questo tipo di accordi di natura pubblicistica si applicano, ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili”²⁶⁶.

L'esame seppur sintetico delle tre tipologie - *protocolli di intesa, convenzioni, accordi* - è funzionale ad individuare lo strumento giuridico più adatto per implementare il lavoro sartoriale di suddivisione in cinque categorie. Quest'ultima, infatti, guidata dall'ente pubblico, non deve essere considerata un mero lavoro amministrativo e accademico ma funzionale a risolvere problemi comuni ad ognuna delle categorie per le quali un processo di contaminazione tra grandi, piccole e micro imprese – a guida pubblica – con il contributo di diversi soggetti, potrebbe portare indubbi vantaggi.

²⁶⁶ CLARICH M., *cit.*, pag. 43: “il diritto amministrativo e il diritto privato non si pongono dunque in una relazione di regola-eccezione, nel senso che in assenza di una regola speciale di diritto amministrativo, vale automaticamente la regola generale del diritto comune. Essi si collocano invece in una relazione di autonomia reciproca. Ciascuno dei due diritti è in sé completo, poiché eventuali lacune devono essere colmate facendo applicazione analogica anzitutto di istituti e principi propri di ciascuna disciplina”.

3.2.4 Il modello organizzativo interno

Come veniva ricordato in precedenza, per non creare un ente pubblico strumentale, una delle possibilità è che la legge regionale istitutiva preveda di incardinare la funzione del CID in capo alla presidenza della regione, con personale dedicato, e non ad un singolo assessorato, nel rispetto dell'art. 25 dello statuto regionale, riferito al presidente della giunta regionale, che “dirige la politica della Giunta e ne è responsabile; sovrintende all'azione amministrativa regionale”.

Questo consentirebbe una governance di coordinamento tra agenti istituzionali ed economici e il governo del network stesso, finalizzato al raggiungimento di obiettivi condivisi²⁶⁷.

Per quanto riguarda il personale dedicato che va individuato si riporta la normativa regionale di riferimento, la legge regionale (LR) 15 ottobre 2001, n. 20 “Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione” che nell'art. 21 – *incarichi di collaborazione presso la Presidenza della Giunta regionale* – al 1° comma stabilisce che il presidente della giunta regionale può conferire fino a tre incarichi a persone estranee all'amministrazione regionale delle quali sia notoriamente riconosciuta la specifica competenza nell'ambito delle politiche istituzionali della regione. Gli incaricati rispondono del loro operato al presidente della giunta regionale.

Tuttavia in questa soluzione si può ravvisare un limite poichè si tratterebbe di una soluzione organizzativa temporanea. Infatti il secondo comma dell'art. 21 della LR 20/2001 indica che “gli incarichi non possono superare l'anno finanziario, possono essere rinnovati e cessano, comunque, contestualmente alla cessazione dall'ufficio del Presidente che li ha conferiti”²⁶⁸. Quello che - invece - qui si propone è di istituire una legge regionale per introdurre una visione oggettiva di lungo periodo, indispensabile per affrontare la globalizzazione, la digitalizzazione e, nel caso *Marche*, la complessità creatasi nel territorio regionale a seguito degli eventi sismici degli anni 2016-2017. Per raggiungere

²⁶⁷ Il concetto è indicato nell'art.2, co°1n, della LR 3/2015 “RilancimpresaFVG-Riforma delle politiche industriali”. Per completezza è doveroso altresì precisare che la Regione Friuli Venezia Giulia ha previsto, ai sensi della LR3/2015 (art.3) “la costituzione di un'Agenzia per gli investimenti denominata “Agenzia Investimenti FVG” istituita nell'ambito della Direzione competente in materia di attività produttive, senza che ne derivino oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale”.

²⁶⁸ Si veda LR 20/2001 “Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione” in: http://www.consiglio.marche.gov.it/banche_dati_e_documentazione/leggirm/leggi/visualizza/vig/1356#art21

risultati, servono chiare linee di indirizzo strategico che, sulla base di quanto già definito, possano aggiornare, integrare e potenziare la sfera di intervento pubblico nel settore introducendo una capacità di indirizzo progettuale.

Serve infatti impostare una *progettualità di territorio* che tenga conto della composizione del tessuto marchigiano. Quest'ultimo, già definito *eccezione*, deve essere al centro del programma di chiunque governi, indipendentemente dal periodo e dal consenso elettorale. Quella che si propone è una funzione essenziale da incardinare all'interno dell'amministrazione, in capo alla presidenza, da istituzionalizzare con apposita legge regionale.

Sulla base di questa premessa, altro articolo al quale si potrebbe fare riferimento è l'art. 12 relativo al gabinetto del presidente della giunta regionale. Oltre a svolgere specifici compiti ad esso assegnati dal presidente, lo stesso cura i rapporti politico-istituzionali del presidente con il consiglio regionale, con le istituzioni locali e nazionali, con le strutture organizzative della giunta regionale e con i soggetti esterni all'amministrazione. Tuttavia, poiché il 3° comma indica che "Il capo di Gabinetto del Presidente può essere individuato anche tra le persone estranee all'amministrazione regionale e cessa contestualmente alla cessazione dall'ufficio del Presidente che lo ha proposto", la cessazione potrebbe rappresentare un ostacolo al buon andamento della progettualità. In questo contesto una soluzione possibile potrebbe essere ricorrere ad un'altra possibilità: la figura del Segretario Generale. Soluzione che tuttavia potrebbe essere parziale per il carattere di temporaneità previsto dalla norma stessa. L'art. 29 – *durata degli incarichi* – al comma 1 prevede infatti che: "all'inizio di ciascuna legislatura la Giunta regionale, entro centoventi giorni dall'insediamento, procede al conferimento dell'incarico di segretario generale". Questo significa che, *rebus sic stantibus*, potrebbe cambiare all'avvio di ciascuna legislatura non dando quella continuità di cui – invece – avrebbe bisogno una progettualità come quella del CID a sostegno e stimolo del sistema imprenditoriale.

Anche il ricorso ai dirigenti, di per sé, non rappresenterebbe la garanzia di un assetto organizzativo duraturo, in quanto l'art. 31 - *mobilità dei dirigenti* - al comma 1 prevede che: "ai fini della migliore funzionalità della struttura organizzativa e dell'ottimale utilizzazione delle risorse, l'assegnazione degli incarichi dirigenziali è informata al princi-

pio della rotazione, tenendo conto della natura e delle caratteristiche dei programmi da realizzare, delle attitudini e delle capacità professionali”.

Sulla base di questi aspetti è lecito domandarsi quale sia la soluzione migliore da proporre. Preso atto della necessità di incardinare la funzione del CID in capo alla Presidenza, è necessario analizzare le delibere di giunta vigenti riferite all’assetto organizzativo della regione Marche.

Si cita la DGR 838 del 5/10/2015 riferita al conferimento dell’incarico di Segretario Generale e *contestuale* attribuzione allo stesso delle funzioni di Capo di Gabinetto del Presidente della Giunta regionale; *si può immaginare* una delibera con cui stabilire che ciascun servizio settoriale competente per materia fornisca alla segreteria generale il supporto necessario per garantire l’esercizio della sua funzione di indirizzo e coordinamento nell’ambito dell’implementazione della progettualità generale riferita al CID²⁶⁹.

Questo significa comunque che - una volta pubblicata la legge regionale istitutiva del CID - bisogna introdurre nell’assetto organizzativo della segreteria generale/gabinetto del presidente una funzione aggiuntiva specifica, da riportare ufficialmente in apposita delibera di giunta, nella quale fare esplicito riferimento alla legge regionale istitutiva, dove prevedere personale a tempo indeterminato dedicato esclusivamente all’implementazione di questa progettualità, dotato di visione e capacità progettuali, di competenze in tema di politiche europee e imprenditoriali come costante punto di riferimento del segretario Generale/capo di gabinetto per l’implementazione del modello. Personale che andrà individuato attraverso una preventiva ricognizione di professionalità interne all’amministrazione per l’individuazione di una figura specializzata a supporto. Ricognizione che dovrà essere avviata su proposta del segretario generale stesso per la verifica dell’esistenza di professionalità all’interno dell’amministrazione regionale.

Allo stesso tempo si deve fare riferimento anche alla DGR 1536 del 7/12/2016 relativa all’istituzione dei servizi della giunta regionale, nella quale la giunta delibera di: “stabilire che ciascun servizio settoriale competente per materia fornisce alla segreteria generale il supporto necessario per garantire l’esercizio della funzione di indirizzo, coordinamento e vigilanza sulle società partecipate nonché quella di raccordo in materia di vi-

²⁶⁹ Si veda delibera di giunta 838 del 5/10/2015: “Art. 27 e 12 della LR 20/2001. Conferimento incarico di Segretario Generale e contestuale attribuzione allo stesso delle funzioni di Capo di Gabinetto del Presidente della Giunta regionale in: http://www.norme.marche.it/Delibere/2015/DGR0838_15.pdf

gilanza sugli enti strumentali; - di individuare quale obiettivo strategico e prioritario per tutte le strutture della giunta regionale, in relazione alle competenze attribuite, lo svolgimento delle attività e degli adempimenti correlati alla ricostruzione post sisma del 24 agosto, del 26 e del 30 ottobre 2016, nonché lo svolgimento di attività a supporto dell'ufficio speciale per la ricostruzione; - di stabilire che le funzioni del gabinetto del presidente della giunta regionale di cui all'articolo 12 della LR n. 20/2001 rimangono attribuite al segretario generale secondo quanto fissato dalla deliberazione n. 838/2015 e che il gabinetto del presidente della giunta regionale non costituisce un servizio”.

Infine, seguendo un ordine cronologico, si riporta anche la DGR 31 del 25/1/2017 riferita all'istituzione delle posizioni dirigenziali e di funzione nell'ambito dei servizi della segreteria generale e dei servizi. Con riferimento alla segreteria generale il provvedimento evidenzia le attività di “programmazione strategica e integrata e affari di rilevanza strategica”. Quest'ultima potrebbe essere una base di riferimento da cui partire per aggiungere e assegnare una ulteriore funzione, cioè quella relativa all'implementazione della progettualità CID, da istituire con preventiva legge regionale, fermo restando la necessità di prevedere apposito personale a tempo indeterminato da dedicare a tempo pieno all'implementazione del CID stesso²⁷⁰.

3.3 Una nuova metodologia di confronto con il mondo imprenditoriale

Prima di proporre qualsiasi soluzione, valida dal punto di vista giuridico e teorico, prima di stabilire come regolare il rapporto tra imprenditori all'interno del CID, partendo dal presupposto che vanno coinvolte anche le “autonomie sociali”, e ricordandosi che il processo di riorganizzazione delle camere di commercio citato al primo capitolo le riguarda in quanto i rappresentanti di queste autonomie siedono nei consigli camerali²⁷¹,

²⁷⁰ Per l'attuale assetto organizzativo degli uffici si veda Delibera Giunta Regionale 31 del 25/1/2017 “LR 20/2001. Istituzione delle Posizioni dirigenziali e di funzione nell'ambito della Segreteria generale e dei Servizi” in http://www.norme.marche.it/Delibere/2017/DGR0031_17.pdf. La DGR modifica la precedente DGR 1536 del 7/12/2016 “Art. 4 e 9 della LR 20/2001. Istituzione dei Servizi della Giunta regionale” http://www.norme.marche.it/Delibere/2016/DGR1536_16.pdf

²⁷¹ CARAVITA B., SALERNO G.M., FABRIZZI F., CALZOLAIO S., GRANDI F., *Mappe d'Italia: dove va la riorganizzazione territoriale? Prime osservazioni sul problema dello zoning amministrativo*, in *Federalismi*, 8/2018, cit., “La riflessione condotta sulla ristrutturazione delle Camere di commercio ha dato lo spunto, poi, per aprire alle ulteriori articolazioni del pluralismo sociale sul territorio, segnatamente

sembra doveroso riportare, a titolo di esempio seppur brevemente, anche un veloce elenco di soggetti esistenti con sede nelle Marche come possibili partner da coinvolgere e da mettere in rete, laddove non lo siano già, partendo dal loro attuale, e soprattutto potenziale, contributo all'ecosistema imprenditoriale. Questo consentirebbe di ottimizzare le rispettive attività in una logica di visione complessiva e di sistema²⁷².

Tale elenco esemplificativo non esclude la necessità, evidenziata dalla dottrina economica, che la: “costruzione delle reti di attori locali dello sviluppo (e relativi piani di sviluppo) presuppone una leadership tecnica che va sostenuta, eventualmente costruita e

di alcune delle principali associazioni di categoria in ambito industriale, artigianale, commerciale, agricolo e dei principali ordini professionali. A partire dal convincimento che nella Costituzione repubblicana la centralità del territorio non trova più solamente espressione nell'organizzazione autarchica degli enti locali, ma anche nella relazione con gli individui e con le formazioni sociali a che sono espressione del territorio medesimo, ossia che, in altre parole, l'attuazione del principio democratico in riferimento ai territori passa non solo per il principio di autonomia e di decentramento, ma altresì per il riconoscimento di un ruolo fondamentale ai singoli e ai corpi intermedi che sul territorio vivono e operano; la ricerca non poteva evitare di gettare uno sguardo anche sulle vicende che hanno interessato le autonomie sociali. In questo ambito, per la verità, la circoscrizione provinciale sembra essere ancora preponderante: ne sono chiaro esempio l'organizzazione territoriale, ad esempio, di Confagricoltura e Coldiretti o ancora l'Ordine delle professioni sanitarie e quello degli Ingegneri. Se in qualche (sporadico) caso è dato vedere accorpamenti interprovinciali o una struttura accorpata su base regionale, la Provincia resta la cellula fondamentale di organizzazione sul territorio. Anche in questo ambito, tuttavia, è possibile segnalare due vicende, che hanno avuto come protagoniste la Confartigianato e la Confederazione nazionale dell'artigianato (CNA), di particolare interesse. Si può osservare, infatti, che lo Statuto di Confartigianato approvato il 30 ottobre 2014, nel dare corso all'opera di riordino istituzionale della Confederazione, precisa che l'ambito territoriale delle associazioni territoriali aderenti coincide con quello della Provincia o, se esistente, della Città metropolitana solo in via residuale, giacché esso di regola deve essere definito ottimizzando “l'azione di rappresentanza e servizio nel perseguimento delle finalità associative ed in relazione al contesto economico e sociale” (art. 7). Difatti, come chiarisce il regolamento di attuazione dell'11 febbraio 2015 “L'obiettivo del ridisegno del sistema territoriale della Confartigianato-Imprese è la razionalizzazione della rete confederale, al fine di consentire un'adeguata attività di rappresentanza e servizio, anche promuovendo economie di scala” (art. 2). Nella stessa direzione sono anche gli interventi disposti dalla Confederazione nazionale artigiani con lo Statuto nazionale (approvato dall'Assemblea del 27 ottobre 2017), nonché dal Regolamento attuativo dello Statuto (approvato dalla Direzione Nazionale il 14 dicembre 2017). Il Regolamento attuativo, invero, prevede l'elaborazione di un “Piano strategico” (art. 6) volto, tra le altre cose, a individuare “una dimensione minima dei livelli associativi territoriali” sulla base di alcuni parametri. Queste previsioni sono l'indice di una certa insoddisfazione del tessuto economico per la tradizionale organizzazione territoriale a base provinciale. Al tempo stesso, esse costituiscono dei tentativi di elaborazione di un criterio alternativo per l'individuazione di un ambito territoriale ottimale per lo svolgimento dei compiti istituzionali affidati alle cure dell'autorganizzazione dei privati.” Per un elenco di autonomie sociali (Confindustria, Confartigianato, CNA, Confcommercio, Confesercenti, Confagricoltura, Coldiretti, Confcooperative, Legacoop, Ordini professionali), *Mappe d'Italia. Alla ricerca della riorganizzazione territoriale tra funzioni, reti e servizi*, Universitas Mercatorum, marzo 2018, pag. 200.

²⁷² GAROFOLI G., *cit.*, pag. 50: “Favorire l'introduzione di comportamenti virtuosi in vari operatori economici e sociali (nella ricerca, nell'impresa e nelle istituzioni pubbliche) nei processi di collaborazione interistituzionale dell'innovazione. Non servono grandi finanziamenti pubblici per ottenere questi risultati: occorre incentivare la densificazione dei rapporti e l'avvio di iniziative di networking, che sono time intensive e, quindi costose ma necessarie, e che si basano su competenze relazionali e sociali e non strettamente tecnologiche. Serve un orientamento e una sensibilità all'estero, mostrare disponibilità e interesse nei confronti di operatori economico-sociali complementari”.

comunque accompagnata dall'amministrazione regionale con il ricorso a tutti i mezzi tecnici, normativi, gestionali e finanziari disponibili, capaci di suscitare e incanalare le energie locali verso la realizzazione del disegno di sviluppo regionale complessivo"²⁷³.

A titolo di esempio alcuni soggetti da coinvolgere nel *caso Marche* come partenariato pubblico-privato potrebbero essere: Fondazione Cluster Marche, Polo Tecnologico e Produttivo Integrato, Paesaggi dell'Eccellenza, Istao, Fondazione Marche, Fondazione Merloni, Meccano SpA, altri soggetti esistenti e facilmente individuabili (Incubatori, Coworking, FabLab), ecc. Tra questi I-Labs, prima piattaforma regionale dell'industria 4.0 tra atenei, regione, Meccano, fondazione Cluster Marche e imprese del territorio, inaugurata a novembre 2018, rappresenta un punto di partenza²⁷⁴. Qui di seguito si ritiene utile passare in rassegna alcuni soggetti. *Fondazione Cluster Marche*. Nata a luglio 2018, rappresenta l'organo operativo e gestionale delle aggregazioni pubblico-private per rafforzare il sistema regionale dell'innovazione; è costituita dai cluster - raggruppamenti di imprese, università ed enti di ricerca - avviati nel 2013 quali: *e-Living* (fabbrica intelligente, robotica, mecatronica, industria 4.0), *Marche Manufacturing* (domotica, salute e benessere); *Agrifood Marche* (agroalimentare, certificazione dei prodotti), *in-Marche* (Made in Italy nei settori legno-arredo e calzatura)²⁷⁵. Per proporre la cornice giuridica più funzionale all'implementazione del CID, appare utile fare un confronto tra i raggruppamenti confluiti nella Fondazione Cluster Marche e i cluster individuati nella strategia di specializzazione intelligente della regione Marche (*meccatronica, domotica, salute e benessere, manifattura sostenibile*), approvata con DGR 157 del 17/2/2014. L'organismo è funzionale a far collaborare grandi e piccole imprese con l'obiettivo di presentare progettualità di sistema in linea con le priorità strategiche individuate dalla regione stessa. Per quanto riguarda la sua attuale governance appare coerente con la

²⁷³ DEMATTEIS G., in *Marche+20 Sviluppo nuovo senza fratture*, cit., pag. 262.

²⁷⁴ LONGHI S., intervista in *Corriere adriatico* 5/12/2018: "Per favorire la metamorfosi ci siamo organizzati a livello regionale, con una piattaforma tecnologica che mette insieme enti di ricerca e privati. Il primo laboratorio sarà a Jesi".

²⁷⁵ Per i cluster marchigiani basati su un partenariato pubblico-privato composto da Università, Istituti di Ricerca, ed aziende del territorio si vedano: *Cluster Marche Manufacturing*: "partenariato pubblico-privato, nato nel 2013, per raccogliere e studiare le esigenze della produzione manifatturiera, sempre più orientate verso una lavorazione automatizzata e il cluster nazionale Fabbrica Intelligente. Statuto in: <http://www.marche-manufacturing.it/sites/marche-manufacturing.it/files/STATUTO%20MM.pdf>; *Cluster Agrifood Marche* nato nel 2015, Statuto in: http://www.agrifoodmarche.it/sites/agrifoodmarche.it/files/Statuto_CLAM.pdf; *Cluster e-Living*: studia le esigenze della produzione manifatturiera di modelli, sistemi e tecnologie per l'Ambient Intelligence e l'Ambient Assisted Living, Statuto: <http://www.e-living.net/sites/e-living.net/files/STATUTO%20eL.pdf>

proposta di CID (indirizzo pubblico e metodi di gestione del privato), in quanto la gestione della Fondazione è affidata alle imprese (privato), che detengono la presidenza e la maggioranza del consiglio di amministrazione. Tra i consiglieri rientrano anche le quattro università marchigiane, i centri di ricerca e le associazioni di categoria. Coinvolgere Fondazione Cluster Marche consentirebbe di avere una regia *super partes*, in linea con indicazioni già fissate sui cluster coerenti proprio con la strategia di specializzazione intelligente sopra ricordata.

Per quanto riguarda il *Polo Tecnologico e Produttivo Integrato*, per far convergere quanto già esistente verso la progettualità di territorio evitando duplicazioni che non sarebbero da stimolo bensì un freno al sistema, merita attenzione lo scopo principale che, ai sensi dell'art. 1 dello statuto, è quello di favorire processi di aggregazione e di collaborazione produttiva tra imprese consorziate e di promuovere iniziative per l'aggregazione tra soggetti del territorio di riferimento (provincia di Ancona) in vista del suo sviluppo sostenibile: questo rientra nel modello di implementazione del CID. Ai sensi dell'art. 3 dello statuto, il consorzio non ha fini di lucro. Esso potrà richiedere il proprio riconoscimento quale consorzio di sviluppo industriale ai sensi dell'art. 2 della legge regionale n.48 del 28/11/1996 per assumere, oltre allo svolgimento delle attività di seguito elencate, anche gli scopi di cui all'art.2, comma 2, e segnatamente “svolgere funzioni di strumenti della regione per la promozione industriale secondo il coordinamento, l'indirizzo e il controllo della giunta regionale”²⁷⁶. Ai fini del presente lavoro, considerando che tra le finalità vi è anche la valorizzazione del patrimonio manifatturiero di cui le Marche vantano un primato a livello nazionale, rileva ricordare anche l'associazione *Paesaggi dell'Eccellenza* (per la conservazione e valorizzazione del patrimonio storico e culturale delle attività produttive del territorio delle valli dei fiumi Potenza e Musone e, più in generale della regione Marche, senza fini di lucro). Tale associazione potrebbe dedicarsi alla valorizzazione del patrimonio industriale come elemento di attrattività ed introdurre nuovi percorsi di turismo industriale guidati e coordinati dalla regione stessa. Si potrebbe iniziare facendo riferimento ad esperienze di successo, come quella programmata dal Comune di Milano nella più ampia cornice giuridi-

²⁷⁶ Si veda Legge Regionale 19/11/1996 n. 48 relativa a: “Ordinamento dei Consorzi di sviluppo industriale”, richiamata dallo Statuto del Polo Tecnologico e Produttivo Integrato in: <http://www.ptpi.it/polo-tecnologico-punti-di-partenza-e-obiettivi-da-raggiungere/>

ca della legge regionale n.26/2015 “*Manifattura diffusa, creativa e tecnologica 4.0*”, con la quale la Lombardia è stata la prima regione italiana ad aver definito la specifica normativa regionale²⁷⁷.

Con riferimento all’*Istao*, la regione Marche ha aderito all’Istituto Adriano Olivetti di studi per la gestione dell’economia e delle aziende con legge regionale 22/7/1997 n.28. Il coinvolgimento consentirebbe di avere un osservatorio sull’economia regionale capace di fornire studi e analisi funzionali agli obiettivi da raggiungere e di coniugare lo spirito imprenditoriale con le migliori pratiche della moderna formazione manageriale²⁷⁸ ed in particolare si avrebbe un interlocutore per attualizzare il “modello marchigiano” di Fuà²⁷⁹.

Fondazione Marche. La Fondazione, totalmente privata, non ha scopo di lucro ed opera esclusivamente nell’interesse del territorio della regione Marche, con particolare riguardo anche al sostegno dell’imprenditorialità. Tra le attività istituzionali, a titolo di esempio, si citano i regolamenti per attività relative a start up innovative da aziende dismesse, per l’E-capital start up competition²⁸⁰. Queste esperienze, degne di nota, andrebbero inserite in un quadro strategico di interventi di policy pubblica per evitare la frammenta-

²⁷⁷ Si veda Legge Regionale 26/2015 “Manifattura diffusa, creativa e tecnologica 4.0” in: <http://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/NormeLombardia/Accessibile/main.aspx?view=showdoc&iddoc=lr002015092400026> Determinazione Dirigenziale 3 del 18/7/2018 sulla tematica “Manifatture Aperte 2018”: <https://www.comune.milano.it/dseserver/webcity/garecontratti.nsf/WEBAll/443F9C2AD634F4CDC12582B300566949?opendocument>; si vedano Linee Guida del progetto Manifattura Milano: <http://www.affaritaliani.it/static/upl2017/slid/slides-manifattura-def.pdf> MICELLI S., in *La manifattura rilancia l’esperienza Milano*, Il Sole 24 Ore, 19/9/2017: “progetto Manifattura Milano promosso dall’amministrazione del capoluogo lombardo può rappresentare il laboratorio per altre amministrazioni decise a favorire lo sviluppo economico e sociale di centri storici in difficoltà e di periferie in cerca di rilancio. I fattori su cui l’amministrazione di Milano fa leva (edifici e quartieri rigenerati dal basso, coordinamento e sostegno a festival e attività culturali capaci di incrociare la nuova manifattura, incentivi alle piattaforme comuni di innovazione come FabLab e Makerspace) sono ampiamente disponibili anche in città di media dimensione e in molti centri minori. Non occorre essere metropoli per immaginare e promuovere una nuova stagione di crescita basata su cultura e saper fare”: <http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2017-09-19/la-manifattura-rilancia-l-esperimento-milano-205251.shtml?uuid=AE8EbkVC>. Per il posizionamento delle Regioni italiane si veda Comunicato della Conferenza delle Regioni del 29/6/2016 relativo al posizionamento delle Regioni in tema di Fabbrica Intelligente collegato a Industria 4.0 di seguito il relativo link: <http://www.regioni.it/newsletter/n-3021/del-05-10-2016/la-fabbrica-intelligente-posizionamento-delle-regioni-15745/>

²⁷⁸ Si veda DGR Marche n.1507 del 12/11/2018 relativa al protocollo di intesa tra Regione Marche e Istao. LAMBORGHINI B., *Le Marche come hub laboratorio naturale di innovazione*, in *Le competenze per il futuro, cit.*, pag. 86: “Le Marche sono già un hub laboratorio naturale che può divenire un modello di hub laboratorio di innovazione per l’intero Paese. E l’Istao può essere la testa pensante e il centro dinamico di questi hub naturali”.

²⁷⁹ SALMONI V., (intervista a) responsabile scientifico area territorio e città di Istao, Symbola, Festival della Soft Economy, 7/7/2017, in: https://www.youtube.com/watch?v=5xpBh8S4S_I

²⁸⁰ Cfr FONDAZIONE MARCHE, Attività Istituzionali: <http://fondazionemarche.it/attivita-istituzionali/> e regolamento start up innovative dismesse: <http://fondazionemarche.it/regolamento-start-innovative-dismesse/>

zione e dispendio di risorse umane e finanziarie. Le start up, da un lato, “hanno bisogno di essere accompagnate nei percorsi gestionali e supportate nelle decisioni strategiche da figure che, per esperienza o specifiche competenze manageriali, sappiano orientare il processo decisionale” dall’altro rileva l’assenza di un ecosistema capace di procurare una qualche forma di incontro tra la domanda e l’offerta di questo particolare mercato. Anche questo aspetto rafforza la necessità da parte dell’ente pubblico di prevedere un luogo – CID – di incontri, di scambi e di collaborazione tra imprese.

Fondazione Merloni. La Fondazione, ai sensi dell’art. 3 dello statuto, non ha fini di lucro ed ha come scopo esclusivo la promozione e lo sviluppo della cultura imprenditoriale, attraverso il conferimento di borse di studio, il sostegno ad attività di ricerca, lo svolgimento di corsi di formazione, l’organizzazione di convegni e seminari, la pubblicazione di documenti ed ogni altra attività utile a favorire la realizzazione e lo sviluppo dei suddetti programmi. Tra le attività rilevanti vi sono la pubblicazione del rapporto annuale sull’imprenditorialità (che fornisce una fotografia sulla vivacità del sistema imprenditoriale, il suo andamento, caratteristiche e criticità) e la classifica annuale delle principali imprese marchigiane e del Rapporto GEM Italia²⁸¹. Si spiega di seguito il perché. Nelle pagine precedenti si è infatti evidenziata la necessità di procedere ad un lavoro sartoriale per tener conto delle diverse categorie di imprese, individuabili in cinque tipologie (*imprese storiche/familiari, PMI, nuove imprenditorialità, start up innovative, PMI innovative*). La classifica elaborata annualmente dalla Fondazione Merloni, evidenziando le principali imprese marchigiane, rappresenta una base di partenza per ottimizzare il lavoro sartoriale che l’ente pubblico dovrebbe fare e anche stimolare altri stakeholders a fare (la già citata suddivisione delle imprese in cinque categorie), a vantaggio di tutto il sistema imprenditoriale. Sotto l’egida della regia pubblica, infatti, si potrà agire da stimolo e indirizzare verso progetti di filiera e di sistema, guidati dalle grandi imprese leader di progetto, anche categorie imprenditoriali (nuove imprenditorialità, start up innovative, PMI innovative) che, seppur prive di esperienza e capacità manageriali, sono

²⁸¹ Cfr FONDAZIONE MERLONI, *Classifica delle principali imprese marchigiane 2017*, in: https://www.fondazione-merloni.it/wp-content/uploads/2018/10/Classifica_2017-7.pdf Cfr FONDAZIONE MERLONI, *Rapporto GEM Italia – 2017*, Quaderni di Economia Marche 2018-I.

spesso dotate di quelle competenze digitali necessarie e sempre più richieste nell'economia dei nostri giorni²⁸².

Meccano Spa. L'assetto societario di Meccano è composto di soggetti pubblici, associazioni di categoria, istituti di credito, piccole, medie e grandi imprese, che rappresentano una pluralità di visioni e contributi in grado di arricchire la composizione aziendale. A parere di chi scrive un mirato coinvolgimento potrebbe essere utile su due fronti specifici. Da un lato, contribuire a risolvere la problematica comune cioè la questione della "piccola dimensione"; in questo caso favorire un processo di contatti tra imprese capaci di far nascere eventuali processi di contaminazione, possibilità di collaborazione o di partnership è una priorità vitale per il sistema imprenditoriale. Dall'altro, disporre di figure professionali in uscita dai vari corsi di laurea e del relativo numero in modo da analizzare i profili tecnici, economici, umanistici ed indirizzarli alle diverse professionalità necessarie in ambito aziendale. E' quindi immaginabile fare piani di sviluppo personalizzabili al massimo (lavoro sartoriale) per trovare le giuste soluzioni individuali. Un'attività, quindi, funzionale al progetto complessivo necessario per il caso Marche: il CID.

Incubatori certificati. Come analizzato in precedenza, è utile contattare gli incubatori certificati con sede nelle Marche, consultando apposita sezione speciale del registro imprese, per proporre determinate attività quali, ad esempio, presentazioni di "maratone delle idee (*hackathon*)", incontro con finanziatori sulla base di un lavoro sartoriale, a guida pubblica, basato sulla distinzione tra attori tradizionali (*banche, fondi istituzioni*), e nuovi attori (*gruppi industriali, fondi Paese*) interessati a finanziare ed investire in start up innovative, PMI innovative, come verrà specificato nel paragrafo successivo.

Coworking, FabLab. Sulla base di una preventiva pubblicazione di manifestazione di interesse, i soggetti che saranno riconosciuti come coworking e fablab entrano a far parte di un elenco pubblico al quale fare poi riferimento per concordare con le due rispettive reti attività di reciproco interesse.

²⁸² Esempi di rapporti elaborati si veda FONDAZIONE MERLONI, *Dai distretti alle filiere lunghe. Modelli di internazionalizzazione delle imprese e competitività del territorio*, in Fondazione Merloni, 15/11/2013 in: <http://www.fondazione-merloni.it/wp-content/uploads/2013/11/Rapporto-Cinquantenario-FAM.pdf>.

3.4 Le modalità di finanziamento

Una volta individuato il tipo di governance, l'istituzione attraverso legge regionale, il modello organizzativo interno e, a titolo di esempio, alcuni soggetti del mondo imprenditoriale con cui avviare confronti, per completare il processo occorre definire la maggiore autonomia finanziaria possibile. Tra le soluzioni per l'implementazione ed il finanziamento del CID, sembrerebbe che si possa ricorrere, oltre a *risorse regionali*, *fondi europei*, anche a ulteriori proposte quali ad esempio *responsabilità sociale di impresa*, *capitale di rischio (suddividendo in attori tradizionali e nuovi attori)*, *altre forme*, ecc. Di seguito un breve elenco – da prevedere in apposito articolo della legge regionale istitutiva - con le relative motivazioni. In particolare, merita specificare che, siccome il CID costituirebbe una nuova *istituzione*, si dovrebbe individuare come fonte finanziaria prioritaria il *bilancio regionale*, e specificamente alcune azioni dei *fondi europei*. Una seconda opzione potrebbe prevedere la partecipazione dell'impresa in via sussidiaria sia come *responsabilità sociale di impresa* che come investimento dell'impresa stessa al proprio interno. Di seguito alcuni dettagli dai quali iniziare.

Risorse regionali. Tra le disposizioni finanziarie si prevede il concorso di risorse regionali e risorse europee. Per quanto riguarda le risorse regionali le stesse vanno previste sia nel bilancio di previsione triennale che nel bilancio annuale, entrambi approvati con apposite leggi regionali. In particolare, secondo legge statutaria 1/2005, modificata da legge statutaria 16 gennaio 2017, n. 6, la giunta regionale presenta al consiglio, entro il 31 ottobre di ogni anno, la proposta di legge finanziaria e la proposta di legge di approvazione del bilancio annuale e di quello pluriennale. Il consiglio regionale approva tali leggi entro il successivo 31 dicembre, previo parere del consiglio delle autonomie locali. Altra normativa di cui tener conto la legge regionale 31/2001 “Ordinamento contabile della Regione Marche e strumenti di programmazione”²⁸³.

Inoltre nell'ambito della programmazione rientra anche il Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR), costruito sulla base della relazione programmatica di legislatura (in questo caso legislatura 2015-2020) per definire le linee strategiche della pro-

²⁸³ Statuto in: http://www.consiglio.marche.it/banche_dati_e_documentazione/leggirm/leggi/visualizza/vig/1595#art49
LR 11/12/2001, n.31: http://www.consiglio.marche.it/banche_dati_e_documentazione/leggirm/leggi/visualizza/vig/307

grammazione economica e finanziaria della Regione, articolate dal punto di vista finanziario nel bilancio di previsione 2019-2021²⁸⁴.

Alle risorse regionali sin qui ricordate si potranno aggiungere risorse europee.

Fondi europei. Considerando l'avvicinarsi dell'avvio della prossima fase di programmazione settennale - 2021/2017 - e che la stessa è sempre anticipata da un periodo di concertazione tra Regione, Stato, Commissione Europea, è questo il momento per avviare un processo di ascolto con tutti i soggetti del territorio interessati ai quali sottoporre la progettualità complessiva di CID in modo che si programmi sul lungo periodo una attività che potrebbe trovare, previa adeguate motivazioni di cui questo studio è già parte integrante, risorse dedicate nella fase di attuazione della programmazione 2021/2027. Il vantaggio è che, programmando una struttura strategica che mira a risolvere vecchie e nuove sfide delle imprese e non un singolo progetto, quanto previsto sarà valido, in un'ottica di lungo periodo, anche nella fase di implementazione. Ci si sofferma su questo passaggio per prevenire i rischi dell'inevitabile sfasamento temporale, creando fin d'ora le premesse per utilizzare risorse 2021/2027. La base giuridica è rappresentata dalla proposta di regolamento del Parlamento Europeo 434 del 6/6/2018 sul Programma Europa Digitale 2021/2027 che prevede all'art 16 di dedicare una attenzione particolare al Digital Innovation Hub. Pertanto è ragionevole pensare che si tratti della base di partenza e da lì costruire la proposta di tutte le attività diffusamente trattate in questo studio riferite al CID sintetizzate nel paragrafo riferito alle "missioni" del presente capitolo. Oltre al concorso di risorse pubbliche si può immaginare anche quello di risorse private. *Responsabilità sociale di impresa.* Nell'individuare la governance per implementare il CID, il modello potrebbe favorire la propensione a mobilitare anche i privati nel contributo al perseguimento degli interessi pubblici nel territorio di riferimento in autentica ispirazione olivettiana²⁸⁵.

²⁸⁴ Si veda DGR 1070 del 6/8/2018 "*Proposta di Deliberazione del Consiglio-Assemblea legislativa regionale concernente "Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFER) 2019-2021 della Regione Marche"*" in: http://www.norme.marche.it/Delibere/2018/DGR1070_18.pdf "Il DEFER costituisce il tassello iniziale del percorso della programmazione economico finanziaria delineato dal DLgs 118/2011. In particolare, sulla base delle Missioni e dei Programmi l'Assemblea legislativa regionale approverà il Bilancio di previsione 2019-2021, poi Documento Tecnico di Accompagnamento e Bilancio Finanziario Gestionale. Anche il Rendiconto generale della Gestione seguirà la medesima struttura per Missioni e Programmi".

²⁸⁵ PATRIGNANI N., *La quarta rivoluzione industriale tra innovazione tecnologica e responsabilità sociale*, in *Le competenze per il futuro*, Istaio 50, 2018, pag. 111, secondo il quale alcuni studiosi "lanciano un allarme, soprattutto verso i *policy makers*, sulla necessità di affrontare con strumenti concettuali più

Tra le scelte possibili il tema della responsabilità sociale di impresa riguarda l'investimento di parte degli utili dell'azienda in progetti di territorio. Dal punto di vista sociologico, il legame stretto tra responsabilità dell'impresa e modernizzazione del paese va declinato nel modello di capitalismo italiano, ovvero capitalismo di territorio o molecolare, basato sull'intreccio di capitale *economico, sociale e culturale* dove famiglia proprietaria e impresa (per lo più piccola, che se cresce si fa media sino a diventare multinazionale tascabile) spesso coincidono, ma con una proiezione internazionale anche di questo concetto²⁸⁶. Con D.Lgs. 254/2016, relativo alla comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulle diversità da parte di talune imprese e di taluni gruppi di grandi dimensioni, entra in vigore la normativa in tema di responsabilità sociale di impresa²⁸⁷.

Il lavoro sartoriale proposto relativo alla suddivisione in cinque categorie di imprese è funzionale anche all'individuazione di imprese di grandi dimensioni, potenzialmente interessate ad investire parte dei loro utili proprio in progetti di responsabilità sociale di impresa per sostenere sia al talento dei giovani che progettualità a vantaggio del territo-

innovativi scenari dove il mercato dei robot crescerà. Riscoprire l'utopia olivettiana di sperimentazioni avanzate di forme comunitarie di imprese e territori basate sulla condivisione e redistribuzione del valore creato? L'Industria 4.0 potrà rappresentare una grande opportunità solo se stimolerà gli innovatori, *i policy makers* e la società intesa ad affrontare seriamente e con creatività questi aspetti sociali ed etici”.

²⁸⁶ BONOMI A., *Il barbiere di Stalin* di Paolo D'Anselmi: “Vi è poi, a mio giudizio, una cultura della responsabilità che definisco di territorio, perché fondata sulla scommessa della capacità da parte degli attori locali di sviluppare una coscienza di luogo aperta alla modernità, in grado di rapportarsi con le élites dei flussi e negoziare la relazione conseguente. E il territorio mi sembra lo spazio più adatto entro cui giocare il rapporto tra responsabilità d'impresa e una modernizzazione capace di accompagnare più che imporsi ai soggetti sociali (...). “E' altrettanto chiaro che dentro la globalizzazione i localismi produttivi, i distretti spesso chiusi nella sola dimensione locale (e spesso localistica) non bastano più. Anzi, spesso non esistono nemmeno più. Ciò vale anche per l'idea di responsabilità sociale nei confronti delle comunità sul cui territorio l'impresa o gli apparati pubblici operano. I distretti oggi o sono esplosi verso il basso, diventando meri luoghi di subfornitura messi al lavoro dentro filiere ormai globalizzate, oppure si sono verticalizzati esprimendo medie imprese che, pur globalizzandosi, continuano a puntare su saperi e culture territoriali. Nella dimensione della piattaforma territoriale si realizza la convergenza tra globale e locale, aprendo spazi di ricomposizione sociale e di iniziativa per la creazione di una nuova classe dirigente e di nuove pratiche di responsabilità. Nelle piattaforme convergono e convivono tutti e tre gli strati che compongono il capitalismo italiano, i big players delle reti, le medie imprese e il capitalismo molecolare. È nella piattaforma che modernità e territorio si possono incontrare”; BONIFAZI A., GIANNETTI A., *cit.*, pag.14: “la vera sfida è il passaggio dal capitalismo molecolare ad un capitalismo delle reti intelligenti dove il settore manifatturiero sia sostenuto dal sistema creditizio e dal terziario avanzato”.

²⁸⁷ Si veda D.Lgs.30 dicembre 2016, n. 254: “Attuazione della direttiva 2014/95/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22/10/2014, recante modifica alla direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità da parte di talune imprese e di taluni gruppi di grandi dimensioni”

http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2017-01-10&atto.codiceRedazionale=17G00002&elenco30giorni=true

rio (alcune eccellenze marchigiane hanno dimostrato di farlo in maniera spontanea). La proposta è che l'Ente pubblico potrebbe immaginare – e favorire – un meccanismo premiale e di stimolo, anche attraverso ad esempio premi regionali riferiti al tema della responsabilità sociale di impresa²⁸⁸, per quelle imprese che, partecipando a processi di contaminazione tra imprese di diverse dimensioni e settori (es. grandi imprese potrebbero mostrare interesse ad investire in progetti di territorio diversi dal loro core business aziendale), ottengano vantaggi in termini di notorietà, di ritorno di immagine. In altre parole, le grandi imprese potrebbero ricevere visibilità internazionale, beneficiando di azioni derivanti dal “brand Marche”, con la partecipazione anche a missioni istituzionali, a guida regionale, verso l'estero. Di conseguenza occorre mettere in contatto le grandi imprese con le micro, le piccole, le start up, le nuove imprenditorialità per collegarle fra di loro e fornire un più facile accesso ai mercati internazionali. Una buona base di partenza potrebbe essere il rapporto intitolato “Classifica delle Principali Imprese Marchigiane” realizzato con cadenza annuale dalla Fondazione Merloni, sopra richiamata, che diventa in questo modo anche funzionale al disegno pubblico di stimolo alle imprese nell'ambito delle regole di cui l'Amministrazione regionale deve dotarsi per il successo dell'iniziativa oggetto di questo studio.

Capitale di rischio. A fronte della generale difficoltà di accesso al credito per le PMI ed in particolare di finanziare l'impresa nei periodi di *credit crunch*, la proposta di organizzare il sistema produttivo - suddivisione in cinque categorie di imprese - è propedeutica anche ad indirizzare ciascuna impresa verso la più corretta fonte di finanziamento. Pertanto nella pianificazione della cornice giuridica si deve immaginare un Ente pubblico da un lato attrattore di investimenti e dall'altro facilitatore dell'implementazione del sistema “Open Innovation” rispetto al quale le aziende si aprono per cercare idee innovative da coinvolgere nel loro business²⁸⁹.

²⁸⁸ LR 14/2014 Regione Emilia Romagna “Promozione degli investimenti in Emilia Romagna”, Capo III art. 17 “responsabilità sociale di impresa”.

²⁸⁹ BONIFAZI A., GIANNETTI A., *cit.*, pag. 5: “le imprese micro e piccole sono il segmento che in misura maggiore sembra continuare a soffrire per il protrarsi della crisi: uno dei fattori di maggiore debolezza è la loro forte dipendenza dalle banche, sia per le minori opportunità che esse hanno di reperire fonti di finanziamento alternative, sia per la natura familiare della proprietà che rende gli imprenditori restii ad aprire il capitale all'ingresso di nuovi soci o a reperire fondi sul mercato o presso investitori istituzionali diversi dalle banche. Il costo del prestito, soprattutto per gli importi più piccoli che riguardano in prevalenza le micro e piccole imprese è più elevato rispetto ai tassi praticati nei principali paesi europei per analoghi finanziamenti (...). Pag. 12: “la crisi che ha investito l'area euro ha spinto molti Paesi europei ad

Tra le sfide rimane quella di indirizzare le start up marchigiane verso la corretta fonte di finanziamento, cogliendo l'esistente disponibilità monetaria. Inoltre, numerosi soggetti eterogenei sono interessati a finanziare idee imprenditoriali nuovi metodi o nuovi strumenti finanziari. Spetta al decisore pubblico avere consapevolezza del quadro generale delle forme di finanziamento per fare in modo che non venga sprecata alcuna risorsa, alcuna opportunità, né risparmiato alcun tentativo.

Volendo tentare un'analisi per avere un quadro di riferimento semplice e completo, si potrebbe suddividere i canali di finanziamento tra attori tradizionali (*banche e fondi istituzionali*) e nuovi attori (*gruppi industriali e fondi provenienti paese, principalmente Stati Uniti*). Un sistema politico al servizio dello sviluppo economico deve orientare i fondi laddove possibile, assegnarsi dei compiti e permettere alle aziende di accettare e di affrontare delle sfide. Ogni canale di finanziamento ha le sue regole davanti alle quali il sistema politico e il sistema delle start up sono chiamati a interagire, facendo ciascuno la propria parte. Nello specifico di seguito una suddivisione funzionale all'oggetto della ricerca tra quattro tipologie di fonti di finanziamento: banche, fondi istituzionali, grandi gruppi industriali, fondi Paesi. Di seguito una veloce suddivisione funzionale allo studio.

Tra gli attori tradizionali, le banche. Esse rappresentano gli strumenti tradizionali attraverso i quali l'UE e la Banca Centrale Europea vogliono favorire la crescita, ma la problematica principale sta nel fatto che l'idea su cui poggia una start up, di per sé, non è considerata né costituisce una garanzia. In questo caso due gli sforzi congiunti richiesti: alla politica/sistema Marche quello di orientare i fondi verso aziende meritevoli e con alto potenziale di crescita; alle start up marchigiane quello di realizzare progetti di sviluppo di servizi locali o progetti territoriali (ad es. servizi per anziani, gestione di rifiuti, ecc.) per risolvere problemi strutturali della nostra regione.

adottare misure finalizzate a salvaguardare l'equilibrio dei conti pubblici, indebolendo la domanda interna ed il commercio intraeuropeo. La recessione ed il credit crunch stanno progressivamente intaccando parti fondamentali della nostra struttura produttiva; si allunga ogni giorno l'elenco delle imprese in liquidazione o che riducono il personale e le ore lavorate". LEVI E., *Sulle start up vi dico cosa l'Italia può imparare dalla Francia* in Agi, 5/7/2017: "Due azioni ad alto impatto: incrementare le risorse allocate al venture capital dai principali investitori istituzionali italiani quali ad esempio banche, assicurazioni, fondazioni e casse; incentivare i grandi gruppi industriali italiani affinché sentano di dover svolgere un ruolo più attivo nell'ecosistema tramite investimento in fondi e programmi di open innovation. Disponibile online.

Tra gli attori tradizionali, i fondi istituzionali. Tali strumenti si auto indirizzano verso le start up al verificarsi di bassi rendimenti nei canali tradizionali e in presenza di qualche start up che può essere molto redditizia. A questo tipo di investitore la politica/sistema Marche deve mettere in luce start up marchigiane che possono offrire alti rendimenti.

Tra i nuovi attori i *grandi gruppi industriali*. Coscienti che l'e-transformation può costituire una minaccia per le loro attività attuali, si sono lanciati anch'essi nella ricerca dell'idea vincente. Se negli anni passati erano dedicati in gran parte alla produzione, oggi si sono adeguate alla digitalizzazione: in questo caso la politica/sistema Marche deve aiutare ad individuare e segnalare start up con un forte impatto sull'economia reale e sull'occupazione, mentre la sfida per le start up è presentare progetti con un impatto sul mondo della manifattura, sull'innovazione di processo e puntare su nuovi prodotti.

Tra i nuovi attori, *i fondi paesi (ad esempio dagli Stati Uniti)*. L'Europa è più indietro nelle tecnologie digitali ma non manca di talenti. È un problema culturale: mancano solo la cultura del rischio, del fare impresa, di accettare il fallimento o una combinazione di alcuni o tutti questi fattori insieme. Oltreoceano esiste anche una maggiore disponibilità di fondi e ci si crede di più. Sono questi i motivi per i quali, in questo caso, la politica/sistema Marche deve impegnarsi a professionalizzare le proprie attività, sponsorizzando start up ad altissima tecnologia, progetti molto costosi e ad elevato rendimento. Alcuni fondi paesi sono scommettitori di natura e ricercano proprio idee in grado di trasformare un'intuizione, un'idea brillante, in un'impresa grandiosa e molto redditizia.

Per concludere, l'eterogeneità di fonti di finanziamento da un lato e l'enorme potenziale di idee imprenditoriali che stentano a decollare per mancanza di risorse dall'altro impongono – ad un Ente pubblico facilitatore e di stimolo – di favorire luoghi di incontro tra queste realtà²⁹⁰. Infine, a parere di chi scrive, il processo di aggregazione del Confidi

²⁹⁰ Si veda GUALTIERI R., in “*Come liberare i 650 miliardi di InvestEU*”, 18/1/2019: “La vera sfida che InvestEU propone ai paesi dell'UE è quella di riuscire a costruire nuovi circuiti finanziari e nuove relazioni economiche capaci, tra l'altro, di coinvolgere in maniera crescente i protagonisti emergenti delle economie moderne: gli investitori istituzionali. In Italia *assicurazioni, fondi pensione, casse di previdenza e fondazioni bancarie* hanno più che raddoppiato il proprio patrimonio dall'inizio della crisi, con dinamiche endogene che li portano alla ricerca di più efficienti funzioni obiettivo di rischio-rendimento. Aprendo così a nuove asset class dell'economia reale: le infrastrutture (fondi di equity e debito), le PMI (fondi di Private Equity e Private Debt) e l'innovazione (fondi di Venture Capital). È un cambiamento significativo. Si pensi, ad esempio, al passaggio dal Partenariato Pubblico Privato (PPP) tradizionale al PPP istituzionale, già attuato in molti paesi europei, con la diffusione di investitori promotori “istituzionali” – solitamente fondi infrastrutturali – che porta alle infrastrutture locali capitali “responsabili”, attenti all'impatto sociale e ambientale dei progetti e al rating della PA. Ma è un cambiamento che richiede nuove policy trasversali,

unico regionale, sistema di garanzie operativo dal primo luglio 2018, è il punto di partenza per avviare la trattativa tra l'organismo e gli istituti bancari, rispondendo alle esigenze del sistema imprenditoriale, ma anche per tenere conto della nuova visione che si intende con il presente lavoro, propedeutica a fare finanza innovativa. Si tratta di un progetto articolato dover tener conto delle esigenze di singole categorie di imprese sopra descritte²⁹¹.

3.5 Il locus del Centro di Imprenditorialità Diffusa: gli spazi industriali dismessi

Come più volte ribadito nelle pagine precedenti, considerando che serve un luogo per favorire incontri e collaborazioni tra imprese e per agire da stimolo nell'ecosistema imprenditoriale, occorre chiedersi quali spazi utilizzare evitando altro consumo di suolo. E apposito articolo della legge istitutiva del CID dovrà contenere esplicito riferimento al ricorso a spazi industriali dismessi. A tal proposito, considerando che a marzo 2018, con l'avvio della XVIII legislatura, è decaduto il disegno di legge 1836/2015 - volto a favorire la riconversione e riqualificazione delle aree industriali dismesse definite come aree che "riguardano specifiche aree territoriali a vocazione industriale di rilevanza regionale o nazionale soggette a diffuso o totale abbandono produttivo"²⁹² - e tenuto conto che su tale provvedimento la Conferenza delle Regioni, con parere del 24/9/2015, si era espressa dando priorità alle riconversioni con finalità produttiva, a parere di chi scrive bisogna individuare la cornice di riferimento esaminando la normativa regionale che contiene esplicito riferimento, fermo restando che alcune regioni hanno già legiferato in merito²⁹³.

fondate sulla capacità di costruire un confronto tra parti sociali, rappresentanti delle diverse categorie di investitori e associazioni di categoria, per dare un comune denominatore a cantieri di riforma altrimenti destinati a rimanere incompiuti. Nell'attuale contesto l'innovazione nei sistemi finanziari e industriali è una strada necessaria. Ma non è una strada semplice. Occorre recuperare la capacità di fare sistema. Fonte: <http://robertogualtieri.it/2019/01/18/come-liberare-i-650-miliardi-di-investeu/>

²⁹¹ Comunicato Stampa Regione Marche del 27/7/2018 in Conferenza delle Regioni: <http://www.regioni.it/dalleregioni/2018/07/27/marche-consolidamento-del-sistema-regionale-delle-garanzie-alle-imprese-nasce-per-aggregazione-il-piu-grande-confidi-delle-marche-572269>

²⁹² Disegno di Legge 1836/2015 Misure per favorire la riconversione e la riqualificazione delle aree industriali dismesse: <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/45431.pdf>

²⁹³ FOSSATI S., LATOUR G., *Dalle regioni un aiuto alla rinascita dei capannoni in Sole 24 Ore*, 8/3/2018 per normative regionali: Emilia-Romagna (LR 24/2017), Lazio (LR 7/2017), Umbria (LR 1/2015), Friuli Venezia Giulia (LR 44/2017). Per le Marche la normativa riconducibile al tema: LR 22/2009 e smi (c.d. Piano Casa) all'art.1, si applica anche ad edifici industriali ma più in termini di ampliamenti che di variazione di destinazione d'uso. All'art.6 si tratta anche la riduzione del contributo di costruzione. http://www.consiglio.marche.it/banche_dati_e_documentazione/leggirm/leggi/visualizza/vig/1623 Per completezza si riporta anche la LR 22/2011 sulla riqualificazione più orientata a parti di città che a singoli edifici http://www.consiglio.marche.it/banche_dati_e_documentazione/leggirm/leggi/visualizza/vig/1699

Per quanto riguarda il caso Marche non si ha un'apposita normativa regionale dedicata, pertanto occorre partire da quelle normative che vi fanno esplicito riferimento. Ai fini del presente studio per il tema degli spazi industriali dismessi si può ricorrere alla seguente normativa regionale: LR 20/2003 e LR 25/2018. Per quanto riguarda la LR 20/2003 "Testo unico delle norme in materia industriale, artigiana e dei servizi alla produzione" l'art. 11, co° 2m, specifica: "Sono concessi contributi alle PMI industriali e artigiane per l'acquisto, il recupero e la riattivazione di siti industriali dismessi"; per quanto riguarda la LR 25/2018, in seguito all'approvazione il 10 luglio 2018 della relativa proposta di legge 150/2017, l'art. 6 (Laboratori dell'innovazione - FabLab) stabilisce che: "La regione promuove la conclusione di specifici accordi con i Comuni nonché con le associazioni di categoria e di impresa e con le associazioni culturali e cooperative territoriali, per realizzare i laboratori di fabbricazione digitale, di seguito denominati FabLab, che permettano di sviluppare idee innovative e di realizzare prodotti altamente personalizzati e creativi attraverso le nuove tecnologie digitali. 2. Attraverso gli accordi, i soggetti di cui al comma 1 possono concedere, in comodato d'uso o comunque a titolo agevolato, alle imprese, singole o aggregate o a enti riconosciuti, gli immobili disponibili, inutilizzati o dismessi, per realizzare FabLab, anche quali nuovi luoghi di lavoro e socializzazione, ai fini dello sviluppo e della rivitalizzazione economica e sociale dei territori e dei centri urbani con particolare riferimento alla riqualificazione delle aree industriali dismesse o inutilizzate".

Si ritiene quindi di considerare, nell'ambito di tale cornice, i "progetti di riconversione e riqualificazione" che la regione Marche potrebbe adottare, d'intesa con i comuni ricadenti nel proprio territorio.

Inoltre sarebbe utile procedere con il censimento degli spazi inutilizzati e riservare particolare attenzione alle aree di crisi industriale complessa, anch'esse conseguenza di una crisi da considerarsi epocale. Se infatti già "negli anni Settanta del secolo scorso il legislatore nazionale si preoccupava di predisporre interventi di ristrutturazione e di riconversione industriale, solo in tempi più recenti si è riscontrata l'esigenza di prevedere interventi di riqualificazione di aree di crisi industriale volti a raggiungere e garantire un

riequilibrio tra attività industriale e tutela della salute e dell'ambiente"²⁹⁴. Inoltre la stessa dottrina precisa che: “sebbene il legislatore nazionale utilizzi ancora oggi strumenti di tipo tradizionale a sostegno dell'industria (incentivi, sussidi, ecc) i tempi paiono maturi per operare un ripensamento affinché la riqualificazione delle aree di crisi industriale possa, essa stessa, essere considerata occasione e strumento di salvaguardia non solo della ripresa dell'attività industriale ma anche delle dinamiche sociali che insistono sui territori coinvolti, creando, o ripristinando, un circuito virtuoso tra iniziativa economica e società. Un nuovo modo, in definitiva, di intendere l'intervento pubblico che apre a nuove prospettive di indagine e a nuovi studi per il diritto dell'economia”²⁹⁵.

Dal punto di vista sociologico l'area di crisi complessa è riconducibile al luogo cosiddetto faglia: “nel terremoto del cambiamento epocale appaiono così luoghi faglia che segnalano dove i confini producono rotture nella profondità delle forme di convivenza. Non ci resta che operare nel costruire luoghi soglia ove fare rammendo delle lacerazioni territoriali e sociali dell'epoca che viene e guardare a quei luoghi ove si delineano tracce di comunità che viene”²⁹⁶.

Nel caso delle Marche, dal punto di vista normativo, il decreto del Ministro dello Sviluppo Economico di febbraio 2016, definisce area di crisi complessa il territorio della Val Vibrata-Valle del Tronto e la conseguente costruzione del piano di riconversione, riqualificazione industriale (PRRI) da predisporre insieme ad Invitalia (Agenzia tecnica del MISE), gestore dell'intervento. A questo deve aggiungersi anche la DGR 657 del 21/5/2018 avente ad oggetto: “Presentazione dell'istanza per il riconoscimento del distretto pelli-calzature quale "area di crisi industriale complessa" con conseguenti effetti

²⁹⁴ Così BERTARINI B., *cit.*, Premessa, pag. XIV: “In relazione a tale nuova prospettiva pare possibile intravedere un percorso volto al futuro, verso un nuovo cammino normativo, che gradualmente lo Stato moderno sta intraprendendo, teso a predisporre interventi pubblici che massimamente considerino gli effetti, non solo economici, indotti dall'industria sulla società. Il nuovo contesto regolatorio sulla riqualificazione industriale, che sarà oggetto della presente analisi, permette forse di immaginare nel prossimo futuro nuovi strumenti tesi a costruire un nuovo e diverso rapporto tra pubblici poteri, attività economica produttiva e società?”. DE ANGELIS M., *cit.*, pag. 9: “E' cosa nota che il diritto alla salute costituzionalmente garantito sia un diritto condizionato: ad esempio è condizionato dalle scelte politiche; è condizionato dalla disponibilità delle risorse finanziarie; è condizionato dai sistemi di gestione dei servizi che al diritto danno attuazione. Il diritto alla salute, dunque, si presenta come una situazione giuridica articolata intorno alla quale confluiscono interessi di diversa portata e sensibilità e la cui soddisfazione si inquadra oggi in uno scenario economico e normativo complesso, caratterizzato da profonda crisi.”

²⁹⁵ BERTARINI B., *cit.*, pag. XV.

²⁹⁶ BONOMI A., *La Società Circolare – fordismo, capitalismo molecolare, sharing economy*, 2016.

sulle imprese che vanno ad insediarsi su questi territori²⁹⁷. Bisogna inoltre ricordare anche l'elenco dei comuni ricompresi nella DGR 210 del 19/2/2018 avente ad oggetto: “approvazione schema di accordo di programma tra il MISE, Invitalia e la regione Marche per l'attuazione di interventi di riconversione e riqualificazione produttiva ex L. 181 /89 nei territori delle aree di crisi *non* complessa ex DGR 1500/2016 e decreto direttoriale MISE 19 dicembre 2016”²⁹⁸. In base a tale normativa l'art 3 prevede che, per conseguire le finalità di cui al comma 1, il MISE si impegna a promuovere e sostenere iniziative imprenditoriali in grado di contribuire al recupero e consolidamento di attività esistenti e creare nuove opportunità di sviluppo per le specializzazioni produttive²⁹⁹. Per concludere, tra gli esempi per un tentativo di rinascita all'interno di aree industriali, vi è il caso di Ascoli Piceno³⁰⁰. Trattandosi di area di crisi complessa, con elevato tasso di disoccupazione, alla quale aggiungere i danni del terremoto 2016-2017, segnali di questo tipo sono confortanti ma richiedono una forte leadership e guida pubblica. Si potrebbe, attraverso la legge regionale istitutiva del CID, concedere una corsia preferenziale ai punti di forza locali, a partire dal settore agroalimentare, per crescere più rapidamente innescando un meccanismo tale per cui aziende storiche/familiari possono fungere anche da veicolo brand di territorio. Contemporaneamente bisogna lavorare su tutte le categorie di imprese – *PMI, nuove imprenditorialità, start up innovative, PMI innovative* – coinvolgendole, sotto la guida pubblica, in una progettualità di sistema dove tutti i soggetti, a partire da quelli citati nel piano Industria 4.0 possono trovare occasione per

²⁹⁷ Si veda DGR 263 del 20/3/2017 avente ad oggetto: “Individuazione bacino dei lavoratori da ricollocare e/o beneficiari delle azioni di Politica Attiva del Lavoro previste dal PRRI nell'area di crisi complessa Val Vibrata-valle del Tronto, definita dal Decreto 10/2/2016 del Ministro dello Sviluppo Economico http://www.norme.marche.it/Delibere/2017/DGR0263_17.pdf e DGR 657 del 21/5/2018 avente ad oggetto: “D.L. 83/2012, art. 27 e Decreto attuativo del MISE 31/01/2013, art. 1, comma 3 e 4 - Presentazione dell'istanza per il riconoscimento del distretto pelli-calzature quale "area di crisi industriale complessa" in: http://www.norme.marche.it/Delibere/2018/DGR0657_18.pdf; anche DGR 656 del 21/5/2018 relativa a: POR MARCHE FESR 2014-2020 - Asse 3 OS 7 - Azione 7.1 O NC "Sostegno alle start up, sviluppo e continuità d'impresa nelle aree di crisi" - Parziale modifica Prot. Segr. della DGR n. 561 /2017" in: http://www.norme.marche.it/Delibere/2018/DGR0656_18.pdf

²⁹⁸ Per approfondimenti si rimanda a evento promosso da Regione Marche, in collaborazione con Invitalia e Ministero dello Sviluppo Economico: “#Legge 181 Marche: legge 181/89 l'incentivo per il rilancio delle attività imprenditoriali nelle aree di crisi non complessa delle Marche”, Ancona, 13/2/2019.

²⁹⁹ DGR 210 del 19/12/2018 avente ad oggetto: “Approvazione schema di Accordo di Programma tra il MISE, Invitalia e la Regione Marche per l'attuazione di interventi di riconversione e riqualificazione produttiva ex L. 181 /89 nei territori delle aree di crisi non complessa ex DGR 1500/2016 e decreto direttoriale MISE 19 dicembre 2016” http://www.norme.marche.it/Delibere/2018/DGR0210_18.pdf

³⁰⁰ DE MARCO F., *Capannoni abbandonati, qualche cancello si riapre, spiragli di ripresa*, Cronache Picene, 6/6/2018: <https://www.cronachepicene.it/2018/05/08/capannoni-industriali-chiusi-e-abbandonati-qualche-cancello-si-riapre-spiragli-di-ripresa-le-foto/35999/>

collaborare ed attingere anche a risorse dedicate. In questo modo, partendo da un caso concreto, si può dimostrare come capacità progettuali e visione imprenditoriale dell'ente pubblico siano cruciali per il successo del modello organizzativo proposto³⁰¹.

3.6 La gestione delle risorse umane

Le risorse umane da impegnare nella gestione e attuazione del CID possono essere sia del settore pubblico che del settore privato³⁰².

Per quanto riguarda il settore pubblico si rimanda, come punto di partenza, a quanto indicato nel paragrafo 3.2.4 (il modello organizzativo interno), ambito che va confrontato con i programmi pluriennali relativi al fabbisogno del personale (ai sensi dall'art.6 del Dlgs.165/2001 concernente l'organizzazione degli uffici e fabbisogni del personale)³⁰³, allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità di servizi ai cittadini. Il piano triennale dei fabbisogni di personale va elaborato in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività. Una ulteriore possibilità potrebbe essere avvalersi della Legge 22 maggio 2017, n. 81 (c.d. *Smart Working*)³⁰⁴: nel caso ne faccia ricorso l'ente pubblico, resta inteso che i dipendenti coinvolti dovranno agire nel rispetto del codice di comportamento approvato con Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 sul Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'art. 54 del DLgs. 30 marzo 2001, n. 165.

³⁰¹ Si veda rassegna stampa della regione Marche 21/6/2018 “*Un istituto a fianco dell'agroalimentare*”

³⁰² Per un approfondimento, a titolo di esempio, si veda Deliberazione della Giunta comunale n. 25 dell'11/2/2019 del Comune di Ascoli Piceno avente ad oggetto: “*programma di riqualificazione urbana, ai sensi dell'art. 5 della LR 16/2005, nell'area denominata Ex Sgl Carbon, sita in via Piemonte in Ascoli Piceno. Linee di indirizzo*”. L'atto prevede, quale soggetto attuatore del progetto, l'utilizzo del veicolo giuridico della fondazione, in grado di garantire dotazione ed autonomia patrimoniale rientrando nella fattispecie degli enti senza finalità lucrative. Tale fattispecie è stata proposta pensando al contesto di riferimento (necessità di rivitalizzare il Piceno) puntando ad una visione di territorio che si concretizza in quello che nella relazione istruttoria della suddetta delibera viene definito “polo per l'imprenditorialità”.

Fonte: <http://ulisse2.comune.ascolipiceno.it/ULISS-e/Bacheca/coatti03.aspx?id=1718818&noFirma=N&nal=4>

³⁰³ DGR 116 del 4/2/2019, piano triennale fabbisogno del personale 2019-2021 in www.norme.marche.it: “Lo stesso articolo 6, come novellato dal D. Lgs n. 75/2017, introduce elementi tesi a superare il concetto tradizionale e statico di dotazione organica puntando sulle professionalità emergenti e più innovative, in ragione dell'evoluzione tecnologica e organizzativa”.

³⁰⁴ L. 22/5/2017, n. 81 “*Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato*”.

CONCLUSIONI

Nell'*introduzione* è stato indicato l'obiettivo finale da raggiungere: l'individuazione della *cornice giuridica e il modello organizzativo* più adatti ad implementare il Centro di Imprenditorialità Diffusa (CID), luogo fisico in cui favorire processi di contaminazione tra cinque categorie di imprese che caratterizzano il sistema imprenditoriale italiano, in particolare marchigiano (imprese storiche familiari, PMI, nuove imprenditorialità, start up innovative, PMI innovative) per far crescere l'intero sistema in un'epoca caratterizzata, a livello globale, dalla quarta rivoluzione, che non riguarda solo l'aspetto industriale (*Industria 4.0, Turismo 4.0, ecc*) ma anche sociale e culturale³⁰⁵.

L'analisi contenuta nel *primo capitolo*, relativa ad alcuni atti riferiti alla politica industriale europea, in particolare criticità e linee di azione emerse, va nella direzione di trovare la motivazione – la giustificazione – a sostegno della presente tesi, la quale punta a convergere in uno specifico atto normativo: una legge regionale istitutiva attraverso la quale l'ente pubblico preveda un luogo di stimolo per le imprese, nel quale affrontare sfide legate alla globalizzazione e alla digitalizzazione

Per ottenere i benefici offerti in particolare dalle tecnologie digitali, *l'Europa, l'Italia, le Marche* hanno infatti bisogno di un settore pubblico innovativo, che sappia indirizzare, guidare, nonché indicare come affrontare la strada della trasformazione digitale dei modelli economici (*e-transformation*), per migliorare l'efficienza e assicurare servizi di alta qualità per tutti i cittadini.

Accanto al settore pubblico è necessario attrezzarsi e organizzarsi per potenziare la capacità di innovazione digitale di tutti i comparti industriali. Partendo dal *caso Marche* e dai relativi dati riferiti alla digitalizzazione, questo non è un percorso facile ed immediato. Si ravvisa pertanto la necessità che ci sia il concorso di tutte le parti interessate e quindi di una pubblica amministrazione che agisca da regia, garante, *super partes*, che accompagni e stimoli le PMI nel loro percorso di crescita.

³⁰⁵ LONGHI S., MONTERIU A., *Il capitale umano nel paradigma dell'Industria 4.0*, in *Le competenze per il futuro*, Istaio 50, 2018, pag. 53: "In verità, nell'era dell'industria 4.0, non è tanto la tecnologia il concetto su cui focalizzare tutta la nostra attenzione, il vero fattore abilitante restano le persone – il capitale umano – che è al centro di ogni rivoluzione industriale (...). Prima di essere una rivoluzione tecnologica, la quarta rivoluzione industriale è soprattutto una rivoluzione *culturale* in cui al centro ci sono le risorse umane: potremmo così definirla una rivoluzione culturale trainata dalla tecnologia".

Per fare questo serve, innanzitutto, un cambio culturale che, partendo da una visione globale (europea, nazionale), poi agisca tenendo conto delle differenze regionali³⁰⁶.

Si è pertanto iniziato dall'esame della cornice normativa *europea e nazionale* per giungere, con una serie di passaggi concettuali, a quella *regionale* di riferimento con lo scopo di contestualizzare l'ambito entro il quale definire il CID. In tale percorso concettuale si è fatto ricorso anche ad esperienze di paesi europei manifatturieri simili all'Italia per composizione produttiva, come ad esempio la Germania e la Francia, per trarre ispirazione dalle stesse e adattare al contesto locale: le Marche, per numeri, possono infatti essere considerate un *laboratorio della manifattura nel paese della manifattura* – deriva da qui il sottotitolo *il caso Marche* – in quanto l'Italia è seconda potenza manifatturiera in Europa, dopo la Germania. Per questa loro caratteristica quindi possono essere considerate una *eccezione territoriale*. Sulla base di questo dato oggettivo, l'amministrazione regionale può avere l'ambizione di proporre soluzioni replicabili altrove in Europa, in una Europa in cui il tessuto produttivo è rappresentato dal 93% della micro impresa. Questa percentuale, con riferimento alle Marche, arriva al 95%. Un primato che diventa appunto eccezione di cui tener conto, da gestire e stimolare, ma che richiede fare squadra tra pubblico e privato. In questo modo si potrà competere valorizzando i punti di forza, che diventeranno un traino anche per risolvere i punti di debolezza.

La necessità di prevedere il CID trova conferma anche nella risoluzione del primo giugno 2017 relativa alla digitalizzazione sull'industria europea, in base alla quale il Parlamento Europeo sottolinea che “*le regioni* devono concentrarsi sui loro punti di forza produttivi e promuoverne lo sviluppo attraverso la specializzazione intelligente e le catene e i cluster intelligenti; ritiene che i raggruppamenti e le sinergie tra le PMI, gli attori industriali, il settore dell'artigianato, le start up, il mondo accademico, i centri di ricerca, le organizzazioni dei consumatori, il settore dell'industria creativa, la finanza e altre parti interessate possano essere modelli di successo nella promozione della produzione e dell'innovazione digitali; incoraggia la ricerca, l'innovazione e la coesione strutturale nell'UE; sottolinea l'importanza dei programmi di accelerazione e del capitale di rischio

³⁰⁶ GAROFOLI G., *cit.*, pag. 51: “E’ curioso come queste prospettive fossero già presenti in alcuni visionari all’inizio degli anni Novanta e come si siano frapposti ostacoli comportamentali e inerzia burocratica che di fatto hanno generato opposizione/conservazione al cambiamento sino a bloccare il realizzarsi di quelle prospettive”.

per contribuire all'aumento graduale delle start up; rileva l'importanza dell'utilizzo della digitalizzazione per promuovere le innovazioni dei modelli imprenditoriali”³⁰⁷.

Si ritiene pertanto che, nel caso Marche, l'amministrazione pubblica, considerando quanto indicato nella risoluzione, debba pianificare una politica pro attiva di servizio ed organizzarsi per agire - contemporaneamente - dal lato della domanda e dal lato dell'offerta, introducendo quindi un nuovo modo di sostenere lo stimolo del settore imprenditoriale facendo anche ricorso ad una combinazione di dottrine imprenditoriali e manageriali di successo, come ricordato nell'ultimo capitolo (paragrafo 3.2.1). Ma, per fare questo e ottenere risultati, *serve innanzitutto un luogo*, uno spazio fisico, dove creare valore aggiunto per strutture già esistenti e che troverebbero nel CID, come visto nel *secondo capitolo*, la punta più avanzata da inaugurare.

Se da un lato è importante fare riferimento alla cornice normativa della strategia della specializzazione intelligente e l'UE indirizza i territori verso questa direzione per agire in cluster, dall'altra – come si è analizzato – fare riferimento solo alla programmazione settennale europea, trascurando in fase di definizione una visione di più lungo periodo, può far correre il rischio di escludere dalle priorità alcuni settori che evolvono rapidamente nell'epoca dell'economia globale.

Nel caso Marche, ad esempio, la “strategia per la ricerca e l'innovazione per la specializzazione intelligente”, approvata con delibera di giunta 157 del 17/2/2014, ha infatti individuato alcuni ambiti tecnologici³⁰⁸, ma non ne ha considerati degli altri da ritenersi comunque determinanti (es. aerospazio), a differenza di altre regioni italiane che, fatta eccezione per pochissimi casi, hanno destinato, specialmente quelle a vocazione mani-

³⁰⁷ Risoluzione del Parlamento Europeo del 1/6/2017 sulla digitalizzazione dell'industria europea in: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0240+0+DOC+PDF+V0//IT>

³⁰⁸ DGR 157 del 17/2/2014 “Strategia per la ricerca e l'innovazione per la *smart specialisation* - Regione Marche”, elaborato ai sensi del reg. (UE) n. 1303/2013”.

Il documento individua tra i settori di specializzazione produttiva: meccatronica, manifattura sostenibile, salute e benessere, domotica: http://www.norme.marche.it/Delibere/2014/DGR0157_14.pdf Per completezza, in base alla proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio COM (2018) 372 del 29/5/2018 relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e al Fondo di Coesione, pag. 3: “nella maggior parte delle regioni, anche in quelle più sviluppate, le strategie di specializzazione intelligente (RIS3) costituiscono un quadro strategico coerente per gli investimenti e apportano un elevato valore aggiunto. Esse sono state predisposte a causa del requisito della programmazione strategica, e della corrispondente condizione preliminare, per poter beneficiare del sostegno del FESR. I benefici di queste strategie tendono ad essere maggiori nelle regioni più sviluppate (paesi nordici, in Austria, in Germania, nel Benelux e in Francia): <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/IT/COM-2018-372-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>.”

fatturiera, una parte di risorse allo sviluppo di questo ambito strategico e non più rimandabile ad un futuro prossimo.

Il rischio è quello di lasciare indietro settori importanti, escludendoli a priori da bandi pubblici di finanziamento, perché non contemplati in una preventiva fase di programmazione negli appositi documenti ad essa riferiti. Per ovviare a questo, da lato dell'ente pubblico è necessario prevedere *un luogo* – il CID – che risponda alla necessità concreta di guardare e di aprirsi a *tutti* settori tecnologici, favorendone anche la contaminazione, ma che sia anche capace di rispondere alle veloci esigenze del mercato. Una struttura in grado di organizzare il sistema produttivo, dove proporre una suddivisione in cinque categorie di imprese per sostenerle con un lavoro mirato e sartoriale, dove non solo mantenere un primato nel quadro dell'imprenditorialità nazionale ed europea, ma rafforzarlo per creare nuova occupazione.

Nei periodi di transizione, come quello che la società sta attraversando, non esistono scorciatoie, in quanto le transizioni sono processi complessi che vanno governati dall'amministrazione pubblica insieme a tutte le parti di cui essa stessa cura e rappresenta gli interessi. L'innovazione tecnologica spaventa, tuttavia si potrebbe tentare anche un'altra chiave di lettura: prevedere un modello giuridico che faciliti il modo di affrontarla con spirito umanistico, cioè di contaminazione e *cross fertilization* tra settori diversi (manifatturiero, creatività, innovazione, arte cultura, scienza)³⁰⁹. In questo sia l'Italia che le Marche, culturalmente, sono i territori più attrezzati per riuscire a farlo, puntando ad inaugurare un modello – il CID – capace di rilanciare un risascimento industriale nelle Marche e in Italia diventando, nell'ambito dell'art. 173 TFUE, modello in Europa.

Un risascimento necessario da più punti di vista, rispetto al quale le Marche - culla del risascimento con Urbino dove anche il risascimento scientifico trova la sua identità più forte - hanno tutte le carte in regola per proporre un modello da lanciare a livello nazionale ed europeo. Il che sembrerebbe fattibile, considerata la composizione e i primati che rendono la regione una *eccezione* territoriale, ma con l'obbligo di scegliere la cultura imprenditoriale come traiettoria trasversale e da sviluppare in tutti i livelli. E questo

³⁰⁹ Cfr PISTOLETTO M., *Il Terzo Paradiso*, Venezia, 2015, pag.67: “la capacità di integrare arte e scienza con i vari settori della struttura sociale come la produzione, l'economia, la politica, l'educazione e la comunicazione preannuncia una nuova classicità. Una classicità non più intesa come fenomeno esclusivo della cultura occidentale, ma come pratica di equilibrio e di proporzione, condivisa dall'intero genere umano”. Per ulteriori approfondimenti si vedano: fondazione Casoli, fondazione Golinelli, ecc.

specialmente se si vorrà mantenere e creare nuovi posti di lavoro, anche nel rispetto dell'art. 1 della Costituzione.

Ora, nonostante il possibile contributo da parte degli attori del territorio alla formazione del processo decisionale europeo, non si potrà imporre e far calare dall'alto un disegno imprenditoriale basato sulla microimpresa, in quanto a livello europeo ogni paese potrebbe rivendicare richieste considerate le più adatte al proprio tessuto produttivo (ad esempio la Germania è caratterizzata dalla grande impresa, l'Italia dalla microimpresa, ecc). Pertanto, l'auspicio è che la pubblica amministrazione sappia innescare un processo *bottom up* e che, implementando un modello partito dal basso, possa rappresentarlo come buona prassi da replicare altrove in altre regioni europee. Anche l'utilizzo di capannoni in aree industriali dismesse, essendo l'utilizzo di suolo non competenza dell'UE, comporta un ruolo pro attivo e propositivo da parte della regione in questa direzione. Pertanto, appellandosi al principio di sussidiarietà occorre partire dal territorio di riferimento e ideare una progettualità che tenga insieme le indicazioni europee, nazionali e regionali vigenti fino al momento di definizione policy a sostegno dell'impresa³¹⁰.

Per definire *modello organizzativo e regola giuridica* propedeutici a candidare il CID come un modello in Europa, la pubblica amministrazione dovrà agire come segue.

Innanzitutto, come analizzato nel *secondo capitolo*, partire da un esame seppur veloce di modelli organizzativi esistenti pensati dal legislatore per sostenere lo sviluppo di impresa, senza eliminare gli stessi, ma stimolandone un'azione di sistema valorizzando ciascuno.

Per fare questo serve avere la chiara consapevolezza che ci si trova di fronte ad una regione manifatturiera, che ha attraversato la crisi e un periodo di veloci cambiamenti sempre più frequenti e ad intervalli sempre più ridotti, ai quali aggiungere la situazione straordinaria di una ricostruzione in seguito ad eventi imprevedibili come il terremoto 2016-2017, una regione che mantiene la presenza di maestranze ma che richiede di pun-

³¹⁰ Si veda GAROFOLI G., *Introduzione a Economia e Territorio in Le competenze per il futuro*, Istao 50, 2018, pag. 147: “nella ricerca sul campo, spesso, emerge il ruolo pro attivo dell'economista territoriale che diviene parte in gioco nell'analisi dell'oggetto di ricerca, trasformandosi progressivamente da analista attento a costruttore di una interpretazione condivisa, ad attore cruciale (ad esempio come costruttore di fiducia nella rete degli attori locali) nel mobilitare e coinvolgere gli attori economici e sociali in iniziative collettive capaci di risolvere problemi esistenti, di migliorare le capacità di utilizzo delle risorse territoriali per favorire la sostenibilità economica e sociale dello sviluppo del territorio”.

tare ad una visione di rilancio di un nuovo modello di sviluppo basato su regole semplici chiare e di stimolo³¹¹.

Per questi motivi è necessario prevedere la regola giuridica - legge regionale - analizzata nel *terzo capitolo*, per fornire una visione di lungo periodo dove pianificare una struttura mista pubblico-privata capace di permettere di affrontare vecchie e nuove sfide (internazionalizzazione, innovazione, digitalizzazione, passaggio generazionale, dimensione, distribuzione o *retail*, marchio, sfida manageriale, apertura alla finanza, comunicazione globale, *made in Italy*, ecc), nonché l'inserimento nelle grandi catene globali del valore dalle quali nessuna impresa, grande, media, piccola, micro potrà sottrarsi, anche in considerazione del fatto che due terzi degli scambi mondiali è di prodotti semilavorati e quindi diventa determinante puntare sul valore aggiunto creato dagli stessi. In gioco vi è il mantenimento di una miriade di posti di lavoro³¹².

Preso atto di criticità e azioni da intraprendere, le strategie proposte per implementare una politica di stimolo al mercato da citare nella legge regionale istitutiva sono: a) *la suddivisione* delle imprese marchigiane in cinque categorie di imprese, per affrontare al meglio le sfide di imprese che hanno la piccola dimensione e la dispersione sul territorio regionale come vincolo e caratteristica comune; b) l'introduzione di una politica regio-

³¹¹ Cambiamenti che hanno interessato le Marche negli ultimi dieci anni: (brevemente per punti in ordine cronologico: prima della crisi già la concorrenza di attori industriali tradizionali come ad esempio la Germania e nuovi attori industriali come i Paesi dell'Europa dell'Est e del Sud Est asiatico; il fenomeno delle delocalizzazioni produttive, la crisi globale del 2008 e il drastico calo dell'export, per il quale sono stati necessari sette anni per recuperare e tornare ai livelli export pre crisi; la stretta del credito o *credit crunch* che ha provocato la chiusura di aziende poco capitalizzate e poco internazionalizzate ma sane, rinunciando così ad un mercato estero esistente e fiorente; il crollo del mercato interno in seguito alla crisi del 2008; la crisi profonda o la chiusura di aziende che avevano una sovrapposizione sul mercato interno; la riscoperta dell'agricoltura come settore di attività imprenditoriale di grande interesse nazionale e internazionale; l'esplosione del numero delle start up legate al fenomeno della trasformazione digitale dei modelli economici o *e-transformation*; la necessità di aprirsi a nuovi settori tecnologici o strategici per competere a livello globale (aerospazio, difesa, economia circolare, silver economy) e di sostenere le nuove imprenditorialità per mantenere posti di lavoro e un primato di imprenditorialità nazionale ed europeo.

³¹² PAOLAZZI L., *Come cambia la globalizzazione*, Festival dell'Economia di Trento edizione 2016 <https://www.slideshare.net/ConfindustriaOfficial/come-cambia-la-globalizzazione-luca-paolazzi-direttore-centro-studi-confindustria-festival-economia-trento-2016>; si veda BRICCO P., *cit.*, pag.63: "Mentre nel 2008 il mondo si appresta a essere travolto e rimodulato nelle sue fibre più intime dalla grande crisi, a vent'anni dall'inizio della globalizzazione non c'è soltanto il rimescolamento della capacità produttiva e dalla forza di assorbimento delle vetture da parte dei continenti, intesi come gigantesche piattaforme in cui le case storiche si accostano, cooperano e si mettono in dura concorrenza con i produttori emergenti. C'è anche l'ultimarsi dell'evoluzione del modo di fare auto che accomuna tutte le case. Un'evoluzione iniziata fra la fine degli anni Settanta e i primi anni Ottanta. Ogni costruttore è ormai un assemblatore. Questo porta fuori dal perimetro delle fabbriche dei grandi gruppi la lavorazione delle materie prime e la produzione di componenti. In Europa si concentrano sempre più le funzioni sofisticate: design, innovazione tecnologica, valorizzazione del marchio, perfino come assemblare i pezzi comprati in tutto il mondo".

nale di *facilitatore* mettendo a disposizione vari punti di incontro e di dialogo tra start up, imprese, università, investitori e per ogni altro ente o persona considerata necessaria da coinvolgere nella trasformazione digitale dei modelli economici; c) la necessità di concedere, considerando i dati dell'export, una *corsia preferenziale al settore agroalimentare* e di scegliere l'agricoltura come settore strategico in quanto il territorio del *made in Italy*, e quello del *made in Marche*, è ristretto unico e irripetibile; d) l'importanza di concentrarsi sulla *cultura*, il modo di vivere all'italiana, il modello e il tipo di alimentazione dell'Italia e delle Marche come offerta di opportunità ovunque nel mondo per intercettare nuovi consumatori; e) *l'attrattività come attività cardine* per lo sviluppo regionale (sia di investitori per risollevarne aree depresse, sia di talenti per le imprese che per la ricerca, o di turisti intesi come pernottamenti o presenza sul territorio marchigiano); f) l'apertura verso *nuovi settori tecnologici o strategici* (smart cities, spazio, difesa, economia circolare, economia degli anni d'argento o *silver economy*, ecc) per impiegare al meglio la presenza di manodopera specializzata e sostenere sul lungo termine il fenomeno delle start up e la creatività intellettuale delle Marche; g) l'attenzione al sostegno per la creazione di nuove imprese in previsione della ripresa del mercato interno, per mantenere e consolidare il primato marchigiano ed europeo di imprenditorialità.

In sintesi, occorre una pubblica amministrazione in grado di *agire*, superando anche il luogo comune che sia capace solo di creare eccessiva burocrazia. Nella parola *agire* è anche possibile riassumere quanto trattato nelle pagine precedenti.

L'*A.G.I.R.E.* della pubblica amministrazione dovrebbe rappresentare tutti i settori, senza escluderne nessuno. Per questo si intende fornire un acronimo semplice ma a parere di chi scrive esaustivo come punto di riferimento per chi è chiamato ad *agire per l'impresa e con l'impresa*: (A) Attrattività, Accesso al credito, Agricoltura, Ambiente, Approvvigionamento energetico, Aerospazio, (G) Green Economy, politiche di Genere, (I) Innovazione, ICT, Internazionalizzazione, Infrastrutture, (R) Reti di Impresa, Ricerca e Sviluppo, (E) Economia digitale, Economia circolare, Economia degli anni d'argento e, non per ultimo, (E) come Europa con le sue molteplici opportunità. *Agire contemporaneamente verso tutte queste direzioni è possibile, anche se appare avventuroso*³¹³, ma serve

³¹³ DE FELICE M., TRAU' F., *Giorgio Fuà e i suoi allievi. Appunti minimi per una filosofia della formazione*, in *Le competenze per il futuro*, cit., "per agire non basta disporre di tante separate analisi specialistiche, occorre che qualcuno ne tenti la sintesi, sia pure in modo avventuroso (Fuà 1994)".

un luogo fisico - il CID - da istituire con apposita legge regionale. Occorre un attore pubblico capace di dare un indirizzo strategico e che sappia giocare fino in fondo il suo ruolo: la conoscenza dell'andamento dell'economia mondiale e regionale, nonché della composizione del tessuto produttivo imprenditoriale marchigiano, sono la base di partenza per fare analisi e scelte di lungo periodo necessarie a limitare la sovraesposizione delle imprese solo su determinati mercati trascurando le potenzialità di altri. E, ora più che mai, in una fase di "stagnazione" della domanda interna, occorre puntare alla proiezione globale delle Marche su tutti i mercati (emergenti e maturi), a differenza di quanto fatto in passato, per crescere in termini di export. Questo significa scegliere l'internazionalizzazione quale fattore strategico e strada obbligata con l'obiettivo di aumentare il numero di esportatori abituali.

Per questo, in una regione tra le più imprenditoriali di Italia e di Europa, si richiama l'attenzione sulla necessità di creare condizioni favorevoli per rafforzare ecosistemi a sostegno e stimolo dell'imprenditorialità a vocazione globale. Lo sviluppo del CID potrebbe essere la soluzione alle criticità e linee di azione indicate nelle comunicazioni e risoluzioni europee analizzate nel primo capitolo: spazi di aggregazione (ispirandosi a modelli già applicati in Germania, il paese più manifatturiero d'Europa), utili a tutte le cinque categorie di imprese di cui si compone il sistema produttivo (*imprese storiche/familiari, PMI, nuove imprenditorialità, start up innovative e PMI innovative*), ma nei quali aggiungere un punto di vista importante per il fare impresa italiano riconosciuto nel mondo, cioè lasciare agli aspiranti imprenditori e imprenditrici anche massima libertà "creativa", nonché l'opportunità di trasformare il talento in iniziative imprenditoriali, luoghi deputati a diffondere lo spirito imprenditoriale, dove coinvolgere le aziende marchigiane per diffondere testimonianze di realtà di successo esistenti (c.d. grandi campioni regionali) attraverso mentoring e role model, facilitando processi di apprendimento nella gestione delle sfide e dove collegare il mondo dell'istruzione con quello delle imprese. Inoltre, questi luoghi potrebbero rendere possibili processi di emulazione, favorire incontri tra imprenditori/imprenditrici che possano in futuro portare a processi di collaborazione, sotto forma di reti di impresa o di aggregazione per facilitare anche l'accesso al credito, e, privilegiando l'introduzione di innovazione di processi, contribuire al rilancio sostenibile di distretti in crisi o in fase di ristrutturazione. Infine, sareb-

bero luoghi di incontro anche per nuove imprenditorialità (giovanili e femminili), start up e PMI innovative, realtà a vocazione internazionale che hanno necessità di lavorare, fin dalla costituzione, in gruppo e in rete per affrontare le sfide globali tra le quali, ad esempio, l'approvvigionamento energetico (uno dei nodi principali delle Marche) e lo sviluppo sostenibile anche in ottica di economia circolare. Accanto a questa sfida principale, una moltitudine di paesi nel quadro dell'ONU si sono presi l'impegno di raggiungere 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile entro il 2030, con la particolarità che – rispetto al passato – gli OSS non valgono soltanto per i paesi meno avanzati o per quelli emergenti, ma per tutti. Il tutto nell'ambito delle potenzialità offerte dall'economia digitale. Sono luoghi dai quali potranno essere ideati processi utili, nonché nuovi prodotti e servizi da esportare. Qui potrebbe nascere il futuro delle eccellenze marchigiane ed avvenire il rinascimento del sistema industriale marchigiano, un luogo capace di attirare investitori internazionali e da posizionare uno in ciascun ambito provinciale (come si è visto non per mera e rigida suddivisione amministrativa ma funzionale ad affrontare la dispersione su tutto il territorio regionale delle PMI) deputato anche a promuovere l'immagine delle Marche, in Italia, in Europa e nel mondo: un luogo di aggregazione che diventi una vetrina non solo economica, ma anche turistica, di territorio e, in generale, delle Marche.

Un luogo di questo tipo consente l'applicazione concreta dell'art. 173 TFUE, esaminato nel primo capitolo. Indirizzare scelte strategiche nell'ambito della *politica industriale* a sostegno delle imprese significa innanzitutto rientrare in una materia che non è di competenza esclusiva né degli Stati Membri né dell'UE ma che, sulla base del TFUE, rientra tra le *azioni di coordinamento* dei due livelli istituzionali (nazionale ed europeo). Un contesto mondiale come quello attuale, considerando anche l'aumento della classe media con conseguente nuova potenziale domanda da intercettare e possibile vendita di prodotti (che si traduce in un aumento di fatturato per le aziende e posti di lavoro), impone di guardare oltre il mercato interno europeo e, di conseguenza, richiede un deciso cambiamento nelle scelte strategiche di indirizzo e di accompagnamento a sostegno di processi di internazionalizzazione: imprenditori e imprenditrici, che si assumono il rischio di impresa a livello nazionale, non sempre riescono ad affrontare un pianeta che, seppur entrato in una fase di disordine mondiale, rimane pur sempre e comunque,

nell'era dell'economia digitale, pieno di opportunità. Occorre pertanto affrontare una sfida manageriale ispirandosi a modelli imprenditoriali di successo³¹⁴. Tutto questo anche per introdurre un nuovo metodo di fare impresa, una scelta strategica – come sigillare un *patto tra indirizzo politico, amministrazione e sistema imprenditoriale marchigiano* – che solo la pubblica amministrazione può portare avanti con coraggio e decisione insieme all'obiettivo di proporre soluzioni in grado di contribuire a consolidare il primato di regione tra le più imprenditoriali d'Europa.

Per fare questo, viste tutte le necessità e criticità evidenziate nelle diverse comunicazioni europee ricordate nel presente studio e l'importanza strategica per l'intera tenuta socio-economica delle Marche, l'atto giuridico che appare come il più adatto è – a parere di chi scrive – una legge regionale per istituzionalizzare le singole missioni in un apposito articolato normativo, la necessità di lavorare contemporaneamente in modo strutturale e permanente dal lato della domanda e dal lato offerta, strumenti di implementazione (come accordi protocolli di intesa e convenzioni), senza creare ulteriori enti strutturali e agenzie, ma puntando ad una azione di coordinamento per ottimizzare il lavoro e le competenze di soggetti già esistenti, anche utilizzando spazi industriali dismessi evitando così un ulteriore consumo di suolo, introducendo un modello organizzativo che preveda l'istituzione all'interno dell'amministrazione regionale, in capo alla presidenza, mediante apposita delibera di giunta e conseguente ordine di servizio, di uno staff permanente, previa ricognizione delle competenze interne, dedicato appositamente e a tempo pieno all'implementazione strategica e operativa del CID.

Infine la pubblica amministrazione nelle Marche deve favorire l'ingresso massiccio delle donne nel mondo del lavoro, favorire lo studio da parte delle stesse di materie STEM

³¹⁴ Si veda GUERRA A., *Considerazioni e conclusioni*, in *Testimoniare lo sviluppo. Cinquant'anni di Fondazione Merloni*, Fondazione Merloni, 2014: “Se pensiamo alla mia generazione imprenditoriale e manageriale, nessuno prima di noi è stato così fortunato. E' una di quelle cose che forse raramente ci diciamo, ma raramente pensiamo che siamo gli unici a poter dire con grande serenità che abbiamo quattro miliardi di nuovi consumatori a disposizione. Sicuramente Aristide Merloni non li aveva, sicuramente le generazioni successive non li avevano e noi ce li abbiamo. Sono lì, lontani, difficili, complicati, ma ci sono e questa credo sia la prima grande fortuna”. Un possibile elenco di sfide manageriali da affrontare all'interno del CID potrebbero essere: piccola dimensione, passaggio generazionale, focalizzazione sul proprio settore, il marchio/brand, costruzione di relazioni forti con i clienti, distribuzione, *made in Italy*. Cfr CALEND A., *Orizzonti selvaggi*, Milano, 2018, pag. 21: “Un altro aspetto era stato sottovalutato: la rapidità della crescita delle nuove potenze economiche in un contesto di mercati aperti e deregolamentati dopo il crollo del comunismo. Lo sviluppo della Cina è avvenuto in meno della metà del tempo previsto da *Rostow*. Nessuna nazione a memoria d'uomo ha mai bruciato le tappe dello sviluppo a una velocità paragonabile”.

(scienza, tecnologia, ingegneria, matematica) con percorsi speciali o alternativi, nonché sostenere ogni forma di imprenditorialità, anche femminile. Lo si deve fare, considerati i numeri che fotografano il tessuto produttivo, per necessità di sopravvivenza. La tecnica lo permette. La crisi ha lasciato enormi spazi vuoti nelle zone industriali e anche nelle città. La creatività non manca. Bisogna canalizzarla verso un punto immediatamente visibile, un luogo che deve e può diventare utile per trovare una soluzione parziale o totale ai problemi del sistema imprenditoriale dove la creatività possa essere messa a disposizione di altri. E dove attrarre investitori e attivare canali di finanziamento nuovi e tradizionali esaminati nel terzo capitolo.

Ci vuole coraggio, soprattutto da parte del decisore pubblico, per inaugurare un nuovo modello mai visto prima nelle Marche. Ma dai CID a guida pubblica potrebbe rinascere lo spirito di trovare soluzioni ai problemi creando così opportunità imprenditoriali. Tutto questo per creare ricchezza, necessaria per garantire la sopravvivenza di una popolazione, di una cultura che ha visto innalzarsi sul proprio suolo meraviglie come il Palazzo Ducale di Urbino, e visto nascere la manifattura del calzaturiero, cantieri navali, distretti del mobile, in tempi meno favorevoli e in condizioni ben più difficili di quelle in cui viviamo oggi. Una volta istituita la legge regionale dove prevedere, come indicato nel *terzo capitolo*, anche le modalità di finanziamento - in via principale risorse regionali e fondi europei, e in via sussidiaria, la responsabilità sociale di impresa - ed il personale dedicato (rimandando ad atti amministrativi interni la relativa organizzazione), si dovrà attivare subito con tre azioni: primo, andare a stanare tutti i “garage/start up” marchigiani ovunque essi siano; secondo, procedere ad una suddivisione delle start up in base al loro scopo, mettendole in luce, come ricordato nel *terzo capitolo*, rispetto alla tipologia di finanziamento alla quale queste possono interessare; terzo, aprirsi ad una internazionalizzazione diffusa e proattiva. Questo perché la trasformazione digitale ed il crollo della domanda interna lo impongono, ma ricordandosi che questa inattesa opportunità della domanda estera si gioca in dura concorrenza sia interna, con altre regioni italiane, che esterna con paesi europei e non. Solo così, anche per le start up, i fondi potranno arrivare in maniera ingente e veloce. In più, a tutte sarà data la possibilità di lanciarsi prima possibile sul mercato e ad alcune di loro sarà permesso di avere rapidamente il mondo come loro mercato.

Pertanto serve dare ampio sostegno anche ai piccoli numeri (start up innovative e PMI innovative) per ottenere grandi risultati. E proprio da questo punto si è partiti, dallo studio OCSE 2011 sulle Marche ed un confronto con la normativa nazionale sulle start up innovative e PMI innovative, che, prima 2012, non esisteva. Ad oggi è possibile vederne limiti e potenzialità. La strada per le start up è – e deve essere considerata ormai – una corsia preferenziale per il rinascimento industriale. Per questo motivo, creare momenti istituzionali di confronto sul tema e occasioni imprenditoriali di presentazione delle idee e dei prodotti è d’obbligo, così come la contaminazione con le altre categorie di imprese indicate nel presente studio. Perché è arrivato il momento di lasciare sbocciare il fiore, quello dei nuovi Raffaello e del Bramante (oggi potenzialmente alcune imprese che saranno imprese di successo del domani), per citare ad esempio solo due tra i maggiori artisti del rinascimento, figli illustri di questa terra marchigiana che diedero luce artistica con inimitabili capolavori, lasciando i loro nomi sui libri di storia e contribuendo a lasciarsi alle spalle gli anni bui del Medioevo, come anche noi oggi siamo chiamati ad uscire più rafforzati da questa infinita crisi³¹⁵. Occorre agire ricordandosi che all’innovazione non si comanda, che le idee imprenditoriali non hanno l’abitudine di aspettare e quindi vanno ad insediarsi nei contesti più favorevoli nei quali l’ente pubblico può agire da stimolo e da catalizzatore di un ecosistema.

In conclusione, citando la dottrina economica, per impostare il nuovo modello di sviluppo marchigiano senza fratture ispirandosi alle teorie di Giorgio Fuà, “la forza che conta deriva dalla capacità di affrontare la dinamica competitiva della globalizzazione, senza subirla passivamente. La interazione consiste nel riuscire ad essere globalizzatori, non solo globalizzati. Per ottenere questo risultato si deve fare affidamento su una classe dirigente locale di imprenditori e di amministratori pubblici e privati che sappiano governare i processi di innovazione e di internazionalizzazione mantenendo nella regione la “testa pensante” e le attività strategiche per lo sviluppo locale. Significa avere una

³¹⁵ Cfr ALESSANDRINI P., *I fondamentali dell’Istao: un grande laboratorio a più voci*, in *Le competenze per il futuro*, Istao 50, 2018, pag. 340: “il regionalismo ha recuperato nobiltà scientifica. Le piccole imprese hanno trovato la giusta collocazione nella struttura produttiva, senza essere considerate un livello dimensionale da superare e un vincolo se ciò non avviene. Le diversità dei sistemi locali sono riconosciute come fioritura da sviluppare, non solo come discontinuità da appiattare”.

classe dirigente che abbia la capacità di mettere ordine in casa propria, avendo scelto i compiti da fare e riuscendo a realizzarli”³¹⁶.

Fare questo comporta cambiare il paradigma di riferimento e il punto di partenza di tutta l’analisi: oggi parlare di “*mercato e regole: il diritto che stimola le imprese*” significa che non si tratta di decidere in quale distretto “regolato” posizionare le imprese o di trasformare imprese in un distretto, come avveniva in passato. Oggi un ente pubblico agisce da stimolo se favorisce il posizionamento di entrambi (distretto e imprese) sul mercato. Esiste la necessità di affrontare – contemporaneamente – una moltitudine di sfide soprattutto in modo coordinato. Le opportunità della globalizzazione e le sue sfide non valgono allo stesso modo per tutte le aziende in tutti i luoghi e nello stesso momento. Rientra tra gli obblighi della pubblica amministrazione indirizzare, accompagnare e fare in modo che tutti gli attori siano messi nelle condizioni di poter crescere e sviluppare le proprie idee, specialmente se hanno limiti legati alla loro dimensione e struttura.

La regola auspicata è, dunque, quella di non creare ulteriori regole, ma di poter contare su una pubblica amministrazione che assuma un impulso manageriale e agisca, sotto la guida della presidenza, per progettualità in modo pervasivo nell’intera organizzazione³¹⁷: parafrasando il titolo, questa è la vera regola con cui stimolare le imprese e il loro diritto a stare sul mercato; un mercato che è diventato globale, più interconnesso, interdipendente e caratterizzato da cambiamenti sempre più frequenti e ad intervalli sempre più ridotti. Un mercato di questo tipo richiede un ente pubblico pro attivo che agisca da stimolo, che accompagni la potenziale esplosione di imprenditorialità e affianchi le imprese tradizionali, dotato di una visione propositiva di sintesi - con la piena consapevolezza di poter inserire nel proprio *modus operandi* un costante contributo all’elaborazione delle politiche discusse a Bruxelles - tra indicazioni regionali, nazionali ed europee nel rispetto dei vincoli costituzionali: la potestà legislativa dello stato e delle regioni è sottoposta ai vincoli derivanti dal diritto comunitario (art. 117, co.1). Nella gerarchia delle

³¹⁶ Cfr ALESSANDRINI P., *Marche+20. Sviluppo nuovo senza fratture*, cit. pag.3.

³¹⁷ Cfr SALVI D., *Ricostruzione e sviluppo sostenibile: le Marche future in Le competenze per il futuro*, Istaio 50, 2018, pag.285: “è una questione di cultura amministrativa, prima ancora che di ulteriori norme più o meno vincolanti. Se l’esperienza del sisma non aiuterà questa maturazione della classe dirigente politica e amministrativa, sarà difficile compiere quel salto di qualità da cui dipende il futuro dell’Appennino”. Per l’impatto economico del terremoto si veda: SOCCI C., EL MELIGI A., PIERMATTEI L., PRETAROLI R., SEVERINI F., *Impatto economico della ricostruzione per il terremoto 2016*, in *Le competenze per il futuro*, Istaio 50, 2018, pag. 287ss.

fonti, le fonti dell'UE si pongono su un livello più elevato rispetto alle fonti primarie. Vigè anzi il principio secondo il quale le norme nazionali contrastanti con il diritto europeo devono essere disapplicate.

Per la pubblica amministrazione questo significa fare *sinergia tra punto di vista giuridico ed economico*: dal punto di vista giuridico il vincolo derivante dal diritto europeo è addirittura più stringente di quello che discende dalla Costituzione.

Dal punto di vista economico “una regione è forte quanto più riesce a influire sui livelli superiori di governo per raccordare gli interessi collettivi regionali con quelli nazionali. Non si tratta di decidere, ma di dare un contributo alle decisioni”³¹⁸, costruendo condizioni di contesto per mantenere e accrescere l'occupazione, attirare talenti, favorire nuovi investimenti e iniziative imprenditoriali.

Tutto questo per il nobile obiettivo di mantenere uno “*sviluppo senza fratture*”³¹⁹.

Il *caso Marche*, laboratorio naturale³²⁰, ha di fronte a sé l'occasione storica per inaugurare un nuovo modello di sviluppo, replicabile altrove in Italia e in Europa, se saprà scegliere, da un lato, di inserire l'*impresa* e la cultura imprenditoriale come tema trasversale in tutte le sue politiche e, dall'altro, di attrezzarsi con personale competente³²¹, capace di

³¹⁸ Così ALESSANDRINI P., *cit.*, pag. 34.

³¹⁹ Cfr FUA' G., ZACCHIA C., (a cura di), *Industrializzazione senza fratture*, Bologna, 1983; GAROFOLI G., *Introduzione a Economia e Territorio in Le competenze per il futuro*, Istaò 50, 2018, pag.143 ss: “Il saggio di Fuà nel libro sottolinea l'originalità del modello di sviluppo industriale dell'Italia di mezzo che avviene senza fratture e, dunque, senza opposizione tra agricoltura e industria e senza necessità di elevati investimenti pubblici in infrastrutture. Un meccanismo di trasformazione economica permesso dalla capacità imprenditoriale (e dalla diffusa presenza di piccola imprenditoria e di capacità di calcolo economico nelle campagne) che consente un cambiamento progressivo della struttura economica di territori basati sulla piccola e media impresa. Ciò dava luogo a sistemi produttivi e sociali relativamente coesi”.

³²⁰ Per il territorio come hub di scambio di conoscenze e catalizzatori di innovazione condivisa si vedano LAMBORGHINI B., *Introduzione*, in *Le competenze per costruire il futuro*, *cit.*, pag. 22: “il successo della relazione tra territorio e imprese è rappresentato dalla capacità di generare in loco e attrarre talenti e competenze adeguate attraverso uno scambio continuo tra sistemi formativi, imprese e istituzioni. Le Marche sono già *hub* laboratorio naturale in questa direzione basta ricordare l'apporto di Fuà e Istaò”.

³²¹ Cfr LONGHI S., *Il capitale umano nel paradigma dell'Industria 4.0*, in *Le competenze per il futuro*, *cit.*, pag. 58: “Questo aspetto dovrà essere affrontato con molte risorse intellettuali: bloccare la trasformazione in atto con tutte le innovazioni che questa introduce è impossibile, quindi l'unica soluzione che resta è quella di poter guidare il processo su ambiti che devono trovare la più ampia condivisione. Si dovrà porre la massima attenzione sulle persone, sul capitale umano che è alla base di ogni organizzazione produttiva. Questo si dovrà fare in tempi molto brevi, perché un elemento che contraddistingue questa rivoluzione industriale dalle precedenti è la velocità con cui questa si manifesta”.

guidare un processo in cui, considerata la trasformazione continua, aggiungere una sola nuova *regola*: guardare ormai al mondo come il proprio *mercato*³²².

³²² Si è fatto ricorso al corsivo per mettere in evidenza le parole chiave del titolo: “*Mercato e regole: il diritto che stimola le imprese*”. Cfr CARBONI C., *Introduzione a Generare classe dirigente mediante esperienze formative eccellenti in Le competenze per il futuro*, cit, pag. 330: “Economista operativo, sapere appreso in grandi aziende e organizzazioni nazionali (Olivetti e ENI) e internazionali (Myrdal) nei loro uffici studi, scuole di classe dirigente che oggi non ci sono più, Fuà non riteneva che la classe dirigente potesse essere creata in vitro: ciò che la forgia è l’esperienza. L’eredità olivettiana della responsabilità verso la comunità di impresa e verso quella del territorio che la ospita, può apparire appannata dopo la globalizzazione. Tuttavia, la centralità dell’aspetto etico dell’imprenditorialità resta imprescindibile”. SAPPOLI G., *Dove va il mondo? Per una storia mondiale del presente*, Milano, 2014, pag. 129: “bisogna partire da un’antropologia positiva dell’imprenditore”.

Indice ragionato

INTRODUZIONE: l'oggetto della ricerca.....pagg. 3-14

Capitolo dedicato alla illustrazione delle premesse teoriche della tesi, in cui vengono esposte le ragioni che hanno condotto alla formulazione del quesito centrale del lavoro che consiste nell'individuare la regola più adatta per definire il Centro di Imprenditorialità Diffusa, luogo per stimolare le imprese ad affrontare le sfide economiche legate alla globalizzazione. L'importanza della questione è dovuta al fatto che il tema della politica industriale è un ambito specifico che rientra nelle competenze di coordinamento tra UE e stati membri e quindi, una volta definita la cornice normativa nazionale di riferimento, molto dipende dalla capacità di iniziativa delle singole amministrazioni regionali.

Oltre ad essere di stretta attualità, l'analisi che il quesito richiede è realizzabile in linea teorica ricorrendo al metodo dell'analisi economica del diritto pubblico, che considera il diritto non come insieme di precetti ma un insieme di incentivi che siano anche da stimolo per lo sviluppo economico e le attività imprenditoriali a cui il presente studio guarda.

CAPITOLO I

I FONDAMENTI GIUSPUBBLICISTICI PER UNO SVILUPPO ECONOMICO: dalla politica industriale europea alla legislazione regionale.....pag. 15

Il capitolo si concentra sui tre livelli della base giuridica: europeo, nazionale e regionale. A fare da cornice vi è l'art. 173 TFUE e una serie di comunicazioni delle istituzioni europee, tutte convergenti verso lo sviluppo di una cultura imprenditoriale.

Dall'esame delle comunicazioni si ravvisa un elemento comune: la mancanza di un luogo, di uno spazio fisico, in cui poter stimolare le imprese e affiancarle nelle loro sfide economiche, nonché l'importanza di tener conto di specificità territoriali in fase di drafting normativo. Preso atto di ciò, poiché la politica industriale europea rientra tra le competenze di coordinamento tra Stato e UE, si evidenzia l'opportunità per le amministrazioni regionali, in tale specifico ambito, di poter contribuire alla formazione del diritto nella fase ascendente e discendente. Terminata questa fase, si passa ad analizzare la normativa di riferimento nazionale (Industria 4.0) e regionale (LR 25/2018), integrando questa ultima anche con cenni alla riforma delle camere di commercio in quanto autonomie funzionali preposte allo sviluppo di impresa e interessate da un processo di riforma che consente, in questa fase, di poter riscrivere il rapporto tra sistema camerale e amministrazione regionale. Poiché il sistema camerale è titolare del Registro Imprese ed ha al suo interno sezioni speciali che consentono pubblicità di particolari categorie di imprese registrate, tale sistema può costituire la base per proporre la suddivisione delle imprese in categorie: ciò consentirebbe al rule maker di fare un lavoro sartoriale mirato alle esigenze di ciascuna categoria. Il capitolo si chiude con una breve disamina del sistema imprenditoriale marchigiano che si è distinto negli anni per la peculiarità dei distretti industriali, oggi protagonisti di un nuovo rilancio.

1.1 Uno studio multilivello: il ruolo dell'Unione Europea.....pag. 15

1.1.1 La politica industriale europea. Cenni.....pag. 19

1.1.2 L'incidenza delle regioni nelle politiche europeepag. 30

1.2 I livelli nazionale e regionale di fronte alla sfida della promozione economica	pag. 40
1.2.1 Il piano Industria 4.0 e sue discipline attuative	pag. 40
1.2.2 La riforma delle camere di commercio	pag. 50
1.2.3 Una misura di valorizzazione delle imprese meritevoli: start up innovative e PMI innovative	pag. 58
1.3 Il territorio: regione Marche e peculiarità imprenditoriali	pag. 62
1.3.1 Il panorama normativo statale e regionale rilevante	pag. 62

CAPITOLO II

UN MODELLO ORGANIZZATIVO A SOSTEGNO DELLE IMPRESE.....pag. 79

Introdotta da un breve esame sul processo delle agenzie in Italia, il capitolo esamina senza andare nel dettaglio alcuni modelli organizzativi pensati dal legislatore nazionale per sostenere lo sviluppo di impresa: incubatori certificati (2012), Digital Innovation Hub e Competence Center individuati nel piano Industria 4.0 (2016). Questa analisi, seppur sommaria, di ipotesi di strutture di stimolo allo sviluppo imprenditoriale è propedeutica ad un loro confronto ed è volta a sostenere la tesi che bisogna convergere verso una sintesi, mirata per il caso Marche, considerata la specificità del tessuto imprenditoriale regionale.

Oltre a porsi l'interrogativo di quale sia la regola giuridica più adatta per definire il "Centro di Imprenditorialità Diffusa" occorre chiedersi quale debba essere il modello organizzativo da implementare affinché sia da stimolo per lo sviluppo economico territoriale.

Introduzione: i diversi modelli organizzativi	pag. 79
2.1 Agenzie	pag. 82
2.2 Incubatori certificati (L. 179/2012)	pag. 91
2.2.1 Incubatori tra Digital Innovation Hub e Competence Center del Piano nazionale Industria 4.0	pag. 97
2.3 Quale scelta per le Marche? Alcune argomentazioni a favore di una proposta: i Centri di Imprenditorialità Diffusa	pag. 101

CAPITOLO III

L' ISTITUZIONE DEL CENTRO DI IMPRENDITORIALITÀ DIFFUSA p. 106

Stabilito che il caso Marche rappresenta una eccezione territoriale di cui tener conto, e fatto ricorso anche all'esame di esperienze di altri paesi manifatturieri in Europa, come Francia (Pole de Competitivité) e Germania (Fraunhofer), si osserva la necessità di avere una regia pubblica per realizzare atti di pianificazione, programmazione e di organizzazione necessari a fare sistema tra gli stakeholders dello sviluppo economico già esistenti. Occorre cioè puntare verso la visione comune strategica di lungo periodo trasversale alle singole esigenze e realtà: è questo l'obiettivo precipuo del Centro di Imprenditorialità Diffusa. A tal fine si propone la messa a punto di un progetto di legge regionale che istituisca tale Centro, ne preveda la mission e rilevi la necessità per i soggetti esponenti della domanda e dell'offerta di lavorare contestualmente in modo strutturale e permanente, con strumenti di implementazione (come accordi, protocolli di intesa e convenzioni) ed evidenzi sia risorse finanziarie e umane coinvolte. Si propone

di non creare ulteriori enti strumentali e/o agenzie, ottimizzando il lavoro e le competenze di soggetti già esistenti, utilizzando spazi industriali dismessi, evitando dunque un ulteriore consumo di suolo. Dal punto di vista strettamente amministrativo, si introdurrebbe un modello organizzativo che preveda l'istituzione, in capo alla presidenza della regione, mediante apposita delibera di giunta e conseguente ordine di servizio, di uno staff permanente, previa ricognizione delle competenze interne, dedicato all'implementazione del Centro di Imprenditorialità Diffusa.

3.1	Introduzione: la necessità di una cabina di regia pubblica.....	pag.106
3.2	La cornice normativa: una legge regionale.....	pag. 126
3.2.1	<i>Gli obiettivi del Centro di Imprenditorialità Diffusa.....</i>	pag. 127
3.2.2	<i>La trasformazione della cabina di regia in Giano Bifronte.....</i>	pag. 129
3.2.3	<i>Strumenti di implementazione: alcuni esempi.....</i>	pag. 131
3.2.4	<i>Il modello organizzativo interno.....</i>	pag. 133
3.3	Una nuova metodologia di confronto con il mondo imprenditoriale.....	pag. 136
3.4	Le modalità di finanziamento.....	pag. 143
3.5	Il locus del Centro di Imprenditorialità Diffusa: gli spazi industriali dismessi.....	pag.149
3.6	La gestione delle risorse umane	pag. 153

CONCLUSIONI.....pagg. 155-169

Il percorso trova il suo approdo nella conferma della tesi inizialmente prospettata: la necessità di prevedere un luogo in cui sostenere e stimolare il sistema imprenditoriale che potrebbe essere denominato: Centro di Imprenditorialità Diffusa. Si vuole sottolineare, tuttavia, che nell'ambito della definizione e individuazione della cornice giuridica di riferimento e del relativo modello organizzativo di implementazione, comprese le fonti di finanziamento, serve innanzitutto un cambio culturale che, partendo da una visione globale (europea, nazionale), agisca tenendo conto delle differenze regionali.

L'innovazione tecnologica spaventa, ma il rule maker può, con norme apposite, stimolare un approccio umanistico e promuovere contaminazione e cross fertilization tra settori diversi (manifatturiero, creatività, innovazione, arte cultura, scienza): in questo sia l'Italia che le Marche, culturalmente, sono i territori più attrezzati per inaugurare un modello – il Centro di Imprenditorialità Diffusa – capace di rilanciare un rinascimento industriale diventando, nell'applicazione dell'art. 173 TFUE, modello in Europa.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

ALESSANDRINI P., (a cura di), 2014, *Rapporto Marche +20: sviluppo nuovo senza fratture*, Regione Marche

ALESSANDRINI P., *I fondamentali dell'Istao: un grande laboratorio a più voci*, in *Le competenze per il futuro*, Istao 50, 2018

AMATO G., *Il governo dell'industria in Italia*, Bologna, 1972

AMATO G., *Il mercato nella Costituzione*, in *Quaderni cost.*, 1992

ANTOLDI F., CERRATO D., CAMPATI A., *Strategie e performance dell'industria alimentare*, Milano, 2015

AURICCHIO, CANTAMESSA, COLOMBELI, CULLINO, ORAME e PAOLUCCI, *Gli incubatori di impresa in Italia*, Banca di Italia (Eurosistema), 216/2014

AA.VV., *La dimensione sociale dell'Europa dal Trattato di Roma ad oggi*, Istituto di studi politici San Pio V, in occasione del 60° anniversario del Trattato di Roma, Roma, 2017.

BALDASSARRE A., *Diritti inviolabili*, in *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997

BANCA DI ITALIA, *Economia delle Marche*, Aggiornamento congiunturale n.35, novembre 2017

BANCA DI ITALIA, *Economie regionali. L'economia delle Marche*, n.11 giugno 2018

BANDERA S., CATTANEO M.C., *Il ruolo delle associazioni regionali europee nel processo decisionale europeo: stato dell'arte e prospettive* – in *Diritti Regionali*, rivista di diritto delle autonomie territoriali: - Anno 2018 - Fascicolo I, 8/1/2018

BARBERA A., FUSARO C., *Corso di diritto pubblico, VII edizione* Il Mulino 2012

BARTOLOMEI G., MARCOZZI A., *Come finanziare una start up innovativa*, Roma 2015

- BECATTINI G., *La coscienza dei luoghi. Territorio come soggetto corale*, Donzelli Editore, Roma, 2015
- BECATTINI G., *Il calabrone Italia*, Il Mulino, Bologna, 2007
- BERTINI S., *Dalla Industrializzazione senza fratture agli ecosistemi innovativi aperti*, in *Le competenze per costruire il futuro*, Istaio 50, Roma, 2018
- BILANCIA P., voce *Governance*, in FLORES M. (a cura di), *Diritti umani. Cultura dei diritti e dignità della persona nell'epoca della globalizzazione*, Torino, 2007
- BILANCIA P. (a cura di), *Modelli innovativi di governance territoriale. Profili teorici e risvolti applicativi*, Milano, 2011
- BILANCIA P., AMMANNATI L. (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea*, Milano, 2008
- BISTAGNINO L., CANTINO V., GIBELLO P., PUDDU E., ZACCONE D., *Il settore agroalimentare. Un patrimonio made in Italy da consolidare e rinnovare*, Cuneo, 2012
- BRICCO P., *Marchionne, lo straniero*, Rizzoli, Milano, 2018
- BONIFAZI A., GIANNETTI A., *Finanziare l'impresa con i fondi europei. Strumenti e opportunità 2014-2020*, Ipsoa Wolters Kluwer Italia, Milano, 2014
- BONOMI A., *Arca, rigenerare i territori partendo dalla terra - lo spirito della smart land*, I Quaderni dell'Arca, luglio 2018
- BONOMI A., *La società circolare: fordismo, capitalismo molecolare, sharing economy*, Derive Approdi, 2016
- BONOMI A., *Il vento di Adriano*, Derive Approdi, Roma, 2015
- BONOMI A., PUGLIESE F., *Tessiture sociali*, Egea, Milano, 2018
- BERTARINI B., *La riqualificazione delle aree di crisi industriale complessa: l'intervento pubblico tra mercato e persona*, Giappichelli, 2017
- CALENDA C., *Orizzonti selvaggi*, Milano, 2018
- CARAVITA B., SALERNO G.M., FABRIZZI F., CALZOLAIO S., GRANDI F., *Mappe d'Italia: dove va la riorganizzazione territoriale? Prime osservazioni sul problema dello zoning amministrativo*", in *Federalismi*, 8/2018

CARAVITA B., SALERNO G.M., FABRIZZI F., CALZOLAIO S., GRANDI F., *Mappe d'Italia. Alla ricerca della riorganizzazione territoriale tra funzioni, reti e servizi*", Universitas Mercatorum, marzo 2018

CARBONI C., *Introduzione a Generare classe dirigente mediante esperienze formative eccellenti* in *Le competenze per il futuro*, Istaio 50, 2018

CASSESE S., *I maggiori vincoli amministrativi alle attività di impresa: dai casi specifici alle soluzioni*" – coordinamento scientifico Sabino Cassese, Treccani la Cultura Italiana, Aspes Institute Italia

CASSESE S. (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2007

CASSETTI L., *La cultura del mercato fra interpretazione della Costituzione e principi comunitari*, Torino, 1997

CENSIS, *51° Rapporto sulla situazione sociale del Paese/2017*, Franco Angeli, 2017

CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2013

COCOZZA F., *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia. I «diritti di cittadinanza» tra libertà economiche ed integrazione sociale*, Torino, 2001

CONFERENZA DELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME, in www.regioni.it

COTTARELLI C., *I sette peccati capitali dell'economia italiana*, Feltrinelli, Milano, 2018

D'ANDREA L., *I principi costituzionali in materia economica*, Consultaonline

DE ANGELIS M., *L'effettività della tutela della salute ai tempi della crisi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016

DI GASPARE G., *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, II edizione, Cedam, 2015

FAVARETTO I., *L'economia delle Marche. Quali politiche regionali per lo sviluppo e la crescita*, in *Le competenze per il futuro*, Istaio 50, 2018

FONDAZIONE MERLONI, UNIVERSITA' POLITECNICA DELLE MARCHE, *L'imprenditorialità nelle Marche*, 2015

FONDAZIONE MERLONI, *Dai distretti alle filiere lunghe. Modelli di internazionalizzazione delle imprese e competitività del territorio*, in Fondazione Merloni, 15/11/2013

FONDAZIONE MERLONI, *Classifica delle principali imprese marchigiane 2017*, in Fondazione Merloni, Ancona, 16/10/2018

FONDAZIONE MERLONI, *Rapporto GEM Italia – 2017*, Quaderni di Economia Marche 2018-I

FOSSATI S., LATOUR G., *Dalle regioni un aiuto alla rinascita dei capannoni*, Sole 24 Ore, 8/3/2018

FUA' G., ZACCHIA C., (a cura di), *Industrializzazione senza fratture*, Bologna, 1983

GAROFOLI G., *I difficili rapporti ricerca-industria in Italia*, in *Le competenze per il futuro*, Istaio 50, 2018

GAROFOLI G., *Introduzione a Economia e Territorio* in *Le competenze per il futuro*, Istaio 50, 2018

GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1985

GROPPI T., SIMONCINI A., *Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti*, Torino, 2012

GUALTIERI R., *Come liberare i 650 miliardi di InvestEU*, online, 19/1/2019

GUARINO G., *Pubblico e privato nell'economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Quaderni cost.*, 1992

GUERRA A., *Considerazioni e conclusioni*, in *Testimoniare lo sviluppo. Cinquant'anni di Fondazione Merloni*, Fondazione Merloni, 2014

GUIDI G., *Sharing Economy: un business da 572 miliardi di euro*, in *Sida*, 9/8/2016

IACOVIELLO A., *La partecipazione delle autonomie territoriali alla fase ascendente del processo decisionale europeo: i modelli organizzativi delle Regioni italiane* – in *Diritti regionali, rivista di diritto delle autonomie territoriali*, Anno 2017 - Fascicolo III. 10/1/2018

IACOBELLI G., LORENZONI G., ORAZI F., *Officina Additiva, luogo di soluzioni in cerca di problemi*, Jcube, 2015

IADAROLA S., *Industria 4.0 va avanti adagio*, ItaliaOggi, Imprese e Innovazione, 16/7/2018

IEVA L., *Fondere regioni ed enti territoriali per rilanciare l'economia*, in LexItalia 20/8/2018

INDAGINE MISE/MEF, *La diffusione delle imprese 4.0 e le politiche: evidenze 2017*, luglio 2018

ISTAO, *Le determinanti dello sviluppo imprenditoriale: l'esperienza E-capital*, Fondazione Marche, 2016

ISTAO, *Le competenze per costruire il futuro*, Edizioni di Comunità, 2018

LAMBORGHINI B., *La fabbrica, l'impresa, la rete di competenze, il territorio come hub nello scenario digitale: le Marche come hub laboratorio naturale*", in *Le competenze per costruire il futuro*, Ista0 50, Roma, 2018

LANCHESTER F. (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Milano, 2016

LETTA E., *Ho imparato*, Bologna, 2019

LEVI E., *Sulle start up vi dico cosa l'Italia può imparare dalla Francia*, Agi, 5/7/2017

LONGHI S., MONTERIU A., *Il capitale umano nel paradigma dell'Industria 4.0*, in *Le competenze per il futuro*, Ista0 50, 2018

LUPO N., *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione "composita" dell'UE: Le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, 2014, n. 3

MANSANTA C., SANI D., *Digital Innovation Hub-Appendice alla prima parte*, in *Le competenze per il futuro*, Ista0 50, 2018

MATTEI U., *Senza diritto, che mercato è*, Il Sole 24 Ore, 5/6/2009

MICELLI S., *Futuro artigiano. L'innovazione nelle mani degli italiani*, Marsilio, 2011

- MICELLI S., *Le ragioni della manifattura e il dialogo con i territori*, Sole 24 Ore, 14/8/2018
- MINISTERO SVILUPPO ECONOMICO (MISE), *Relazione annuale 2017 sullo stato di attuazione e sull'impatto delle policy per start up e PMI innovative*, dicembre 2017
- MISE, *Startup Survey 2016 – la prima indagine sulle neoimprese in Italia*, Istat 2018
- MODUGNO F., *Appunti per una teoria generale del diritto. La teoria del diritto oggettivo*, Torino, 2000
- MODUGNO F., NOCILLA D., *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. soc.*, 1989, 411 ss.
- MODUGNO F., CELOTTO A., RUOTOLO M., *Considerazioni sulla “crisi” della legge*, in *St. parl.*, 1999
- MOLINARI M., *Perché è successo qui*, La nave di Teseo, Milano, 2018
- MOSCARINI A., *Sussidiarietà e libertà economiche*, in *Trasformazioni della funzione legislativa. I «vincoli» alla funzione legislativa*, a cura di Modugno, Milano, 1999
- NANIA R., (a cura di), *Libertà economiche e libertà d'impresa*, in *I diritti costituzionali*, Torino, 2001
- NAPOLITANO G., ABRESCIA M., *Analisi economica del diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2009
- OCSE, *Entrepreneurship, SMEs and Local Development in the Marche Region*, OECD Marche Region, 2011, Italy
- ONIDA F., *Populismi e governo della globalizzazione* in *Rapporto ICE 2017-2018. L'Italia nell'economia internazionale*, 2/7/2018
- PAOLELLA F., *Il ruolo del sistema camerale nella crescita economica dell'UE*, in *Federalismi*, 7/11/2007
- PARLAMENTO EUROPEO, *Study on Industry 4.0*, Directorate General for Internal Policies, 2016

PATRIGNANI N., *La quarta rivoluzione industriale tra innovazione tecnologica e responsabilità sociale*, in *Le competenze per il futuro*, Istaò 50, 2018

PICOZZA E., *Il diritto pubblico dell'economia nell'integrazione europea*, Carocci edizione, Roma, 2001

PISTOLETTO M., *Il Terzo Paradiso*, Venezia, 2015

PREDIERI A., *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963

RAWORTH K., *L'economia della ciambella, sette mosse per pensare come un economista del XXI secolo*, Milano, 2017

RAPPORTO ICE 2017-2018, *L'Italia nell'economia internazionale*, Istat/ICE/Mise, 2018

ROSINI M., *Le leggi europee regionali tra ambiziosi quadri normativi e deludenti prassi applicative: il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto dell'UE dopo la legge n. 234 del 2012* – in *Diritti Regionali*, rivista di diritto delle autonomie territoriali, anno 2018, Fascicolo I, 27/12/2017

ROSSI G., *Introduzione alla lettura dei principi di diritto amministrativo*, Giappicchelli, Editore

SALMONI V., (intervista a) responsabile scientifico area territorio e città di Istaò, Symbola, Festival della Soft Economy, 7/7/2017

SALVI D., *Ricostruzione e sviluppo sostenibile: le Marche future* in *Le competenze per il futuro*, Istaò 50, 2018

SAPELLI G., *Dove va il mondo? Per una storia mondiale del presente*, Milano, 2014

SCALI L., VIANIELLO S., *Start up digitali e PMI innovative*, Milano, 2016

SIMONELLI U., in *"I compiti del giurista di impresa e la regolamentazione di questa figura nei Paesi del common law"*, 2015

SYMBOLA, *100 Italian Circular Economy Stories. La ricerca Enel-Symbola*, Roma, 2018

SOCCI C., EL MELIGI A., PIERMATTEI L., PRETAROLI R., SEVERINI F., *Impatto economico della ricostruzione per il terremoto 2016* in *Le competenze per il futuro*, Istaò 50, 2018

SOCIAL INNOVATION MONITOR, *Report sull'impatto degli incubatori e acceleratori italiani*, seconda edizione, 2018

TORCHIA L., *I nodi della pubblica amministrazione*, Ed scientifica, Napoli, 2016

TURANI G., *Alle origini del quarto capitalismo*, 25/3/2017

UNIONCAMERE, *Osservatorio nazionale distretti italiani, il nuovo respiro dei distretti tra ripresa e riposizionamento*, Rapporto 2015 (settembre 2016)

UNIONCAMERE, *dati Movimprese*, www.infocamere.it/movimprese

VILELLA G., *Una preoccupante crisi dell'Europa in Un passaggio*, Pendragon, 2012

VILELLA G., *Innovazione tecnologica e democrazia*, edizioni Pendragon, 2015

VILELLA G., *Essere europei*, edizioni Pendragon, 2016

VILELLA G., *Introduzione alla E-Democracy*, Pendragon, 2019

*Dedicato ai miei genitori,
senza i quali non sarebbe stato possibile
raggiungere un traguardo tanto ambito e desiderato da sempre.*

*Un ringraziamento speciale lo rivolgo alla prof.ssa Monica De Angelis, tutor del presente lavoro, che ha seguito questa ricerca fin dalla sua impostazione, discutendo con me i nodi problematici ed offrendomi sempre con generosità consigli e incoraggiamenti.
A lei e alla sua collaboratrice dr.ssa Marta Cerioni dedico la mia infinita stima.*

Un ringraziamento particolare è riservato a Raimondo Orsetti, dirigente del Servizio Sviluppo e Valorizzazione delle Marche, esprimendogli un grande senso di gratitudine per la sua considerazione e fiducia, intrecciate con una costante spinta ad osare.

Un pensiero a Flavio Burlizzi, direttore di Unioncamere Bruxelles che, a luglio 2018, mi ha ospitato consentendomi di completare il dottorato a contatto con parlamentari europei e istituzioni, impegnati nella definizione della programmazione 2021/2027.

Infine, nell'anno del 100° anniversario dalla nascita di Giorgio Fuà, figura fonte di ispirazione per il lavoro di questi anni, un pensiero lo rivolgo a tutti i marchigiani. Ai marchigiani di oggi e del domani.