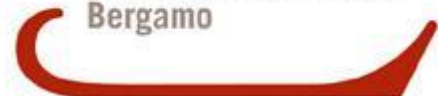




OECD Territorial Reviews: Bergamo, Italy

Policy Highlights (I punti chiave delle politiche)



Questo documento è l'anteprima del "Policy Highlights" ("I punti chiave delle politiche") del Rapporto in corso di pubblicazione: *OECD Territorial Reviews: Bergamo, Italy* (OECD Publishing, Paris).

Disclaimer

La qualità della traduzione e la sua coerenza con il testo originale sono responsabilità dell'autore della traduzione. In caso di discrepanza tra il testo originale e la traduzione, farà fede il testo originale.

Questo documento contiene una sintesi preliminare del Rapporto in corso in pubblicazione " *OECD Territorial Reviews: Bergamo, Italy*".

Le opinioni e gli argomenti qui espressi non riflettono necessariamente i punti di vista ufficiali dei Paesi membri di OCSE.

Questo documento e qualsiasi mappa in esso contenuta sono senza pregiudizio dello statuto o della sovranità di qualsiasi territorio, della delimitazione delle frontiere e dei confini internazionali e del nome di qualsiasi territorio, città o zona.

I dati statistici per Israele sono forniti dalle competenti Autorità israeliane e sotto la loro responsabilità. L'uso di tali dati dall'OCSE è senza pregiudizio dello statuto delle Alture del Golan, di Gerusalemme Est e degli insediamenti israeliani in Cisgiordania ai sensi del diritto internazionale.

Fonti dei grafici e delle immagini:

La 'smile curve' è stata adattata da Baldwin. R.E. e S.J. Evenett (2015) "Value creation and trade in 21st century manufacturing", *Journal of Regional Science*, Vol. 55(1), pp. 31-50.

Si riconosce l'uso di Rapid Response imagery from the Land, Atmosphere Near real-time Capability for EOS (LANCE) Sistema operato da NASA/GSFC/Earth Science Data and Information System (ESDIS) with funding provided by NASA/HQ

Tutti gli altri grafici (con le fonti dettagliate) sono disponibili nella Territorial Review di Bergamo: (in corso di pubblicazione) OCSE/OECD: *Bergamo, Italia* OCSE/OECD Publishing, Parigi.

"Policy Highlights" (I punti chiave delle politiche) dalla pubblicazione originale in inglese di OCSE/OECD con il titolo: *OECD Territorial Reviews : Bergamo, Italy* © 2015 OECD Tutti i diritti riservati.

© 2015 Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bergamo per questa edizione italiana

OECD Territorial Reviews: Bergamo, Italy

Policy Highlights – I punti chiave delle politiche

Ringraziamenti

Questo rapporto sintetico presenta le principali linee di condotta contenute nella prossima “Analisi territoriale OCSE su Bergamo”, che rientra nella serie delle Analisi territoriali OCSE prodotte dal Public Governance and Territorial Development Directorate (GOV) dell’OCSE e dalla sua Regional Development Policy Division, diretta da Joaquim Oliveira Martins. Il presente documento è stato stilato da David Bartolini, Enrique Garcilazo e Alexander C. Lembcke, con il significativo contributo di Rafael Boix (University of Valencia, Spain). Ha beneficiato dei preziosi consigli di Karen Maguire, Joaquim Oliveira Martins, William Tompson e Raffaele Trapasso. Victoria Elliot ha prestato il supporto editoriale. La pubblicazione è stata coordinata da Gemma Nellies.

L’OCSE desidera ringraziare la Camera di Commercio di Bergamo e il local team italiano per la loro cooperazione e supporto durante l’analisi. Un ringraziamento speciale va a Paolo Longoni per il coordinamento del progetto. Inoltre, l’OCSE desidera ringraziare i Paesi Bassi e la Svezia per la partecipazione dei loro peer reviewer, Linco Nieuwenhuyzen (Brainport Development N.V.) e Tomas Ekberg (Regione Västra Götaland).

Analisi territoriale di Bergamo

La provincia di Bergamo si trova nel Nord Italia, al bordo del “triangolo industriale”, l’area Milano-Torino-Genova, dove ebbe inizio l’industrializzazione del paese. Bergamo è anche una delle molte zone italiane dove si sono sviluppati i distretti industriali. Questo forte passato industriale rimane l’ossatura dell’economia della provincia.

Nel 2001, l’OCSE ha condotto un’Analisi Territoriale, riconoscendo i punti di forza della struttura industriale di Bergamo ed evidenziandone la competitività sui mercati internazionali. L’analisi ha anche evidenziato alcuni punti deboli, tra cui una carenza di educazione formale della forza lavoro e un’infrastruttura dei trasporti scarsamente sviluppata., concludendo che la provincia aveva bisogno di migliorare la governance locale e suggeriva la creazione di un’“alleanza regionale” tra gli attori locali. Questi punti deboli rimangono oggi aree di sviluppo in cui inserire un’azione politica.

Negli anni successivi all’analisi, Bergamo ha mantenuto la sua base industriale ma ha registrato un rallentamento nella produttività. Ciò ha portato a un netto declino nel vantaggio competitivo di Bergamo rispetto ad altre regioni OCSE TL3 con struttura industriale simile.

Alcuni dei fattori che hanno contribuito a questa performance poco brillante erano già stati identificati nel 2001, come il basso livello di competenza della forza lavoro e la necessità di migliorare la coordinazione tra

gli attori economici locali. Altri fattori sono emersi più di recente, come la crescente concorrenza internazionale e il sempre più sfavorevole quadro regolatore e macroeconomico nazionale.

L’obiettivo di questa analisi è monitorare il progresso dall’ultima analisi e rivedere le principali sfide allo sviluppo di Bergamo nel contesto attuale, con un’attenzione speciale alla *transizione verso attività di più elevato valore aggiunto e intensità tecnologica*.

Tra le azioni a sostegno di questa transizione: *i)* elaborazione di un piano di sviluppo della provincia supportato da tutti gli attori locali; *ii)* miglioramento delle competenze della popolazione adulta attraverso adeguati programmi di istruzione e formazione; *iii)* stimolazione del sistema d’innovazione; *iv)* attrazione di investimenti diretti all’estero (IDE); e *v)* aumento della competitività di piccole e medie imprese (PMI).

La creazione di una struttura per la costruzione di una strategia di sviluppo per Bergamo rimane un ingrediente fondamentale per la programmazione e implementazione dell’azione politica futura. Solamente uno sforzo concertato, da parte degli attori locali pubblici e privati, può contribuire a una strategia olistica che promuova la complementarità delle azioni politiche. La recente riforma amministrativa del governo provinciale rende il bisogno di creare una piattaforma dove gli attori locali possano incontrarsi ed elaborare una visione comune per il futuro di Bergamo ancor più pressante.

Come sta andando Bergamo?

Bergamo ha un'economia avanzata e un alto tenore di vita

La provincia di Bergamo è una delle province a livello TL3 più ricche dell'OCSE. Il prodotto interno lordo (PIL) pro capite supera la media delle regioni TL3 dell'OCSE, e la disoccupazione è sempre stata storicamente molto bassa. Tra il 2000 e il 2010 il tasso di disoccupazione era sotto il 4%. Sebbene da allora sia aumentato fino a circa il 7, rimane al di sotto della media dell'OCSE. L'attrattività della provincia è confermata da una crescita sostenuta e relativamente elevata di popolazione. Nei periodi dal 1995-2007 e dal 2007-11, la popolazione di Bergamo è cresciuta a medie annuali dell'1% e dell'1,2% rispettivamente, rappresentando più di quattro volte la media italiana e più di tre volte la media delle regioni TL3 dell'OCSE.

La struttura industriale di Bergamo unisce varie eccellenze regionali – medie e grandi imprese altamente produttive – con cluster di PMI, che formano alcuni dei famosi “distretti industriali” italiani. Questo passato industriale è stato l'ossatura dell'economia di Bergamo, con un forte settore privato in una posizione vantaggiosa nei confronti dei principali mercati europei.

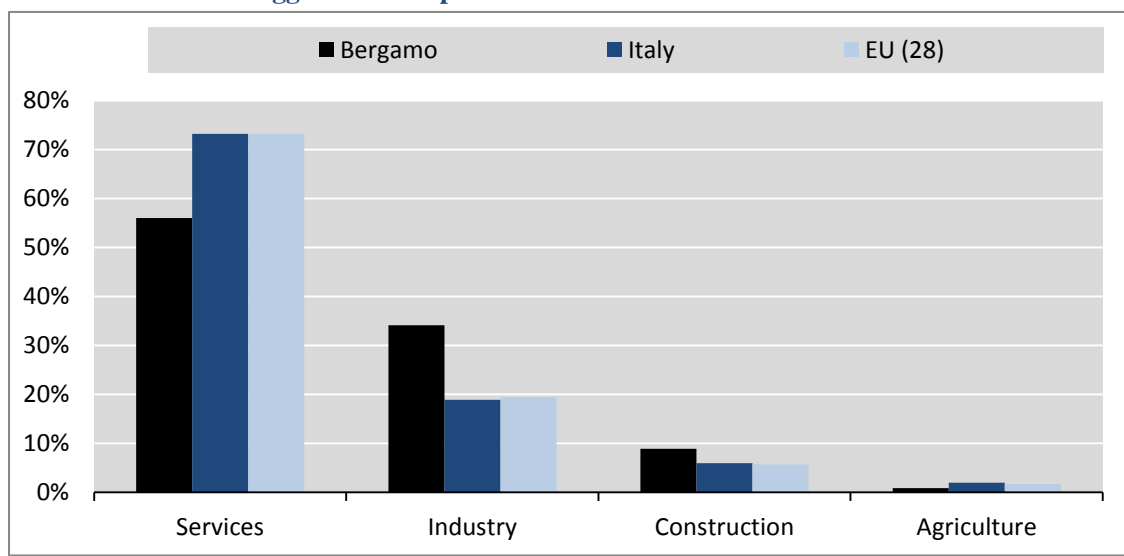
Il settore manifatturiero rimane fondamentale per l'economia di Bergamo

Negli ultimi decenni, l'economia dei paesi e delle regioni OCSE ha subito profondi cambi strutturali. C'è stata una riduzione nel contributo del settore manifatturiero e un aumento nei servizi. In controtendenza, il settore manifatturiero di Bergamo basato sulle PMI rimane un valore chiave. La manifattura continua a rappresentare più di un terzo dell'attività economica della provincia: il 35% circa del valore aggiunto lordo (VAL) in termini reali, e il 34% dell'occupazione, sensibilmente al di sopra delle medie europee ed OCSE. Cinque sotto-settori (prodotti in metallo, macchinari e attrezzature, gomma e plastica, tessile e materiale elettrico) rappresentano insieme il 51,8% dell'occupazione manifatturiera.

Secondo la struttura tradizionale dei distretti industriali, la grande maggioranza delle imprese di Bergamo rimane composta da piccole e medie imprese; si tratta di uno dei centri delle PMI in Italia e una delle regioni OCSE con la più alta concentrazione di piccole imprese.

La maggioranza delle imprese medie e

Percentuale di valore aggiunto lordo per settore nel 2011



grandi di Bergamo è specializzata in attività oggetto di commercio internazionale, e molte di queste appartengono al settore manifatturiero. Questo elemento rappresenta sia una debolezza che una forza della provincia. Rende Bergamo vulnerabile alla delocalizzazione e agli sviluppi esterni su cui gli attori locali hanno poco o nessun controllo. Ma scollega anche le aziende esportatrici dalle fluttuazioni della domanda locale e le rende meno dipendenti dal supporto o da trasferimenti nazionali. Inoltre, le attività oggetto di commercio internazionale tipicamente mostrano una maggiore crescita della produttività rispetto alle attività non oggetto di commercio internazionale e tendono ad avere un forte effetto moltiplicatore sull'economia nel complesso.

Il settore manifatturiero di Bergamo rimane significativo perché ha attraversato importanti cambi strutturali negli ultimi dieci anni. L'occupazione si è sensibilmente spostata da settori storicamente solidi come tessile e abbigliamento e riparazione e installazione di macchinari, verso la produzione di macchinari e attrezzature, gomma e plastica e materiali chimici. Questo cambiamento ha contribuito a un aumento dell'intensità tecnologica nel settore manifatturiero, che si è spostato da attività manifatturiere a media e bassa tecnologia ad attività a tecnologia medio-

alta.

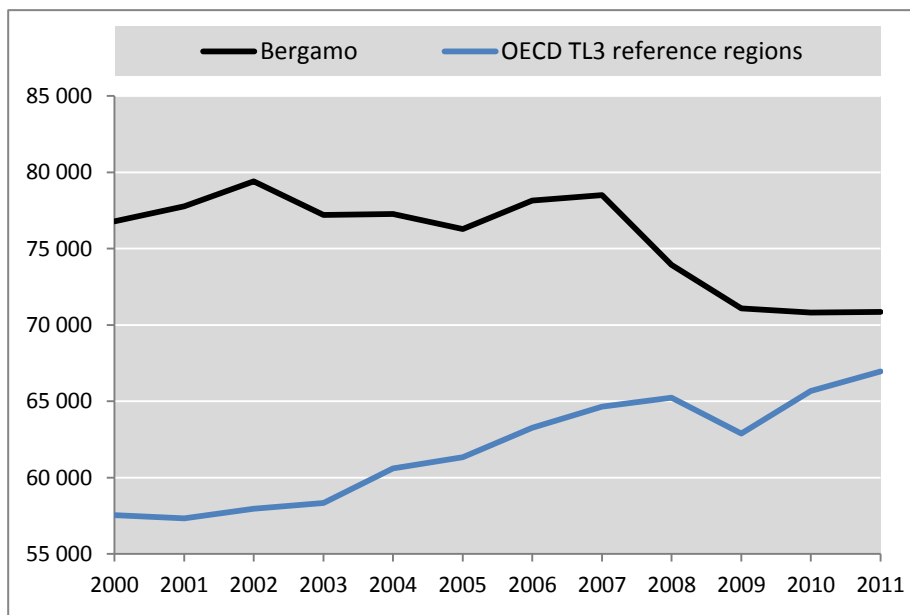
Il cambio di specializzazione è collegato alla crescente dipendenza della regione dalle esportazioni. Su uno sfondo di domanda interna debole, il tasso di crescita delle esportazioni di Bergamo è stato del 6% l'anno nel periodo 2000-07 e del 3% nel periodo 2008-11. Le esportazioni negli ultimi anni sono passate dalle vendite all'interno dell'Europa ai mercati mondiali, una tendenza globalizzante che riflette sia la crescente integrazione delle aziende esportatrici di Bergamo nell'economia mondiale che la domanda fiacca in gran parte dell'Unione Europea.

Quali sono le sfide emergenti di Bergamo?

La produttività ha stagnato

Le forze tradizionali del modello di Bergamo non si sono dimostrate sufficienti per sostenere una crescita forte. In particolare la crescita della produttività si è appiattita sin dagli inizi degli anni 2000, e l'economia di Bergamo ha perso terreno rispetto ad altre regioni manifatturiere.

La crescita della produttività nel periodo 2000-11 si è attestata su una media dello 0,7% l'anno, ben al di sotto della media delle regioni TL3 OCSE, e al di sotto di regioni con caratteristiche industriali simili.



Nota: La tabella indica la produttività del lavoro a Bergamo (definita come valore aggiunto lordo per lavoratore nel 2005 in dollari US) rispetto ad altre regioni TL3 OCSE con struttura industriale simile

Si è attestata anche leggermente al di sotto della media nazionale, già di per sé molto bassa rispetto ad altri paesi OCSE. Perciò, se nel 2000 la produttività della forza lavoro di Bergamo si attestava al 33% sopra la media TL3 OCSE, nel 2011 era superiore solo del 14% .

L'indebolimento della performance è stato accentuato dall'avvento della crisi economica e finanziaria. A partire dal 2007, la produttività a Bergamo è scesa, cadendo a un tasso ancor più veloce della media italiana. Il recupero della produttività riscontrato in altri paesi OCSE non si è evidenziato a Bergamo. In termini di produzione totale, la contrazione annua del PIL nel periodo 2007-11 (-2,4%) è stata otto volte più grave della media delle regioni TL3 OCSE (-0,3%), e persino più grave della media nazionale (-1,7%). Di conseguenza, il primato di Bergamo nel reddito pro capite si è abbassato rispetto alle regioni comparabili. Nel 2000, Bergamo era del 36% sopra la media, ma quel vantaggio è stato perso.

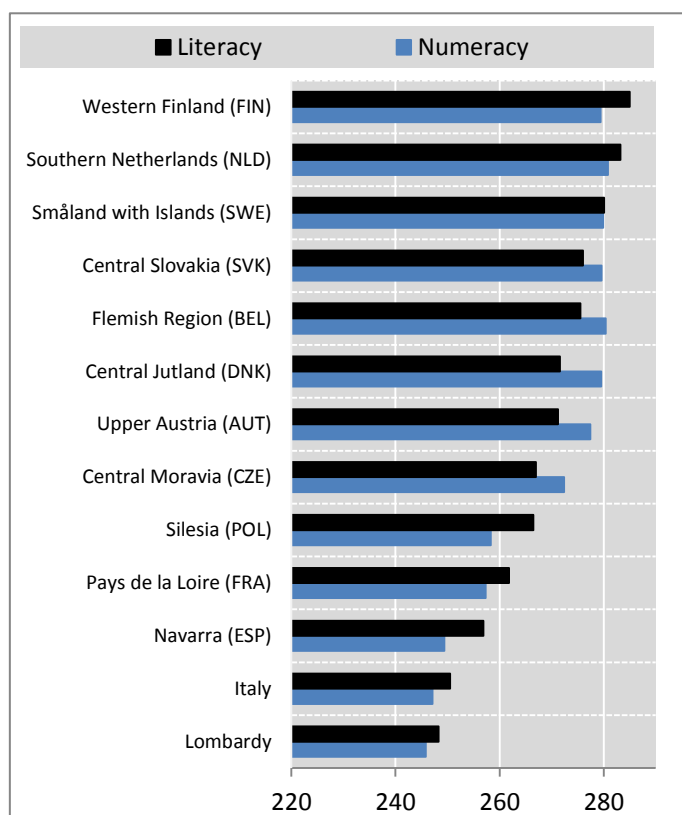
Il deterioramento è stato particolarmente pronunciato nel mercato del lavoro. Nel 2012, il tasso di disoccupazione a Bergamo era tre volte il valore del 2004, un aumento maggiore di quello dell'Italia nel complesso. La disoccupazione giovanile, seppur rimanendo inferiore alla media italiana (35%), ha raggiunto livelli mai visti prima del 25%. L'impennata della disoccupazione giovanile segna un importante cambio per l'economia di Bergamo, che ha storicamente beneficiato di elevati tassi di attività tra i giovani, alimentati dal rapido assorbimento di teenager nel mercato del lavoro.

Il cambio potrebbe riflettere maggiore

domanda di lavoratori specializzati nella provincia, oltre l'indebolimento generalizzato delle condizioni del mercato del lavoro.

La forza lavoro adulta manca di competenze generali

Molti lavoratori adulti hanno poche competenze trasferibili. La tradizionale forza di Bergamo nel manifatturiero permetteva transizioni scuola-lavoro relativamente facili. Di conseguenza, spesso la gente si affacciava al mercato del lavoro non appena terminata la scuola dell'obbligo, senza terminare l'istruzione secondaria o ottenere un diploma. Trovava lavoro e acquisiva competenze specifiche a quella



Nota: Risultati medi dei test sulle competenze linguistiche e matematiche degli adulti ricavati dal Programma 2011/2012 per la valutazione Internazionale delle Competenze degli Adulti (PIAAC) in Lombardia e altre regioni TL2 OCSE. I gruppi di confronto sono regioni TL2 che contengono una regione TL3 OCSE più piccola con una struttura industriale simile a quella di Bergamo, che fa parte della Lombardia.

mansione sul posto di lavoro.

Nel complesso, più della metà dei lavoratori della provincia non ha terminato la scuola superiore. Il risultato è un'ampia percentuale di lavoratori altamente qualificati nei compiti specifici del loro posto di lavoro o della loro azienda ma cui mancano le competenze generali richieste per adattarsi alle moderne tecniche produttive e per implementare pratiche innovative.

Lo sguardo verso le generazioni più giovani è un po' più promettente. La Lombardia, la regione in cui si trova Bergamo, si attesta sopra la media OCSE nel programma di valutazione internazionale dell'allievo (PISA), e ha registrato sensibili miglioramenti negli ultimi due PISA. Tuttavia, nonostante i risultati positivi nel programma PISA, una larga fetta di giovani adulti detiene competenze che ricadono nella gamma più bassa di competenze. Se non si affronta immediatamente la debolezza, potrebbe diventare un importante impedimento per lo sviluppo futuro della provincia e l'inclusione sociale.

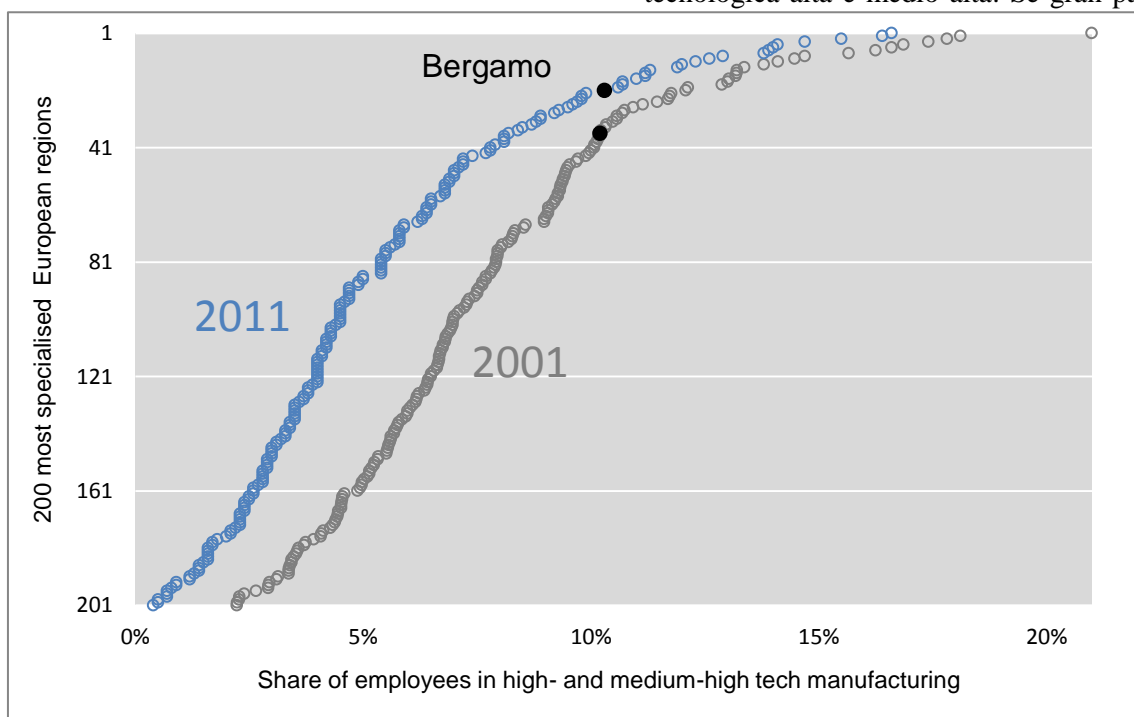
Innovazione al di sotto del potenziale

La Lombardia è una delle regioni più

innovative d'Italia, ma la spesa nel settore ricerca e sviluppo ha stagnato rispetto alla media nazionale ed europea negli anni recenti. Nonostante la regione abbia attraversato passaggi importanti verso una produzione più tecnologica e specializzata, la Lombardia si posiziona solo come regione moderatamente innovativa secondo gli standard dell'EU, con una performance d'innovazione complessiva tra il 50% e il 90% della medi EU.

Sulla mappa europea, le regioni più innovative formano un disegno a V stilizzata che si ferma al confine settentrionale dell'Italia; la sfida per Bergamo, la Lombardia e i suoi vicini è estendere quella cintura d'innovazione più a sud – vale a dire, rientrare nei ranghi delle regioni più innovative d'Europa. Tra gli importanti ostacoli lungo il cammino ci sono un'elevata percentuale di aziende non innovatrici, in particolare tra le PMI, e i vincoli dei finanziamenti, che impattano sia sulle aziende innovatrici che su quelle non innovatrici.

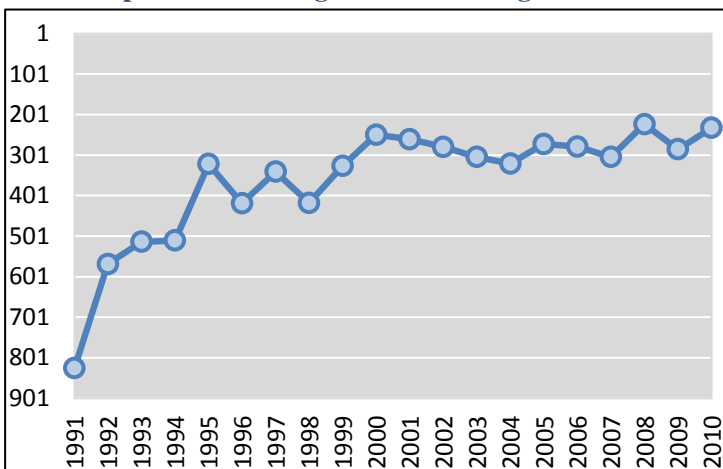
L'occupazione nei settori ad alta specializzazione è cresciuta debolmente a Bergamo tra il 2001 e il 2011. Il cambio più marcato si è riscontrato nella manifattura tecnologica alta e medio alta. Se gran parte



dell'Europa ha riscontrato un calo nell'occupazione nella manifattura ad alta tecnologia, Bergamo ha mantenuto la propria specializzazione.

Delle 12 province lombarde, Bergamo è la

Brevetti: posizione di Bergamo tra 1708 regioni TL3 OCSE

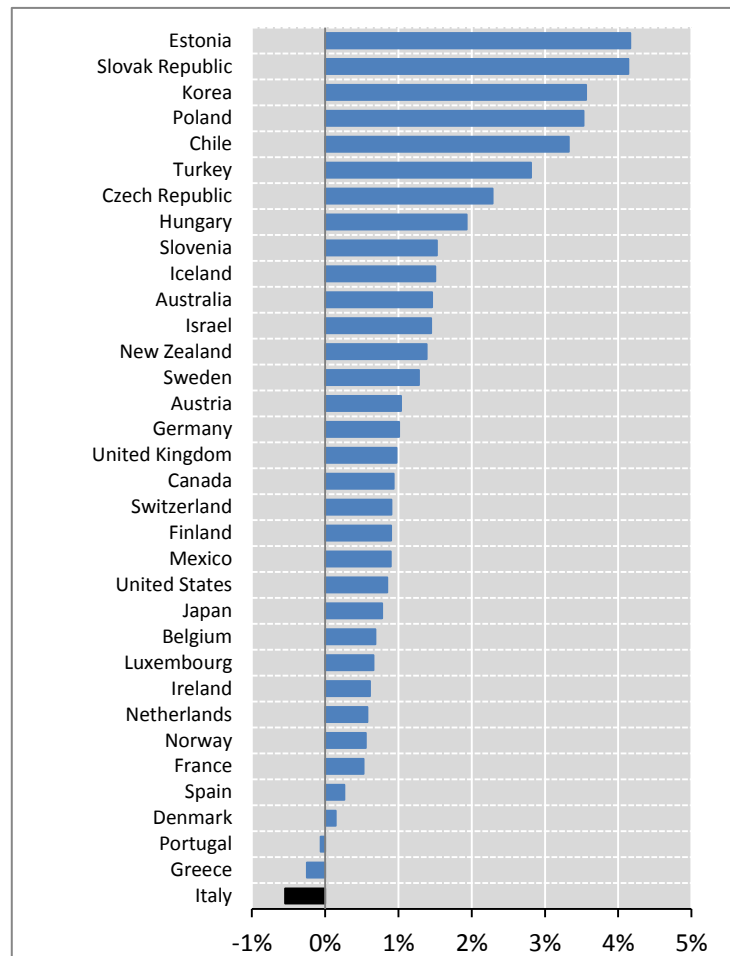


seconda per innovazione, superata solo da Milano. Misurata in termini di brevetti, l'attività innovativa di Bergamo ha avuto un picco negli anni 1980 e 1990, fino a stabilizzarsi all'inizio degli anni 2000, in coincidenza con il periodo di produzione stagnante. Anche così, Bergamo si è classificata tra le migliori dieci regioni italiane in termini di brevetti per quasi tutto il periodo tra il 1995 e il 2010. A livello internazionale, Bergamo ha fatto sensibili progressi negli anni 1990, ma si è arrestata negli anni 2000. Tra 1708 regioni TL3 OCSE, Bergamo è passata dalla posizione 550 circa a inizio anni 1990 alla 350 alla fine del decennio. A partire dall'inizio degli anni 2000 però, la sua posizione si è stabilizzata intorno alla 275, senza alcuna indicazione di ulteriori passaggi in classifica.

L'economia nazionale non sta crescendo

Da oltre un decennio l'Italia sta vivendo una situazione costante di bassa produttività e crescita economica. La crisi economica e finanziaria globale ha peggiorato le cose, e l'Italia deve ancora invertire la tendenza negativa. Nel 2013 il PIL italiano – misurato in termini reali – era sotto il livello del PIL del 2000, e la crescita dell'Italia è stata la più lenta dei paesi OCSE. La crescita della produttività in Italia è praticamente in stallo dal 1994. La tendenza della produttività riflette problemi strutturali presenti già ben prima della crisi.

Dall'esordio della crisi nel 2008, la situazione economica italiana è stata aggravata da un indebolimento della domanda esterna, domanda interna piatta e stretta fiscale pro-ciclica. Questi fattori hanno ridotto le risorse disponibili a regioni, province e comuni a fini di investimento e



per la fornitura di servizi.

Bergamo ha anche sofferto della debolezza istituzionale italiana e del quadro normativo. Recenti indicatori della qualità di governo rivelano punteggi particolarmente bassi per l'Italia, specialmente nella corruzione e nello stato di diritto, entrambi elementi essenziali di un florido ambiente d'affari. Abbinati all'inefficienza del sistema giudiziario e al fardello di leggi nel mercato del lavoro e dei prodotti, le condizioni quadro nazionali costituiscono un ostacolo cruciale per lo sviluppo del business e l'attrazione di IDE, sia per il paese nel suo insieme che per la provincia di Bergamo.

Le performance economiche del paese e il quadro normativo nazionale vanno oltre il controllo della provincia. All'interno di questo contesto, Bergamo deve trovare le proprie soluzioni per promuovere lo sviluppo.

Riforma del governo locale

La riforma territoriale nazionale adottata nel 2014 intendeva snellire e semplificare la struttura di governance multilivello italiana eliminando uno strato intermedio di governo: la provincia. La riforma, che toglie al governo provinciale il suo status di entità politica indipendente, si basa su due pilastri:

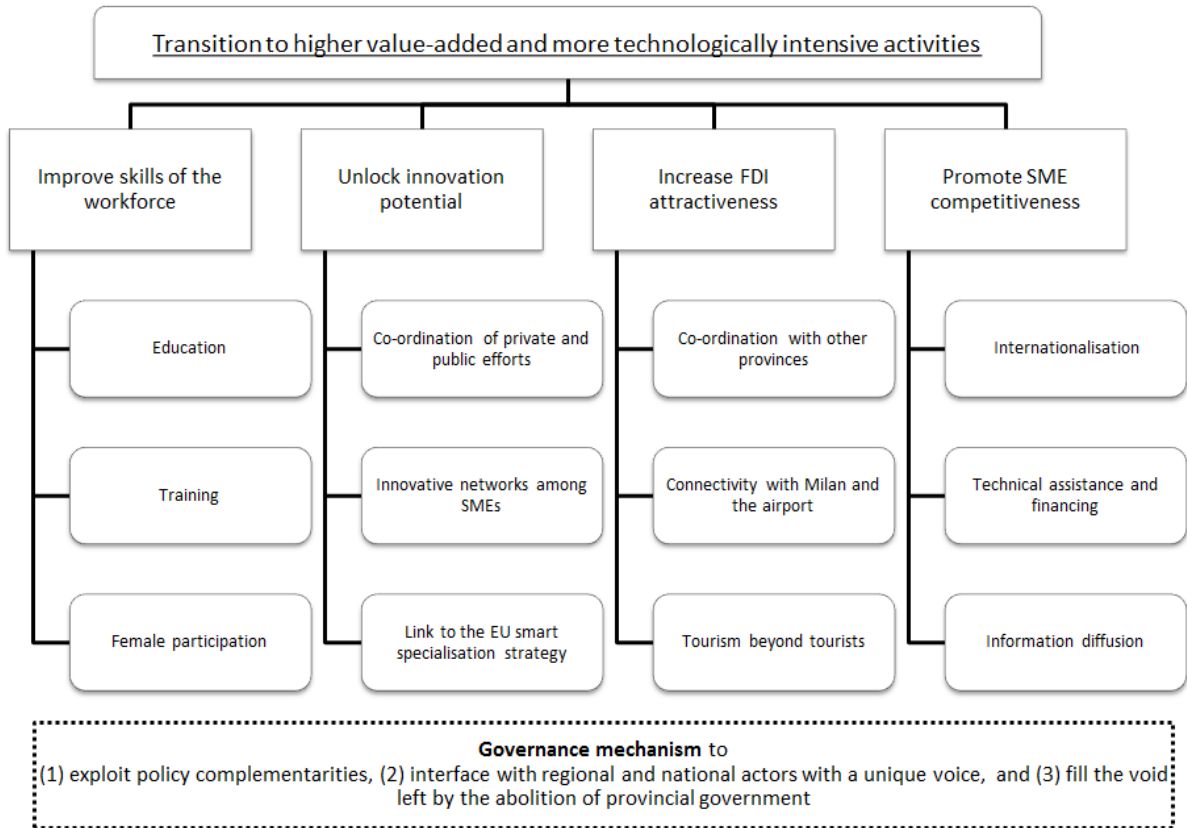
- I governi provinciali nelle dieci principali città italiane vengono sostituiti da un ente governativo metropolitano (*città metropolitana*), guidato dal sindaco della città principale.
- Le province restanti, tra cui Bergamo, saranno dunque governate da un'assemblea di sindaci e da un

consiglio esecutivo formato da amministratori locali.

Il cambio nello status della provincia può rappresentare sia un'opportunità che una sfida per Bergamo. Gli attori locali hanno l'opportunità di riempire il vuoto a livello provinciale stabilendo meccanismi di *governance* meglio allineati e più rispondenti alle loro esigenze. La riforma fornisce anche l'opportunità di ridurre il fardello amministrativo sulle attività imprenditoriali.

Ma la riforma della *governance* locale crea anche incertezza istituzionale circa i ruoli e le funzioni del nuovo ente provinciale. Ad oggi, non sono chiaramente definiti e sono stati lasciati alla discrezione dei governi regionali. L'incertezza è accompagnata da preoccupazioni sulla capacità degli amministratori locali, sia finanziaria che tecnica, di assumere nuovi compiti.

Valutazione delle policy e raccomandazioni



Verso una strategia integrata per Bergamo

Nonostante queste sfide, Bergamo è rimasta piuttosto resiliente alle tendenze di deindustrializzazione, a differenza di ciò che si è osservato in molte regioni OCSE. I suoi imprenditori e manager sono perciò rimasti fortemente attaccati al territorio. I vantaggi dei cluster nel modello dei distretti industriali fanno sì che le aziende delocalizzandosi perderebbero importanti benefici dati dal network.

Riportare crescita e competitività dipendono dalla capacità di Bergamo di passare ad attività a maggiore valore aggiunto e tecnologia. Una mossa in questa direzione può generare il dinamismo necessario a mantenere e migliorare l'attuale

livello di reddito e standard di vita. Il raggiungimento di questo obiettivo richiede azioni in svariate aree chiave che si rinforzano e integrano a vicenda.

Le priorità individuate per Bergamo includono: migliorare le competenze dei lavoratori; aumentare il potenziale d'innovazione; attirare Investimenti Diretti dall'Estero e promuovere la competitività delle PMI. Per ciascuna area, l'analisi identifica aree d'azione e leve politiche.

Queste leve del cambiamento devono essere applicate in modo coordinato, secondo una visione comune, per raggiungere il maggiore beneficio possibile. Ciò richiede l'istituzione di una struttura di *governance* a livello locale che attualmente manca.

Bergamo deve migliorare le competenze dei lavoratori

Le competenze specializzate hanno valore nella produzione, ma in un ambiente in cui la globalizzazione e la competizione internazionale richiedono costanti modifiche di prodotti, processi e pratiche, le competenze specifiche da sole sono insufficienti ad assicurare alti livelli di produttività. Una mancanza di competenze generali può dunque impedire la mobilità dei lavoratori e limitare la possibilità di un singolo lavoratore di cogliere nuove opportunità di lavoro e ridurre l'efficienza generale del mercato del lavoro. Inoltre la natura delle competenze specializzate richieste sta evolvendo. Ad esempio, tecniche di manifattura avanzate richiedono meno competenze manuali ma sempre più familiarità con macchinari ICT e software.

Le competenze sono un driver chiave della crescita inclusiva, poiché facilitano l'accesso a lavori e opportunità imprenditoriali. La percentuale dei lavoratori di Bergamo che partecipano a training è generalmente in linea con quella delle regioni OCSE; circa due terzi dei lavoratori che hanno proseguito l'istruzione oltre la scuola superiore hanno partecipato a formazione nell'anno precedente, come un terzo di quelli che hanno abbandonato alla scuola superiore. Di contro, solo circa un quinto di quelli senza un diploma superiore hanno partecipato a training. Tuttavia, altre regioni OCSE con una grossa quota di lavoratori con poca istruzione formale mostrano tassi sensibilmente più alti di partecipazione a training tra i lavoratori con maggiori bisogni, ossia quelli che non hanno terminato la scuola superiore (solitamente, circa un terzo partecipa a training).

L'educazione degli adulti e il training stanno già aiutando a compensare il deficit di competenze di chi abbandona presto la

scuola. È importante coinvolgere il numero maggiore di persone che abbandona la scuola superiore e offrire un'istruzione superiore secondaria alternativa fuori dal sistema universitario. Per ridurre la percentuale di abbandoni scolastici, alternative come percorsi d'istruzione secondaria professionale sono stati introdotti e integrati da vari enti di formazione. Il programma *Istruzione e Formazione Tecnica Superiore* è stato introdotto nel 1999, seguito dai *Poli formativi* e dal 2008 gli *Istituti Tecnici Superiori* offrono un'alternativa all'università. Tutti questi enti puntano a fornire competenze direttamente rilevanti per il mercato del lavoro locale di Bergamo e sono concepiti in stretta coordinazione con gli imprenditori locali.

Nonostante ciò, la maggior parte dell'apprendimento avviene ancora – largamente in modo informale – all'interno delle aziende. La fornitura di adeguate opportunità di training e affinamento delle competenze è fondamentale per mantenere e migliorare la competitività delle aziende. Il costo del training può rappresentare un ostacolo, soprattutto per le piccole imprese. Con circa due terzi dei lavoratori assunti da piccole aziende, risolvere questo problema è una sfida chiave della politica. Tuttavia, se le aziende di Bergamo tendono a essere piccole, tendono anche a essere integrate in catene di fornitura locali forti. L'esperienza dell'OCSE suggerisce che questo tipo di collegamenti ha avuto successo nel creare una massa critica di domanda per il training, usando le aziende più grosse nella catena di fornitura come catalizzatrici del training.

Una raccomandazione chiave nel rapporto del 2001 era di creare un “*one-stop shop*” per la formazione. Questa raccomandazione rimane ancora oggi pertinente come lo era 15 anni fa. Il gruppo target di questo “*one-stop shop*” non dovrebbe essere composto unicamente da

imprenditori, ma da tutti i residenti della provincia. La formazione a Bergamo è offerta da una serie di attori pubblici e privati. La fornitura di formazione pubblica viene parzialmente organizzata a livello provinciale, a livello regionale e anche a livello nazionale. La gamma di opzioni risultante rende difficile per i datori di lavoro o i singoli privati scegliere il programma più adatto alle proprie esigenze.

Nel contesto attuale, un “one-stop shop” potrebbe prendere la forma di una piattaforma interattiva su web che informa gli interessati circa le opportunità di formazione disponibili. Le opportunità dovrebbero provenire da diversi fornitori e includere informazioni di costi, servizi offerti, riconoscimento della formazione e possibili fonti di finanziamento (comprese le informazioni su come richiederle). Inoltre, tale piattaforma dovrebbe prevedere il feedback dei partecipanti ai vari programmi di formazione, sia sulla qualità della formazione stessa che sui suoi impatti sulla vita professionale.

Raccomandazioni chiave

- *Assicurarsi che la formazione preveda competenze generali e specifiche.*
- *Promuovere sinergie nella fornitura di formazione tra le aziende.*
- *Rendere le informazioni sulla formazione accessibili a lavoratori e residenti.*
- *Promuovere incentivi per la formazione nelle competenze generali.*

Liberare il potenziale d'innovazione

La provincia ha ancora del potenziale d'innovazione non sfruttato. Le medie e grandi imprese hanno un'alta propensione a produrre innovazione. Tra le aziende più piccole, sono soprattutto quelle attive a livello internazionale che tendono a innovare. Tuttavia le piccole imprese rappresentano la (grande) maggioranza delle aziende attive della provincia, e solo una minoranza tra loro vende prodotti a livello internazionale.

Due parchi scientifici, il *POINT* a Dalmine e *Kilometro Rosso*, offrono spazi e servizi a società innovative e start-up. Il *POINT* è sostenuto da istituzioni locali pubbliche e private; *Kilometro Rosso* è un'iniziativa privata. L'infrastruttura accademica della provincia è un'altra fonte di forza nell'innovazione che si potrebbe sfruttare più efficacemente. Ospita l'Università di Bergamo (*Università degli Studi di Bergamo*), un grande ospedale (*Ospedali Riuniti di Bergamo "Papa Giovanni XXXIII"*) e un istituto di ricerca no-profit (*Istituto Negri Bergamo*), che conduce e pubblica ricerche accademiche. Inoltre le aziende e gli istituti di ricerca di Bergamo beneficiano della vicinanza con Milano e con le prestigiose università della città.

Bergamo potrebbe implementare numerose politiche per ridare energia al suo sistema d'innovazione *i)* I potenziali partecipanti al processo di innovazione dovrebbero avere maggiore accesso all'informazione. Molte aziende locali (in particolare PMI) non riescono a generare la domanda d'innovazione proveniente da istituti di ricerca, università o altri provider, poiché spesso non sono semplicemente al corrente delle opzioni disponibili. *ii)* Gli istituti di ricerca e le università dovrebbero ricevere maggiori incentivi a collaborare

con il settore delle imprese. Le attuali strutture di incentivo che si concentrano sull'insegnamento e sulla ricerca accademica creano impedimenti per la diffusione di tecnologia, ulteriormente aggravati dagli elevati costi di transazione delle istituzioni nell'organizzazione di progetti di collaborazione con piccole (e spesso micro) imprese.

Tutte le politiche adottate dovrebbero dunque non solo supportare gli investimenti in Ricerca e Sviluppo e la produzione d'innovazione, ma anche promuoverne la diffusione nell'economia, incluso tramite la cooperazione tra aziende, istituti di ricerca e università. Riunire in maniera più efficace gli agenti dell'innovazione richiederà il coinvolgimento di istituzioni a rappresentanza di vari settori, oltre che di vari livelli amministrativi.

Tre istituzioni, l'università, l'ospedale e l'*Istituto Negri* producono quasi tutte le pubblicazioni accademiche della provincia. La ricerca e lo sviluppo di nuovi prodotti e processi viene condotta prevalentemente nel settore privato e sostenuta da istituti pubblici e privati, oltre al sistema di educazione superiore. Politiche a supporto dell'innovazione esistono a tutti i livelli amministrativi, dalla Camera di Commercio della provincia fino a livello europeo e alla *Smart Specialisation Strategy* dell'Unione Europea. Questi attori e strategie devono essere meglio coordinati.

Bergamo ha fatto progressi nella promozione degli incubatori di business. Nel 2001, la Camera di Commercio ha avviato un incubatore a sostegno delle giovani imprese. Nel 2014 la struttura è stata spostata al parco scientifico Il POINT, dove c'è più spazio a disposizione. Lo spostamento ha permesso di includere nell'incubatore alcune manifatture, aumentando la possibilità di scambio.

Inoltre, dal 2008, il parco scientifico privato *Kilometro Rosso* svolge la funzione di incubatore d'impresa, offrendo alle giovani imprese l'accesso alla loro struttura e ai loro servizi.

Lo sviluppo di manifatture ad alta tecnologia e dei servizi associati potrebbe essere la strada più promettente per il mantenimento della prosperità della regione e assicurarne la crescita. Seppur sia importante non escludere grandi imprese di successo dal sostegno pubblico, Bergamo dovrebbe puntare la propria attenzione alle PMI locali e ai loro bisogni. La provincia dovrebbe creare un mix di reti di piccole imprese, multinazionali di media grandezza e start-up specializzate. Questa combinazione di tipo di imprese potrebbe conservare una comune identità "Bergamasca", pur aprendo gli imprenditori a nuove idee e mercati. La sfida è continuare a rafforzare i legami tra le imprese locali e il mercato globale.

Raccomandazioni chiave:

- *Collegare meglio le principali imprese di Bergamo alle sue PMI.*
- *Stimolare network innovativi di PMI.*
- *Collegare meglio l'agenda d'innovazione di Bergamo con la Smart Specialisation Strategy della UE*
- *Puntare su iniziative private di successo per promuovere una cultura d'innovazione e imprenditorialità.*

Attrarre investimenti esteri diretti

I cluster industriali e la presenza di PMI sono stati una delle forze tradizionali della provincia di Bergamo. Tuttavia, un modello basato su forti legami locali corre il rischio di chiudersi in rigidi schemi che possono essere associati a relazioni protratte con gli stessi partner locali. Per evitare questa situazione è necessario uno sforzo consapevole di inserirsi in schemi al di fuori della zona di confortante interazione locale. Lo sviluppo di “*pipeline*” internazionali può aiutare a esporre gli imprenditori a idee e processi che possono portare ulteriori innovazioni al cluster industriale.

Considerando ciò, l’afflusso di IDE dovrebbe venire incoraggiato attraverso una strategia coordinata a livello regionale e provinciale. La connettività tra Bergamo e la città metropolitana di Milano, nonché con l’aeroporto provinciale, deve essere migliorata e le amenità territoriali e culturali devono essere promosse più attivamente.

Coordinare gli sforzi con gli attori regionali per attirare investimenti diretti all’estero

Alcune iniziative regionali per attrarre IDE, come *Invest in Lombardy*, esistono già. Questa iniziativa, sostenuta dalla Camera di Commercio regionale e dal governo regionale, promuove la regione Lombardia nel suo insieme, concentrandosi su eventi e fiere. Partendo da questa strategia regionale, Bergamo può creare servizi ed eventi su misura per il suo territorio specifico e le sue caratteristiche culturali.

Il programma della provincia può beneficiare delle reti internazionali già formate dalle principali società internazionali della provincia di Bergamo. Facendo affari all’estero, queste società

stanno implicitamente promuovendo Bergamo.

Migliorare l’accessibilità locale e internazionale

L’attrattiva di Bergamo nei confronti delle imprese può beneficiare di una migliore accessibilità ai mercati nazionali e internazionali. La recente costruzione di un’autostrada che collega Brescia e Milano passando per la parte sud della provincia e l’aggiunta di una quarta corsia all’autostrada esistente che collega Bergamo a Milano sono importanti passaggi verso il miglioramento dell’accessibilità alla rete di imprese, servizi e persone che gravitano nell’area metropolitana di Milano.

Questi miglioramenti nelle infrastrutture stradali dovrebbero essere complementari a connessioni ferroviarie con Milano. Il lancio di un servizio di treno leggero che collega Bergamo alla *Val Seriana* a nord ha aiutato a ridurre il traffico, a migliorare le condizioni ambientali nella valle e a rafforzare l’integrazione delle aziende suburbane con la città di Bergamo.

L’accessibilità internazionale è garantita dalla presenza di tre grandi aeroporti in Lombardia. L’accesso a Milano offre anche accesso ai suoi due aeroporti internazionali (Linate e Malpensa). Ma lo sviluppo principale nell’accessibilità internazionale è l’espansione dell’aeroporto cittadino di *Orio al Serio*, spinta dalle compagnie low-cost. La costruzione di una linea ferroviaria tra Bergamo e l’aeroporto sarebbe un importante passo per sfruttare il pieno potenziale dell’aeroporto.

Il turismo può migliorare l'attrattiva di Bergamo

Il turismo può aumentare materialmente l'attrattiva della provincia per le imprese. L'attuale politica turistica dovrebbe rientrare in una più ampia strategia di sviluppo della provincia, estendendo le politiche del turismo oltre al semplice richiamo di più turisti. Un esempio di questo sforzo è l'evento annuale *Bergamo Scienza*, che non solo attira turismo ma offre una vetrina per le forze innovative della provincia. Il turismo può anche migliorare la fornitura di servizi disponibili agli abitanti, migliorando le aree di attrattività per il benessere dei lavoratori e degli abitanti.

Raccomandazioni chiave:

- *Coordinare gli sforzi con gli attori regionali per attrarre IDE.*
- *Migliorare l'accessibilità interna e internazionale.*
- *Sfruttare le sinergie tra turismo e promozione delle attività economiche.*

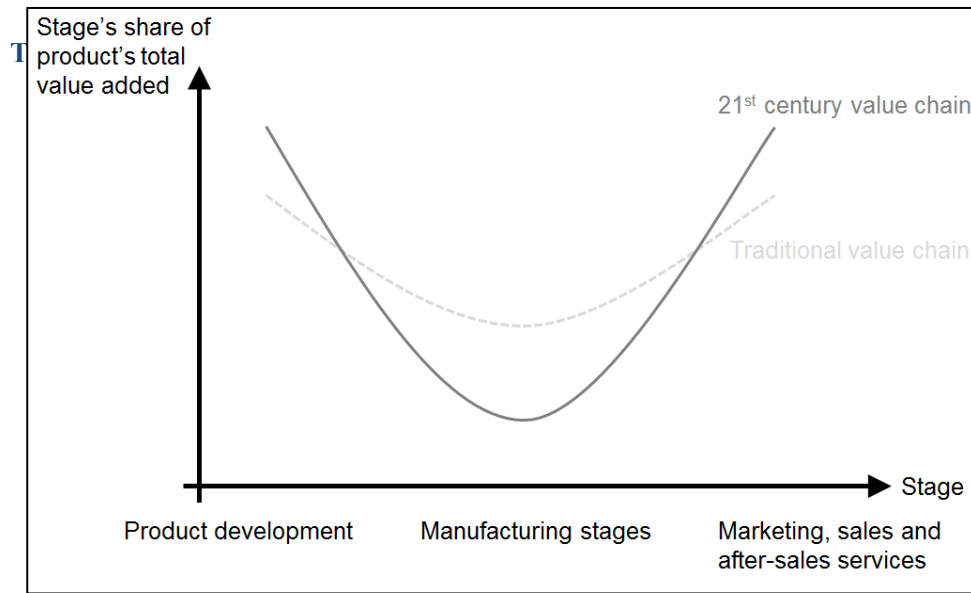
Nota: La curva indica la quantità di valore aggiunto a un dato prodotto in ciascuno stadio del processo commerciale, a partire dalla Ricerca e Sviluppo fino ai servizi di vendita e post-vendita.

Fonte: Adattato da Baldwin e Evenett (2015).

Aumentare la competitività delle PMI

La globalizzazione ha portato una maggiore competizione al settore dei beni commercializzabili e in particolare alla manifattura, che include servizi pre-manifattura, la manifattura stessa e i servizi post-manifattura. In questo contesto Bergamo non può costruire il suo futuro su una produzione low-cost, standardizzata; deve passare da un tipo di produzione standardizzato a uno più flessibile, orientato al cliente e sofisticato. Recenti prove dimostrano che viene creato più valore nelle fasi di innovazione e distribuzione della catena di valore piuttosto che nell'assemblaggio. Questo fenomeno è anche noto come "smile curve". Integrando produzione di componente operaia con lo sviluppo di prodotti e le vendite, le aziende di Bergamo possono muoversi verso le parti della curva a maggiore valore aggiunto.

Il cambio strutturale nel settore manifatturiero di Bergamo verso attività più tecnologiche negli ultimi anni è uno sviluppo positivo in questa direzione. Una sfida chiave è assicurarsi che le PMI della provincia partecipino e beneficino del cambio strutturale. Le PMI affrontano delle sfide particolari integrandosi nei mercati internazionali, costruendo la capacità adeguata e accedendo a informazioni pertinenti circa i vari programmi di supporto



alle imprese e alle opportunità.

Promuovere scambi internazionali

L'internazionalizzazione è un tema caldo che ha già ricevuto considerevole attenzione a Bergamo. In particolare, la Camera di Commercio, attraverso la sua agenzia per lo sviluppo *Bergamo Sviluppo*, ha promosso svariate iniziative per aiutare le PMI a integrarsi nei mercati internazionali.

Tra queste iniziative c'è il progetto *Temporary Export Manager*, che prevede la consulenza di manager esperti in piccole aziende per aiutarle a sviluppare una strategia di vendite internazionale e lavorare a misure per l'internazionalizzazione dell'azienda. Si tratta di un'importante iniziativa che dovrebbe essere supportata ed estesa nel futuro, in quanto può anche costruire capacità all'interno delle PMI.

L'iniziativa potrebbe anche godere di un maggiore coinvolgimento delle maggiori aziende di Bergamo, con un *coaching* mirato alle aziende più piccole interessate ad espandersi a livello internazionale.

Promuovere assistenza tecnica e supporto finanziario alle PMI

La provincia è sede di numerose imprese globali altamente competitive che inventano, creano e producono in nicchie di mercato specializzate. Queste aziende e il loro know-how – in particolare manageriale e imprenditoriale – potrebbero essere di grande aiuto per Bergamo se si aumentassero i legami con i mercati globali. Aziende medio-piccole cui manca la massa critica per lanciarsi in attività innovative basandosi sulle loro risorse possono beneficiare della cooperazione con le principali aziende locali. Stabilire un network di “angeli” che offra aiuto finanziario o tecnico a giovani imprese

innovative potrebbe aiutare a facilitare la cooperazione tra le aziende private.

Un'altra iniziativa che potrebbe dimostrarsi proficua è lo sfruttamento della forza finanziaria di Milano, in particolare nel campo del venture capital. Ciò si potrebbe raggiungere, ad esempio, creando una fiera annuale per investitori, *venture capitalist* e aziende che vogliano espandere il proprio portfolio da un lato, e start-up e aziende in crescita ma bisognose di finanziamento dall'altro. Per aumentare l'attrattività della fiera e alzare il profilo della provincia, non si dovrebbe limitare a imprenditori o investitori locali.

Diffondere le informazioni alle PMI

Il successo delle politiche e dei programmi intesi a supportare le PMI dipende in modo critico dall'efficacia con cui vengono implementati. La diffusione delle informazioni nella provincia deve essere migliorata, per assicurarsi che il numero massimo di PMI possa essere raggiunto. Un elemento chiave sarebbe centralizzare le informazioni in un punto d'accesso ben definito, affinché la maggioranza delle PMI nella regione ne sia consapevole. Le maggiori associazioni di imprese della provincia invierebbero poi le informazioni ai loro membri.

Raccomandazioni chiave:

- *Promuovere ancor più l'internazionalizzazione.*
- *Migliorare l'assistenza tecnica e i finanziamenti.*
- *Facilitare la diffusione delle informazioni.*

Dalla diagnosi all'azione

È di fondamentale importanza che gli *stakeholder* di Bergamo creino una visione comune per lo sviluppo regionale. Questi *stakeholder* includono il sindaco di Bergamo, gli altri sindaci della provincia, i leader del settore privato e delle istituzioni accademiche, oltre alle associazioni di imprenditori, i sindacati e la Camera di Commercio.

Questa visione dovrebbe cristallizzare le azioni a breve, medio e lungo termine, e questi sforzi di cooperazione dovrebbero essere istituzionalizzati, piuttosto che dipendere da meeting *ad hoc* o relazioni personali. Ciò aiuterà a promuovere la continuità negli obiettivi e nei programmi politici. La piattaforma formale dovrà essere bilanciata dalla partecipazione di rappresentanti del settore pubblico e privato, oltre che della società civile, per aumentare il senso di appartenenza. Inoltre, dovrebbe essere collegata a risorse e leve politiche. La visione a breve termine dovrebbe dare luogo a un quadro politico comune con linee guida chiaramente articolate che *i*) identifichino

gli obiettivi chiave delle politiche e i parametri di azione e valutazione, e *ii*) siano supportati da un impegno politico.

Una visione condivisa per lo sviluppo di Bergamo non gioverà solo agli *stakeholder* della provincia direttamente. Aumenterà anche il loro potere di contrattazione nei confronti di altre provincie e del governo regionale e nazionale, e migliorerà la loro capacità di influenzare le politiche regionali e nazionali.

Raccomandazioni chiave:

- *Creare una piattaforma strutturata di discussione tra gli attori locali, compresi i rappresentanti del settore pubblico, del settore privato e della società civile, per elaborare una strategia di sviluppo comune.*
- *Creare gruppi di lavoro per sostenere la piattaforma nella concezione e implementazione di aspetti specifici della strategia di sviluppo regionale.*