

Regional Innovation Reviews

Competitive Regional Cluster: National Policy Approaches

Summary in Italian

Esami delle politiche d'innovazione regionali

Cluster regionali competitivi: schemi di intervento a livello nazionale

Riassunto in italiano

Riassunto

Perché gli interventi pubblici a favore dei cluster riscuotono ancora successo?

Il concetto di cluster non è nuovo e continua ad essere oggetto di dibattiti, ma i programmi nazionali basati su un modello di cluster continuano ad occupare una posizione di primo piano e sono usati in una gamma sempre più ampia e diversa di ambiti. L'obiettivo del presente rapporto non è quello di riesaminare un dibattito teorico sulle definizioni ma di capire perché, in pratica, emerge un rinnovato interesse dei poteri pubblici a sostegno dei cluster. I programmi usano una ampia varietà di definizioni per i cluster e i relativi approcci adottati ma si ispirano tutti a una base comune di ipotesi sul valore del raggruppamento di imprese e sull'importanza di mettere in relazione le persone, le competenze e le conoscenze a livello regionale.

Un certo numero di motivazioni di base possono spiegare il sostegno di cui beneficiano i cluster. Difatti, molti dati quantitativi mostrano che numerose imprese rimangono relativamente concentrate in specifiche regioni e che le imprese e incubatori di ricerca localizzate nella stessa zona possono superare le loro controparti insediate in ambienti meno ricchi. I paesi vogliono rafforzare o riprodurre i fattori determinanti di successo che hanno incoraggiato la concentrazione di imprese innovatrici associate all'economia del sapere. Essi cercano anche strumenti che possono aiutarli a mantenere l'occupazione e a promuovere la ristrutturazione e l'adeguamento in altri settori. Inoltre, i cluster sono basati su un principio organizzativo conveniente e pragmatico che consente di concentrare le risorse e di costruire partenariati. Una chiara motivazione che incita il settore pubblico a sostenere i cluster è collegata ai costi di transazione e di coordinamento per riunire gli adeguati operatori.

Ciò non significa però che l'uso dell'approccio cluster non sia generalmente al riparo da rischi. I cluster sono più specificamente esposti a rischi collegati alla progettazione dei programmi. Una insufficiente diversificazione economica, i limiti dovuti a strategie di investimenti a lungo termine per sostenere specifici settori (limiti che impediscono di cambiare rotta) o il fatto di contare troppo sulle imprese chiave, sono alcuni dei rischi associati all'approccio cluster. Altre preoccupazioni emergono sulla capacità del settore pubblico di individuare gli strumenti in grado di aiutare le imprese a reagire ai cambiamenti molto rapidi dei mercati globali e dei sistemi di produzione.

Quali sono gli obiettivi che i programmi tentano di conseguire?

I programmi a livello nazionale ed europeo destinati a sostenere i cluster e le specializzazioni regionali provengono da tre principali categorie di interventi governativi: le politiche regionali, le politiche della scienza e tecnologia (S&T) o le politiche dell'industria e delle imprese. I tre tipi di intervento hanno modificato il loro orientamento passando da un approccio dall'alto verso il basso e a un approccio adeguato per ogni singolo settore, orientandosi quindi verso politiche che favoriscono approcci cooperativi, che coinvolgono più di un attore e che più spesso basate sul luogo d'insediamento. Nei programmi, tali tendenze sono state sostenute da un accresciuto interesse per lo sviluppo e il rafforzamento della specializzazione regionale e per lo sviluppo dei cluster, con l'obiettivo di migliorare la competitività e la capacità d'innovazione.

Gli interventi a sostegno dei cluster collegati alle politiche regionali sono spesso destinati alle regioni depresse che subiscono ristrutturazioni industriali e alle regioni periferiche. Inoltre, molte iniziative, promosse da altri tipi di politiche governative includono una chiara dimensione regionale, rispecchiando la recente tendenza delle politiche della scienza e tecnologia e delle imprese a dare più rilievo alle regioni (quali i concetti di sistema regionale di innovazione).

Molti recenti programmi di specializzazione cluster/regionale sono nati dalle politiche di scienza e tecnologia. Essi promuovono la R&S collaborativa per sostenere la crescita dei settori tecnologici più promettenti nelle regioni in cui sono concentrati tali settori. Benché tali politiche siano teoricamente neutre sotto il profilo geografico, in pratica esse si concentrano su specifiche aree in cui sono raggruppati istituzioni, ricercatori e imprese chiave.

Le politiche industriali che includono programmi relativi ai cluster tendono a concentrarsi sia su settori che trainano la crescita nazionale e regionale sia sulle esigenze delle PMI. L'approccio cluster offre un assetto più trasparente, più comprensivo e che potenzialmente distorce meno gli scambi, alle iniziative tese a rafforzare i settori strategici, rispetto alle precedenti politiche di sostegno a favore delle grandi imprese che sono spesso proprietà dello Stato. I programmi tesi a sostenere le PMI sono iniziati sin dagli anni '80 e tendono a concentrarsi sulla creazione di una massa critica per le esportazioni, sull'accesso all'informazione e sull'assimilazione delle tecnologie. I programmi che si concentrano sulle regioni sfavorite tendono ugualmente ad essere strettamente legati alle politiche delle PMI.

La maggior parte dei programmi nei Paesi dell'OCSE mettono in relazione più di un campo d'intervento, in modo esplicito o implicito. L'emergere dell'innovazione come obiettivo definito per politiche che non sono direttamente collegate alla scienza e tecnologia è una tendenza non trascurabile. Qualche programma integra i tre campi d'intervento – regionale, S&T e industria/impresе – in alcuni casi ciò comporta notevoli risorse e un alto livello di priorità nell'agenda delle politiche pubbliche nazionali. Un interrogativo fondamentale è quello di chiedersi se un solo programma è in grado di rispondere a tutti questi obiettivi contemporaneamente. Generalmente, nel tempo tali politiche sono passate da programmi basati sulle PMI a programmi elaborati per sostenere la competitività nazionale dei cluster e tendono a focalizzarsi sempre di più sulla tecnologia e l'innovazione.

In quale modo i programmi scelgono i partecipanti?

La motivazione economica che determina l'intervento governativo serve a definire le diverse scelte relative ai programmi bersaglio. I bersagli mirati possono essere *luoghi* (regioni leader, regioni depresse, zone hub), *settori* (dinamici, esposti a rischi, strategici, con una valenza sociale) o *specifici attori* o gruppi di attori (università, PMI, multinazionali, ecc.). Essi possono essere anche un mix di tali diverse categorie di bersagli. I bersagli devono quindi essere chiaramente individuati in tal modo da assicurare l'adeguatezza delle risorse disponibili per il programma sono adeguate e la fattibilità degli obiettivi. Ci sono chiari compromessi da fare nel selezionare tali diversi bersagli.

Tali scelte non sono sempre ovvie. Concentrarsi sulle regioni leader che trainano la crescita nazionale è verosimilmente un buon mezzo per stimolare l'economia. Tuttavia le regioni che si sviluppano meno rapidamente indeboliscono la coesione sociale e possono essere un ostacolo alla crescita nazionale. Sostenere i settori dinamici potrebbe dare loro un vantaggio competitivo che porterebbe a sprechi tecnologici per il resto dell'economia, mentre riorientare i settori esposti verso nuove opportunità potrebbe preservare l'impiego e promuovere la ristrutturazione delle economie regionali. Migliorare le opportunità di alcuni settori prioritari aiuta a concentrare le risorse ma implica spesso il fatto di prevedere l'andamento mercati dei prodotti volatili e che reagiscono rapidamente. D'altro canto, offrire un programma cluster che include tutti i settori o le regioni può stemperare le risorse disponibili e rendere l'obiettivo meno preciso.

L'identificazione di cluster può farsi *dall'alto verso il basso, dal basso verso l'alto* o con un *mix* dei due approcci. I paesi generalmente individuano i potenziali beneficiari dei programmi con due diversi approcci : (1) il metodo statistico, quale una cartografia statistica, o (2) il processo di auto-selezione, quali gli appalti pubblici. Il primo è usato soprattutto quando l'obiettivo è quello di sostenere gli elementi trainanti dell'economia nazionali. In alcuni casi, i programmi nazionali offrono solo un assetto generale e affidano alle regioni il compito di individuare i cluster bersaglio nell'ambito delle loro giurisdizioni.

I meccanismi di selezione usati includono entrambe le procedure *concorrenziali* e *non concorrenziali*. La selezione concorrenziale presenta il vantaggio di individuare i programmi che hanno il migliore impatto con un dato livello d'investimenti pubblici e manda un segnale al mercato con un processo di marchio commerciale. L'altro vantaggio

di tale meccanismo di selezione è che i gruppi che partecipano insieme a un processo concorrenziale potrebbero creare utili legami anche se non sono stati selezionati.

Fra le procedure di selezione *dall'alto verso il basso*, esiste una via di mezzo fra gli approcci *statistici* e quelli *negoziati*. I decisori possono usare una cartografia statistica di individuazione o altre misure quantitative come criteri restrittivi di selezione. Tuttavia, i risultati potrebbero essere contestati per motivi metodologici e di definizioni. Esistono ugualmente approcci più flessibili, basati su un approccio di negoziato, che prendono in considerazione una più ampia gamma di criteri di selezione. Ma tali processi tendono ad essere esposti a considerazioni di carattere politico. Molti programmi hanno usato un approccio ibrido.

Quali strumenti ?

Generalmente gli strumenti usati in questi programmi sono di tre tipi diversi: (1) l'impegno ufficiale degli attori, (2) i servizi collettivi e (3) la R&S collaborativa su una scala più estesa. In termini di impegno degli attori, gli aspetti essenziali comprendono: il ruolo dei mediatori, il livello e il tipo di interazione auspicata, l'esistenza di una iniziativa ufficiale di cluster e le considerazioni connesse alla localizzazione del cluster. Per i programmi che annettono una particolare importanza ai servizi collettivi (per esempio, consulenza commerciale, sviluppo delle competenze o commercializzazione congiunta), una essenziale considerazione è quella di sapere come orientare i servizi per evitare che si sostituiscano all'offerta privata. Infine, i progetti di R&S collaborativa che fanno capo a programmi di cluster, tendono a coinvolgere più di un istituto o università di ricerca in cooperazione con numerose imprese che spesso attingono a fonti di finanziamento di R&S e programmi esterni.

Generalmente, gli schemi di finanziamento dei programmi sopramenzionati possono essere suddivisi in tre principali categorie. La prima categoria comprende gli strumenti che prevedono l'impegno degli attori e comporta una spesa inferiore a 100 000 EUR annui per cluster per un periodo di tre anni o inferiore a tre anni. La seconda categoria di spesa riguarda i programmi che si concentrano sulla consegna di servizi e sul sostegno ai progetti collaborativi. Tali progetti includono in particolare i cosiddetti progetti di R&S *'light'* ossia di dimensione limitata, che comportano una spesa dai 100 000 EUR a 1 milione di EUR annui per cluster e per un arco di diversi anni. Una terza categoria dei così progetti di R&S *"heavy"* più impegnativi che includono progetti che richiedono finanziamenti superiori a un 1 milione di EUR annui per cluster e per periodi di dieci anni. Nell'insieme il livello di finanziamento per la maggioranza di tali programmi è relativamente modesto, ma essi potrebbero anche servire per mobilitare supplementari fonti di finanziamento.

Quale livello di governo dovrebbe essere incaricato di tale compito?

Gli assetti di governance e la natura localizzata dei benefici dei cluster incidono entrambi un ruolo sull'elaborazione e l'implementazione di politiche volte a promuovere efficacemente la specializzazione regionale e i cluster. Il sostegno a tali programmi è giustificato da motivazioni economiche a tutti i livelli di governo (locale, regionale, nazionale e in alcuni casi sovranazionale).

Le diverse motivazioni sono basate su diverse visioni del valore dei cluster, per esempio, i cluster possono essere considerati come una base per la politica della concorrenza dell'UE, come un programma di crescita nazionale a un livello macro oppure come un hub locale di occupazione per le regioni.

Via via che gli obiettivi sono più difficili da distinguere, specie da quando l'innovazione è diventata un obiettivo chiave per diversi schemi d'intervento pubblico, il coordinamento a livello centrale sta diventando sempre più importante. Le strategie a livello centrale destinate ad assicurare il coordinamento, prevedono l'appoggio di comitati interministeriali o interagenzie che progettano, programmano o che perfino implementano i programmi congiuntamente. I piani nazionali che includono tali programmi servono spesso a coordinare le iniziative a livello centrale, così come diversi enti che promuovono il dialogo fra il settore pubblico e privato quali le istituzioni che curano le questioni relative alla competitività.

L'articolazione delle competenze nazionali e regionali nell'ambito di tali politiche dipende chiaramente dagli assetti istituzionali. I programmi esaminati sono legati a una gamma diversificata di assetti costituzionali che vanno dalla struttura federale con governi regionali dotati di forti poteri alla struttura unitaria nazionale con livelli di governo subregionali, decentrati o centralizzati. I paesi dotati di una struttura unitaria possono sviluppare i loro programmi solo a livello centrale. I paesi federali e taluni paesi unitari devono ricorrere a incentivi finanziari per coinvolgere i loro governi più autonomi a livello subregionale. Le strategie volte a sviluppare la coerenza degli interventi fra i vari livelli di governo per gli interventi basati su i cluster, includono numerosi approcci comuni per gestire le relazioni governative verticali.

Quali sono gli insegnamenti da trarre?

Una delle maggiori sfide per individuare chiaramente quali sono stati gli insegnamenti che derivano dalle politiche in materia di cluster è l'assenza di solidi strumenti che consentono di misurare se una politica o se un programma sono stati efficaci. Le valutazioni non sono disponibili per tutti i programmi, anche se molti usano alcune forme di valutazione o di monitoraggio per le decisioni di carattere finanziario. Alcuni possibili metodi di valutazione riguardano (1) la performance di un cluster o dell'iniziativa cluster, (2) le valutazioni dell'impatto di un particolare intervento pubblico. Tali due metodi dovrebbero riferirsi a un quadro analitico più forte. Malgrado tali sfide, l'insegnamento derivato dalle politiche d'intervento, anche se non proviene da una valutazione ufficiale, ha offerto alcune lezioni utili sulla progettazione dei programmi e sui processi dei cluster. Tanti insegnamenti possono anche essere tratti dalla progettazione dei programmi, basati sulle pratiche individuate nell'insieme dei Paesi dell'OCSE, che potrebbero se non altro essere utili per aumentare la probabilità di ottenere risultati nel conseguimento degli obiettivi più fondamentali dei cluster.

Una prima serie di insegnamenti riguarda il grado di adeguatezza, di realismo e di flessibilità di tali programmi che deve essere sufficiente per poter conseguire gli obiettivi predefiniti. In primo luogo, occorre che ci sia un motivo imprescindibile per giustificare il fatto che gli interventi destinati ai cluster sono i più appropriati per conseguire gli obiettivi mirati, rispetto a altri interventi che potrebbero essere aperti a tutte le imprese. Spesso gli obiettivi dichiarati di tali tipi di programmi concepiti per i cluster sono ampi e

imprecisi e mirano generalmente a rafforzare la competitività e la capacità d'innovazione. L'assenza di chiarezza rende difficile la selezione dei bersagli giusti e la definizione dei livelli di finanziamento del programma e della durata che sono necessari per conseguire gli obiettivi prefissati. Considerando che tali cluster possono avere raggiunto differenti fasi del ciclo di sviluppo, possono essere insediati in diversi tipi di regioni o operare in diversi settori, i programmi avranno più opportunità di conseguire gli obiettivi predefiniti quando prevedono un certo grado di flessibilità.

Una seconda serie di insegnamenti riguarda la coerenza degli interventi all'interno di un livello di governo e fra i diversi livelli di governo. Dato che tali politiche emanano da almeno tre campi d'intervento, per i decisori è ancora più importante avere un chiaro quadro di quali sono le altre politiche e di come operano insieme o di come si integrano. Data l'importanza dei cluster per la salute economica di una particolare regione e per gli obiettivi di competitività nazionale, gli interventi destinati ai cluster sono sviluppati a diversi livelli di governo. Gli interessi e le rispettive risorse e capacità di ciascun livello, sono elementi importanti per l'organizzazione dei programmi a livello nazionale e regionale.

Una terza serie di insegnamenti riguarda i rischi inerenti a tali politiche, che sono spesso confrontate a una insufficiente partecipazione del settore privato. L'efficacia a lungo termine di tali politiche dipende dalla continuità della partecipazione del settore privato dopo la fine dell'attuazione del programma. Anche durante il periodo di implementazione del programma, è il settore privato che potrà reagire più tempestivamente ai cambiamenti del mercato. Molte valutazioni dei programmi hanno rilevato un coinvolgimento eccessivo del settore pubblico e una strategia sbagliata di uscita del settore pubblico. Nelle politiche di sostegno a favore dei cluster esistono anche rischi di carattere generale. Un problema comune è la capacità del settore pubblico di "trovare gli attori vincenti". Altri rischi includono il fatto di rinchiudersi nei cluster e di limitarsi alle tecnologie già esistenti, rendendo più difficile lo sviluppo di altri cluster e di altre tecnologie. Una progettazione prudente degli interventi potrebbe essere utile per attenuare tali rischi e dovrebbe tenerne conto in modo esplicito.

© OECD 2007

Questa sintesi non è una traduzione ufficiale dell'OCSE.

La riproduzione della presente sintesi è autorizzata sotto riserva della menzione del Copyright OCSE e del titolo della pubblicazione originale.

Le sintesi sono traduzioni di stralci di pubblicazioni dell'OCSE i cui titoli originali sono in francese o in inglese.

Sono disponibili gratuitamente presso la libreria online dell'OCSE sul sito www.oecd.org/bookshop/

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

rights@oecd.org

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

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

Website www.oecd.org/rights/

