



CRPM CPMR

CONFERENCE DES REGIONS PERIPHERIQUES MARITIMES D'EUROPE
CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS OF EUROPE

6, rue Saint-Martin 35700 RENNES - F
Tel. : + 33 (0)2 99 35 40 50 - Fax : + 33 (0)2 99 35 09 19
e.mail : secretariat@crpm.org - web : www.crpm.org

LUGLIO 2009

NOTA TECNICA DELLA SEGRETERIA GENERALE DELLA CRPM

RAFFORZARE LE POLITICHE EUROPEE A FAVORE DEI CLUSTER ACCENTUANDO LA LORO DIMENSIONE REGIONALE

Mentre a livello europeo sono prese nuove iniziative per sviluppare ancor più le politiche europee a favore dei cluster, la CRPM desidera sottolineare l'importanza della dimensione regionale negli approcci e politiche di cluster.

La CRPM invita altresì specificamente la Commissione europea ed il nuovo "Gruppo europeo per la politica dei cluster", a riconoscere pienamente questa dimensione regionale e territoriale nell'ambito delle loro attività.

In seno alla CRPM, la questione dei cluster è stata affrontata nell'ambito :

- della nota tecnica della CRPM *"Rafforzare il sostegno della politica regionale dell'Unione Europea all'innovazione nelle Regioni"*, del settembre 2008, presentata all'Assemblea Generale di Bayonne il 3 ottobre 2008,
- del rapporto finale, pubblicato nel 2006, del progetto "Europa del Mare", della CRPM, in cui è stata avanzata l'idea di un sistema di osservazione dei cluster marittimi,
- di una riunione con rappresentanti di cluster marittimi, organizzata nell'ambito di Aquamarina a Roma il 19 maggio 2009 in occasione delle Giornate europee del mare.

La CRPM continuerà a sviluppare la sua riflessione sui cluster nei prossimi mesi, in particolare attraverso il suo collegamento a progetti europei che riguardano specificamente i cluster. Essa presterà nel suo approccio una particolare attenzione ai cluster marittimi.

Come ricordato nella nota tecnica della CRPM *« Rafforzare il sostegno della politica regionale dell'Unione Europea all'innovazione nelle Regioni »*, le Regioni riconoscono l'importanza cruciale delle interazioni tra attori nell'ambito dei sistemi regionali d'innovazione. I cluster presentano differenti tipi di interessi, come ad esempio la condivisione di attrezzature e di infrastrutture, la facilitazione di riunioni adeguate tra imprese e tra datori di lavoro e dipendenti, il miglioramento della circolazione dell'informazione tra attori membri dei cluster, come pure un accesso più rapido alle opportunità del mercato.

I cluster beneficiano considerevolmente del loro inserimento nei sistemi economici e di istruzione territoriali. Lo sviluppo delle loro interazioni a livello regionale è uno dei loro vantaggi, se non la condizione del loro successo. Spesso, anche i cluster capaci di essere competitivi sui mercati mondiali hanno considerevolmente beneficiato o beneficiano ancora fortemente del sostegno delle politiche regionali.

Lo sviluppo degli aiuti europei ai cluster genera opportunità interessanti per le Regioni. La CRPM vi è dunque favorevole, e suggerisce di migliorare ancora il proprio interesse:

- Aggiungendo elementi qualitativi alla cartografia europea dei cluster e migliorando la sua dimensione regionale;
- Organizzando la coerenza e le sinergie delle politiche di cluster attorno all'approccio territoriale e regionale.

I- AGGIUNGERE ELEMENTI QUALITATIVI ALLA CARTOGRAFIA EUROPEA DEI CLUSTER E MIGLIORARE LA SUA DIMENSIONE REGIONALE

Il termine “cluster” è oggi molto popolare, ma comprende realtà molto differenti. Gli approcci sviluppati dai tecnici e dalle autorità pubbliche a livello locale, regionale, nazionale ed europeo, sono diversi e talvolta opposti. Alcuni articoli d'altronde hanno descritto l'evoluzione del concetto e la sua ambiguità^{1,2}. La Commissione europea a sua volta utilizza differenti definizioni dei cluster, e ha descritto la complessità della questione in pubblicazioni specifiche e precise³.

Il seguente estratto del rapporto finale del progetto della CRPM “Europa del Mare” (2006) suggerisce alcuni elementi per una definizione dei cluster marittimi :

« Nel quadro del progetto “Europa del mare,, il termine “cluster marittimo,, significa una rete di imprese, di unità di ricerca, di sviluppo e d'innovazione (RDI) e di organismi di formazione (università, scuole specializzate, ecc.), a volte sostenute dagli enti locali e nazionali, che cooperano avendo come obiettivi l'innovazione tecnologica e l'aumento della performance dell'industria marittima; (...); l'obiettivo di questa nota è di concentrarsi sui cluster che evolvono su scala regionale ed hanno strette connessioni con organizzazioni di RDI. Questi cluster possono coprire un campo locale, regionale, nazionale o internazionale, e far parte di cluster più ampi ».

In questo contesto, i criteri ed indicatori utilizzati per caratterizzare i cluster variano secondo l'approccio scelto. Una distinzione può essere fatta tra criteri ed indicatori d'ordine quantitativo, come i tassi d'occupazione e di crescita economica, ed altri d'ordine qualitativo, come la fiducia o gli strumenti e tipi di cooperazione tra i membri dei cluster. Tale distinzione tra criteri quantitativi e qualitativi è stata ricordata ad esempio nel parere del Comitato delle Regioni sui cluster e la politica di cluster⁴. D'altronde, essa riflette anche la differenza tra cluster nel senso di agglomerazione di attività, e cluster nel senso di iniziative che mirano a rafforzare legami tra alcuni attori.

Le autorità regionali e locali e gli attori dei sistemi regionali d'innovazione si servono spesso di approcci ai cluster che comprendono criteri quantitativi ma anche qualitativi. Questi criteri possono, per esempio, essere l'esistenza e le caratteristiche di una struttura di governance, o l'esistenza di una vera strategia condivisa dai membri dei cluster. I cluster individuati attraverso questi criteri possono benissimo non comprendere grandi imprese, ma soltanto PMI.

Nonostante il fatto che non rappresentano necessariamente una forte massa critica in termini di occupazione, questi cluster e le dinamiche di cooperazione che essi generano hanno una grande importanza nelle economie regionali. Inoltre, questi cluster possono anche essere molto efficienti a livello internazionale. In alcuni settori, i leader mondiali non sono unicamente grandi imprese.

Fino ad oggi, i tassi di occupazione sono al centro dei criteri utilizzati dall'Osservatorio europeo dei cluster. Questo approccio permette di effettuare raffronti internazionali, ma non riflette sempre né l'approccio né la cartografia di cluster effettuata in numerose Regioni, e questo in vari settori economici. In molti casi sono state osservate, importanti differenze tra la cartografia dei cluster effettuata a livello europeo e quella effettuata nelle Regioni.

Senza tentare di definire i soli ed unici criteri validi per individuare i cluster, la CRPM sottolinea :

- La diversità degli approcci di cluster, che riflette la diversità dei territori. Le analisi sviluppate a livello europeo non dovrebbero quindi soltanto riguardare i cluster che sviluppano attività di ricerca e d'innovazione. In questa prospettiva, iniziative come la prossima pubblicazione di un documento dei servizi della Commissione Europea sull'innovazione dei servizi, che includerà elementi sui cluster nei servizi, sono le benvenute;
- L'importanza di criteri qualitativi nell'identificazione dei cluster, in complementarità con i criteri quantitativi come i tassi d'occupazione. Le dinamiche di collaborazione interne ai clusters e tra

¹ Voir (2006) “Deconstructing Clusters: Chaotic Concept or Policy Panacea?” Ron Martin, Department of Geography University of Cambridge, UK and Peter Sunley, Department of Geography, University of Edinburgh, UK, Journal of Economic Geography, 3,1

² Voir (2007) “Is There Evidence to Support Porter-type Cluster Policies?”, Frank McDonald, Qihai Huang, Dimitrios Tsagdis and Heinz Josef Tuselmann, Regional Studies, Vol. 41.1

³ Voir COM (2008) 652 “Towards world-class clusters in the European Union: Implementing the broad-based innovation strategy - Implementing the broad-based innovation strategy” and SEC (2008) 2637 “The concept of clusters and cluster policies and their role for competitiveness and innovation : main statistical results and lessons learned”

⁴ See Opinion of the Committee of the Regions on clusters and cluster policy, June 2008, Rapporteur : Antonio GONZÁLEZ TEROL

cluster ai livelli locale, regionale, nazionale ed internazionale sono molto importanti. Questi elementi qualitativi, come i dati che riflettono gli approcci politici scelti dalle Regioni nel loro sostegno ai cluster dovrebbero essere considerevolmente rafforzati in occasione delle prossime tappe del lavoro dell'Osservatorio europeo dei cluster;

- Il valore aggiunto che potrebbe avere un'analisi specifica dei cluster che beneficiano di un cofinanziamento della politica regionale dell'Unione Europea. Questo porterebbe elementi molto interessanti e complementari dei dati raccolti attraverso i progetti di collaborazione europei sui cluster.

II - ORGANIZZARE LA COERENZA E LE SINERGIE DELLE POLITICHE DI CLUSTER SULLA BASE DI UN APPROCCIO TERRITORIALE E REGIONALE

Nel corso degli ultimi anni, i cluster sono stati oggetto di una maggiore attenzione a tutti i livelli di governance. A livello europeo, sono state prese molte iniziative da diverse Direzioni Generali della Commissione Europea. Oggi, molte politiche europee sostengono i cluster e contribuiscono alla strutturazione di un approccio europeo degli stessi. Ad esempio:

- la DG Regio ha affrontato in particolare la questione nel 2002, quando è stata realizzata una guida relativa ai cluster nelle regioni periferiche. Oggi, la politica regionale dell'Unione Europea rappresenta la principale fonte europea di finanziamento per i cluster. Recentemente, studi di casi di cluster sono stati individuati attraverso Technopolis in un rapporto su progetti innovativi cofinanziati dal FESR.
- La DG Imprese dá un aiuto allo sviluppo di collaborazioni tra cluster a livello europeo attraverso il Programma Competitività e Innovazione, come complemento delle attività di messa in rete e di attività di strutturazione di approcci politici dei cluster e della competitività.
- La DG Ricerca attua un approccio dei cluster che include una dimensione regionale specifica, attraverso il programma Regioni della conoscenza del VII Programma-Quadro di Ricerca e Sviluppo Tecnologico dell'Unione Europea.
- La DG MARE ha affrontato la questione dei cluster marittimi in questi ultimi anni, ed ha pubblicato documenti al riguardo⁵.

Le autorità nazionali e regionali sviluppano altresì approcci ai cluster miranti a collegare tra loro gli attori dei sistemi regionali d'innovazione. Nel sostegno ai cluster, le Regioni tendono ad incoraggiare un approccio territoriale complementare alla forte attenzione che portano a questioni come la governance o l'apertura internazionale dei cluster. Attraverso questo approccio territoriale, le Regioni danno spesso la precedenza ad azioni fortemente legate all'economia regionale e che hanno un impatto positivo sulla localizzazione di posti di lavoro sul territorio regionale. Inoltre, le loro politiche non consistono spesso nel portare un sostegno ai soli cluster già competitivi, ma si rivolgono anche a cluster emergenti.

Evidentemente, la molteplicità degli approcci e delle fonti di finanziamento non facilita la comprensione delle loro caratteristiche né delle sinergie possibili tra esse. Per quanto riguarda le sinergie tra le politiche europee, iniziative come la « Guida pratica delle opportunità di finanziamento UE della ricerca e dell'innovazione » sono particolarmente benvenute, e dovrebbero essere ancor più sviluppate.

Oltre al coordinamento tra politiche europee, la CRPM sottolinea l'interesse della dimensione territoriale quale chiave di coerenza tra politiche di sostegno ai cluster attuate a vari livelli di governance. Nel contesto della crisi economica, che tocca tutte le Regioni, è anche ritornando sulla questione del contesto dello sviluppo economico di ogni Regione nel cuore di queste politiche che le autorità pubbliche possono contribuire al coordinamento delle loro politiche.

Dal punto di vista della CRPM, l'approccio europeo accrescerebbe il suo impatto integrando in pieno la prospettiva regionale nel suo ambito. Ciò potrebbe ad esempio realizzarsi:

- evitando di prestare un'attenzione eccessiva ad approcci che sarebbero soltanto ed in modo restrittivo centrati sull'eccellenza globale e i cluster di dimensione mondiale. I cluster locali e regionali, compresi quelli che non sono i leader mondiali del loro settore, non dovrebbero essere

⁵ See SEC(2007) 1406 - Commission staff working document "Maritime clusters"

lasciati di lato, poiché hanno spesso nondimeno un impatto positivo molto importante sul loro ambiente economico. In caso contrario, le politiche di sostegno ai cluster rischierebbero di portare un sostegno supplementare soltanto a cluster che sono già più competitivi ed internationalizzati, e per di più spesso situati in territori ad alta intensità di tecnologia.

- ricercando una migliore una coerenza tra le politiche di cluster, in base a strategie di sviluppo definite a livello dei territori regionali. La definizione di una direzione comune ai diversi approcci sviluppati dalla Commissione europea potrebbe essere migliorata attraverso un appoggio più forte alla dimensione regionale. La pratica di migliori sinergie con le politiche attuate dalle Regioni, come pure con l'utilizzazione a livello regionale dei fondi strutturali, potrebbe ad esempio essere ottenuto :
 - Insistendo molto fortemente sull'impatto dei programmi operativi nei criteri di selezione dei progetti di cooperazione che implicano cluster e sono finanziati dai diversi programmi europei;
 - Promuovendo lo sviluppo di legami tra cluster e vari attori dei sistemi regionali d'innovazione, fra cui le autorità pubbliche. A tale riguardo, il programma Regioni della conoscenza, che cofinanzia progetti che coinvolgono autorità pubbliche regionali, imprese ed organizzazioni di ricerca, è un esempio positivo.