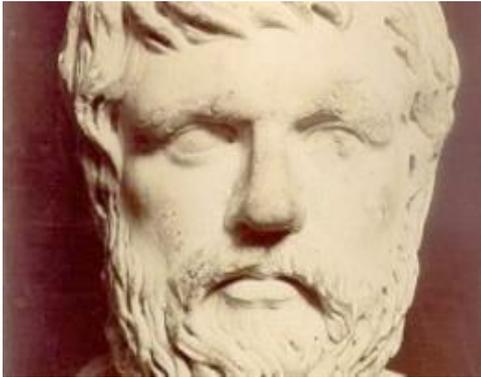


Università degli Studi di Macerata
Economia politica - A.A. 2023/2024
Prof. Mattia Tassinari

Politica industriale

Economia ed Economia politica



ECONOMIA

"**oikos**" = casa

"**nomos**" = norma/legge

"la buona amministrazione della *casa*, del privato, del domestico, della famiglia"

ECONOMIA POLITICA

È l'economia della "**polis**" = città, stato, comunità...

La città è il luogo dei «molti» (οἱ πολλοί), è anche il luogo che fa di tali molti un insieme, una «comunità» (κοινωνία).

... dunque l'ECONOMIA POLITICA studia “la buona amministrazione della società intera”, della comunità...

Economia politica: analisi positiva

Analisi positiva (descrittiva): è volta a descrivere la realtà.

Da questo punto di vista, l'economia politica studia:

- il **sistema economico** e la sua **struttura**: un sistema di **interdipendenze** e rapporti di produzione tra diversi soggetti individuali o collettivi (consumatori, imprese, settori, pubbliche amministrazioni, ecc.) che danno luogo a scambi economico-finanziari, caratterizzando una particolare forma di **organizzazione della produzione** (es., economia di mercato, collettivizzata, mista).
- i **risultati** cui conduce: cioè l'**allocazione delle risorse** disponibili (es. lavoro e capitali) tra utilizzi alternativi.



Poiché le risorse disponibili sono **scarse** (sono disponibili in quantità limitate, sono destinabili a più impieghi, sono in grado di soddisfare fini diversi), l'economia politica è spesso considerata:

"la scienza dell'efficienza, ossia lo studio del miglior uso di risorse scarse"
(Robbins, 1932).

Economia politica: analisi normativa

Cosa significa "**migliore**" uso di risorse scarse?

Migliore per chi?

Cosa produrre? Come organizzare la produzione? Come distribuirla?



Giudizi di valore



Analisi normativa (prescrittiva): è volta a **prescrivere** come la realtà **dovrebbe** essere e la condotta da adottare in vista di tale obiettivo, sulla base dei **giudizi di valore** condivisi dai membri di un comunità (=> accordo **politico**, collettivo).

L'economia politica nella sua accezione «**normativa**» studia quindi gli **interventi dei governi** (locali, nazionali e sovranazionali) sul sistema economico, cioè la **politica economica**: le scelte riguardanti l'azione (o l'inazione) del governo per influenzare l'allocazione delle risorse economiche nell'**interesse generale**.

Macroeconomia e microeconomia

Macroeconomia: Analisi dei connotati del sistema economico nel suo complesso, dei **risultati aggregati** cui giunge il sistema economico.

➔ Da un punto di vista "normativo": **politiche monetarie e politiche fiscali.**

Microeconomia: Analisi del comportamento dei **singoli agenti** economici (es., consumatori, imprese) e dei risultati cui giungono in **single industrie e mercati.**

➔ Da un punto di vista "normativo": **politica industriale**

Politica industriale

È lo studio degli "interventi del governo
sull'industria e i suoi attori"

Riguarda quindi le azioni volte a modificare la **struttura economica** (es., i settori, le industrie, le imprese, individui e le loro interazioni) in vista di **risultati ritenuti desiderabili** per la collettività.

Cosa intendiamo con "industria"?

(a) *INDUSTRIA COME MACRO-SETTORE*

Nella lingua italiana, per “industria” si intende di solito il **settore secondario**, in contrapposizione all’agricoltura da una parte (settore primario) e ai servizi dall’altra (settore terziario). In questo senso, industria è sinonimo di **manifattura**.

(b) *INDUSTRIA COME SETTORE*

In inglese, invece, il termine *industry* indica uno **specifico settore**. Ad esempio: industria della chimica, industria farmaceutica, industria delle ceramiche, industria della moda, ...



In generale nel corso ci riferiamo all'*industry* ... quindi **non solo beni manifatturieri**: parliamo anche dell’industria della pesca, industria del turismo, industria della salute, industria del cinema ...

Politica industriale: elementi principali

(1) STRUMENTI

- incentivi R&D
- sussidi
- dazi doganali
- acquisti pubblici
- antitrust
- deregolamentazione ("libero mercato")
- ecc.

*che colpiscono
un ...*

*nel tentativo di
realizzare un ..*

(3) OBIETTIVO

- crescita economica
 - competitività
 - occupazione
- ma anche...
- tutela ambientale
 - istruzione e cultura
 - equità
 - ecc.

(2) TARGET ("BERSAGLIO")

impresa, industria, settore,
mercato, filiera, territorio, ...

Politica industriale: il problema della definizione

Intuitivamente... è lo studio degli interventi dei governi sull'industria

Tuttavia non esiste una definizione accettata di politica industriale:

*Qualsiasi gruppo random di sei economisti di fronte alla domanda **che cosa sia la politica industriale** produrrà una dozzina di diverse definizioni ...*

(Geroski, 1989)

I problemi definatori fondamentali riguardano gli elementi fondanti:

- A) **targets: politiche orizzontali o politiche verticali?**
- B) **obiettivi: solo crescita economica o anche altri obiettivi?**
- C) **strumenti: politiche antitrust, politica commerciale, politiche per scienza e tecnologia, appalti pubblici, sussidi e incentivi diretti??**

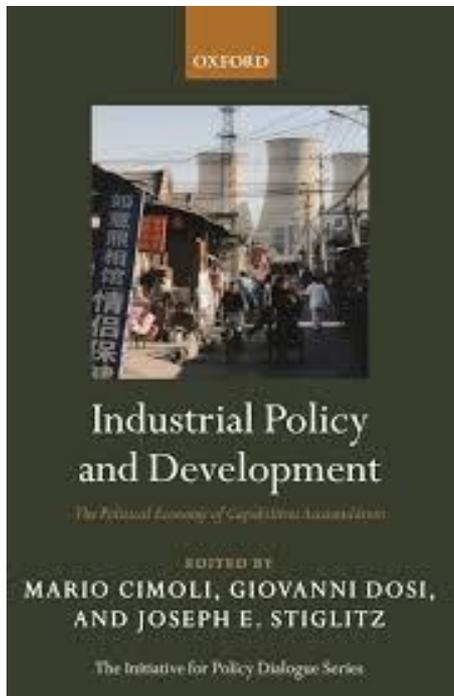
Definizioni "ampie" e "ristrette"

Una nozione "ristretta" di politica industriale si concentra sulle **industrie manifatturiere** come target di politiche verticali, con particolare riguardo agli obiettivi di **crescita economica**.

Una nozione "ampia" (a cui ci riferiamo) ...

*La politica industriale comprende politiche che incidono sul sostegno di vario tipo all'industria nascente, ma anche politiche commerciali, politiche per scienza e tecnologia, appalti pubblici, politiche che incidono sugli investimenti diretti esteri, diritti di proprietà intellettuale e allocazione delle risorse finanziarie. Le politiche industriali, in questo **senso ampio**, accompagnano processi di **ingegneria istituzionale** che modellano la natura stessa degli attori economici, i meccanismi di mercato e le regole in base alle quali operano, e i confini tra ciò che è governato dalle transazioni di mercato e ciò che non lo è.*

[Cimoli et al., 2009, pp. 1–2]



Motivi per l'intervento di politica industriale

- Il mercato (la "**mano invisibile**") può produrre risultati **efficienti** e **socialmente desiderabili**... ricorda come **mercati perfettamente concorrenziali** (con **specifiche condizioni**) producono un'allocazione delle risorse efficiente:
 - la **pressione concorrenziale** spinge le imprese a ridurre gli sprechi e a migliorare la produzione, solo le imprese con i **processi produttivi più efficienti** sopravvivono ($P=C_{\text{Unitario-minimo}}$)
 - la libertà individuale dei consumatori di scegliere quali beni acquistare definisce **cosa produrre** e in **quali quantità** in una società
 - il risultato è l'**efficienza allocativa**.
- Ma in alcune circostanze il mercato può anche produrre risultati **inefficienti** (es. monopolio) o **socialmente non equi** (es. chi è incapace di competere è emarginato)
- Di fatto, nella realtà, molti governi intervengono per **modificare l'allocazione delle risorse dei mercati** nel tentativo di **correggere le inefficienze** o mitigare le **diseguaglianze** (es., investono risorse pubbliche in R&D per rendere i propri sistemi economici competitivi, rendono l'istruzione obbligatoria, offrono programmi di reimpiego dei disoccupati o protezione ed assistenza per anziani e deboli, redistribuiscono ricchezza, ...)
- Il risultato è un sistema economico "**misto**": l'allocazione delle risorse economiche è decisa in parte da **azioni individuali** di imprese e consumatori **nei mercati** e in parte sulla base di "**accordi**" **politici**, per promuovere, attraverso il budget pubblico, **beni e servizi ritenuti strategici o desiderabili** per la **collettività nel suo complesso**, oppure una maggiore **efficienza**.

Motivi per l'intervento di politica industriale

Il dibattito è antico e ricco... ma almeno **due diverse prospettive** possono giustificare in alcune circostanze la politica industriale:

1) Correggere i "fallimenti del mercato" (=> ricerca dell'allocazione delle risorse che rispecchi il risultato di mercati correttamente funzionanti e le relative scelte individuali)

I mercati operano sempre in modo **efficiente**?

No, in certe circostanze i meccanismi di mercato falliscono e in questi casi il governo è chiamato a correggere il fallimento del mercato (casi rilevanti: beni pubblici, esternalità, mercati non competitivi, asimmetrie informative)

2) Obiettivi che vanno "oltre l'efficienza di mercato" (=> allocazione delle risorse definita secondo processi non ispirati al mercato e basati su scelte collettive)

L'efficienza di mercato è sempre in grado di condurre il sistema economico e sociale verso condizioni **ottimali** e **desiderabili** ?

No, il soggetto pubblico in alcuni casi è chiamato ad intervenire indipendentemente dall'efficienza di mercato

1 - I fallimenti del mercato

Si tratta di circostanze in cui i mercati **non** sono in grado di condurre il sistema verso una **allocazione efficiente delle risorse**.

In questi casi la letteratura sui fallimenti del mercato ha affrontato il dibattito sui **possibili correttivi** che l'intervento di politica industriale può offrire.

In quest'ottica almeno queste sono le questioni da trattare:

- A. **mercati non competitivi**
- B. **esternalità**
- C. **beni pubblici**
- D. **informazione**

A. Mercati non competitivi

Alcuni settori industriali possono allontanarsi notevolmente dal caso «ideale» di mercato perfettamente concorrenziale (mercati oligopolistici e monopolistici) e possono richiedere l'intervento pubblico per prevenire o mitigare gli effetti negativi della mancanza di concorrenza ed **elevata concentrazione di mercato**. Possono essere rintracciate due ragioni principali per cui i mercati si allontanano dalla concorrenza perfetta.

1) Regioni naturali (*monopolio naturale*): le condizioni strutturali del mercato fanno sì che, data la tecnologia (**economie di scala**), e data la domanda, l'efficienza è garantita se un unico produttore soddisfa tutta la domanda.

Tuttavia, il monopolista – anche se naturale – offrirà una **quantità di beni minore** ad un **prezzo maggiore** causando così un perdita di welfare per la collettività.

Possibili soluzioni: produzione pubblica, concessione/regolazione, favorire la contendibilità

2) Regioni strategiche: tentativi strategici delle imprese di un mercato di modificare la struttura concorrenziale esistente (**tentativi di monopolizzazione, abuso di posizione dominante, barriere all'entrata, collusione e cartelli**).

Possibili soluzioni: antitrust (USA), politica per la concorrenza (EU).

Politiche per la tutela della concorrenza (Antitrust)

Le **politiche antitrust** (o **politiche per la concorrenza**) hanno l'obiettivo di prevenire o mitigare gli effetti negativi della mancanza di concorrenza (es. prezzi di mercato più elevati). Promuovono la **concorrenza**, controllano ed eventualmente sanzionano gli **abusi** di posizione dominante e di potere di mercato in nome dell'**efficienza** e **nell'interesse del consumatore**. La logica è promuovere la concorrenza come obiettivo da tutelare in nome dell'**interesse pubblico**.

TRE LE AREE PRINCIPALI DELL'INTERVENTO:

(1) Abuso del potere di mercato da parte di un'impresa dominante (incumbent) nei confronti dei concorrenti rivali già presenti sul mercato e/o dei potenziali entranti (entrants) e dei consumatori finali.

(2) Fusioni e acquisizioni, concentrazioni volte alla costituzione di posizioni dominanti e possibili eventuali abusi (anche se possono trovare giustificazioni strategiche legate all'efficienza dell'organizzazione produttiva e alla competitività)

(3) Pratiche restrittive della concorrenza, attraverso intese e pratiche di coordinamento mediante le quali due o più imprese raggiungono o consolidano posizioni dominanti ed eventuali abusi (es. fissazioni di prezzi predatori, accordi di non belligeranza, restrizioni verticali, ...).

Politiche per la tutela della concorrenza (Antitrust)

Comunque **non sempre una alta concentrazione di mercato ha effetti negativi** e deve essere contrastata. Le autorità antitrust valutano caso per caso se l'elevata concentrazione di mercato sia lesiva dell'interesse pubblico.

Si consideri:

La Contendibilità: la forza regolatrice della **concorrenza potenziale**, quando entrata e uscita in un mercato non comportano costi. Eventuali extraprofitti attraggono altre imprese e vengono progressivamente annullati.

Campioni nazionali: la concorrenza tra nazioni è intesa come una lotta tra campioni che interpretano l'interesse nazionale. L'alta concentrazione sul mercato nazionale è funzionale alla competitività sui mercati internazionali.

Tutti i settori sono uguali? Infrastrutture, materie prime, input, acqua, polizia, media, etc.
=> settori che tendono a **monopoli naturali** operano efficientemente in presenza di alta concentrazione (es. Ferrovie).

B. Le esternalità

L'attività di un attore genera *spillovers* che in maniera **non intenzionale** hanno un effetto (positivo o negativo) sull'attività di altri individui. Normalmente le **esternalità positive non vengono remunerate** e analogamente difficilmente si **paga un costo per la produzione di esternalità negative**.

Il mercato fallisce e non garantisce *outcomes* desiderabili. È probabile infatti che si verificherà una **sovraproduzione di beni con esternalità negative** ed una **sottoproduzione di beni con esternalità positive**.

Es. da manuale: inquinamento

Possibili soluzioni: Il soggetto pubblico offre a prezzi sussidiati i beni che hanno esternalità positive; supporta (con sussidi, sgravi fiscali) chi genera esternalità positive; scoraggia chi produce esternalità negative; tutela i diritti di chi genera esternalità positive.

CASI DI INTERESSE per la politica industriale: Politica per l'innovazione; Politiche di regolazione (es. motivazioni ambientali); Politiche per lo sviluppo locale (*industrial atmosphere marshalliana*).

C. Beni pubblici

Beni caratterizzati da:

non rivalità nel consumo (il consumo di A di un bene X non impedisce a B di consumare lo stesso bene X): il godimento dei benefici derivanti dal consumo del bene da parte di un individuo addizionale non comporta costi addizionali.

non escludibilità: non è tecnicamente o economicamente possibile escludere chi non paga per la fruizione del bene pubblico.

Es. da manuale: il faro.

Dal momento che un bene è disponibile senza pagare non esiste per gli individui **alcun incentivo** a dichiarare quanto sarebbero disposti a pagare per averlo. Tale situazione favorisce l'emergere dei free-riders e condurrà ad una situazione in cui i mercati NON offriranno il livello ottimale e socialmente desiderabile di beni pubblici.

Possibili soluzioni: il soggetto pubblico può intervenire offrendo l'ammontare ottimale di beni pubblici (tassando gli individui).

CASI DI INTERESSE per la politica industriale: Fallimento del mercato della **conoscenza**: non rivalità nel consumo (costi di riproduzione tendenzialmente nulli) e non escludibilità (non completa appropriabilità dei benefici da parte di colui che la produce). La ricerca, l'innovazione, il progresso tecnico e scientifico sono quindi spesso promossi attraverso ricerca pubblica, brevetti, sussidi, sgravi fiscali.

D. Informazione

INCOMPLETEZZA DELL'INFORMAZIONE e INCERTEZZA

Questioni che possono condurre ad outcome non desiderabili. **ESEMPI:**

- (1) asimmetrie tra produttori;
- (2) asimmetrie tra produttori e consumatori;
- (3) valutazioni dell'imprenditore di investimenti alternativi;
- (4) asimmetrie informative nella concessione del credito.

Possibili soluzioni di politica industriale: il soggetto pubblico può intervenire offrendo l'ammontare ottimale di informazione

CASI DI INTERESSE per la politica industriale: Fallimento del mercato del credito; fallimenti in materia di investimenti; selezione avversa dei prodotti "migliori". Implicazioni di politica per: la ricerca, l'innovazione, investimenti (rischiosi, strategici o di base); le reti; informazioni per i consumatori...

IN SINTESI nell'approccio MARKET FAILURES

IL SOGGETTO DI INTERESSE PUBBLICO

(Local Governments, National Governments, International Institutions, ...)

PUO' INTERVENIRE SOLO SE IL MERCATO FALLISCE

2 - Obiettivi che vanno "oltre l'efficienza di mercato"

L'esperienza storica ("le pratiche dei governi") ci ricorda che in realtà l'intervento pubblico è stato spesso giustificato da **obiettivi che vanno "oltre l'efficienza di mercato"** (=> **allocazione delle risorse definita secondo processi non ispirati al mercato e basati su scelte collettive**)

L'efficienza di mercato è sempre in grado di condurre il sistema economico e sociale verso condizioni ottimali e desiderabili ?

Esempio: quando le imprese nazionali non sono in grado di sopravvivere alla concorrenza, probabilmente perché non sono in grado di produrre al massimo livello di efficienza, la società soffre disoccupazione, povertà, conflitti sociali, ...

=> Molti governi intervengono nelle dinamiche di mercato nel tentativo di proteggere e promuovere la propria struttura industriale.

Altro esempio: il mercato delle sigarette è sostanzialmente in grado di funzionare in modo efficiente: il prezzo definisce il giusto livello di domanda e offerta.

=> Eppure, molti governi in tutto il mondo intervengono aumentando il prezzo delle sigarette e promuovendo massicce campagne per scoraggiare il consumo di sigarette in nome del valore sociale legato alla salute.

2 - Obiettivi che vanno "oltre l'efficienza di mercato"

Il soggetto di interesse pubblico (le regioni, le province, ecc.) in rappresentanza dei membri della società, se necessario, può intervenire indipendentemente dai fallimenti del mercato (**perfino a costo dell'efficienza di mercato**). In quest'ottica il risultato sociale desiderabile non corrisponde necessariamente alla sommatoria degli interessi individuali espressi nel mercato.

Si tratta di politiche volte a influenzare e guidare il processo di **cambiamento strutturale** dell'economia nazionale o locale (cioè di modifica delle caratteristiche qualitative e quantitative dei settori e di altre componenti del sistema economico), al fine, ad esempio, di promuovere obiettivi strategici, quali la competitività e la crescita del sistema, l'indipendenza economica e industriale in particolari settori, particolari **beni meritori**, o un particolare modello di **sviluppo sociale**.

=> Questa prospettiva porta il governo a definire le priorità settoriali e a proteggere e promuovere **industrie chiave**.

In quest'ottica almeno queste sono le questioni da trattare:

- A. **promozione obiettivi "strategici"**
- B. **approccio "paternalista"**
- C. **promozione di un particolare modello di "sviluppo"**

A. Promozione di obiettivi strategici

Il soggetto di interesse pubblico definisce **obiettivi strategici**, di interesse nazionale/regionale/locale.

Storicamente **occupazione**, **crescita** e la **competitività** dell'industria nazionale, la nascita, la difesa e la promozione di alcuni **settori** ritenuti **strategici**.

Alcune questioni generali a cui risponde l'intervento strategico:

- non esistono imprese nazionali in un dato mercato: lo Stato può intervenire (direttamente o indirettamente) per favorire la nascita di un'industria nazionale ?
- i capitali privati e le risorse imprenditoriali nazionali sono insufficienti rispetto ad un obiettivo desiderato di sviluppo industriale: si deve delegare all'estero tale funzione o può lo Stato intervenire (direttamente o indirettamente) ?
- le dinamiche di mercato non riescono a promuovere certe aree territoriali: si devono accettare i costi economici sociali dello squilibrio o lo Stato può intervenire (direttamente o indirettamente) per promuoverne il riequilibrio territoriale?

Intervento strategico: caratteristiche principali

(1) **Prospettiva dinamica**: il governo ha una visione di **lungo periodo** sull'evoluzione del sistema industriale (sono processi lenti), sulla struttura industriale che il governo vuole costruire (esempio, Piani quinquennali cinesi)

“What we need is not a three-month plan, or even a three-year plan; we need a long-term American strategy, based on steady, persistent effort, to reverse the forces that have conspired against the middle class for decades. That has to be our project.” (Obama B., 2013)

(2) **Approccio selettivo/verticale**: particolari **industrie strategiche**, imprese, regioni, ecc. sono prese di mira e selezionate dal governo come "vincitori" (cioè da promuovere nel sistema industriale nazionale)



**Intervento strategico: la
rilevanza dei settori
MANIFATTURIERI**



- ⇒ elevata produttività del lavoro
- ⇒ economie di scala
- ⇒ cambiamento tecnologico e innovazione
- ⇒ esternalità positive e collegamenti a monte e a valle

B. Approccio "paternalista"

Il soggetto di interesse pubblico funge "da padre" e può intervenire:

(1) Nella produzione dei "**merit goods**" e dei "**demerit goods**": quei beni che la società, in maniera distinta dalle preferenze dei singoli consumatori, desidera incoraggiare o limitare.

Es: istruzione, cultura, internet, alcool, sigarette, ...

(2) In quei casi in cui la società **non ritiene accettabili le transazioni di mercato**: si decide di rimuovere tali attività dal dominio del mercato e condurle direttamente o regolarle.

Es: polizia, donazione di sangue o di organi, ...

C. Promozione di un particolare modello di "sviluppo"

La politica industriale **come strumento di promozione di un particolare modello di SVILUPPO** di una nazione, di una regione, ... ampia letteratura sul concetto di *sviluppo* (si vedano in particolare i contributi di **Amartya Sen**)

Approccio "paternalista" => lo sviluppo "**cade dall'alto**": gli obiettivi di sviluppo sono definiti da una *elite* politica

Promozione dello "sviluppo" => lo sviluppo è "**costruito dal basso**": gli obiettivi di sviluppo sono definiti dalle *capabilities* (libertà di scelta) della società civile, individuo come "**centro d'azione**", che partecipa attivamente ai processi sociali, politici ed economici => promuovere lo sviluppo significa favorire l'ampliamento delle *capabilities* individuali, che definiscono "dal basso" il modello di società in cui si desidera vivere (**industrie chiave: istruzione, cultura, internet, ecc**).

Due caratteristiche principali di questo approccio:

(1) Lo sviluppo NON è inteso come lo stato finale di un processo a cui tendono in maniera "**naturale**" tutte le società, ma dipende da come ogni comunità, con le proprie *capabilities*, definisce il modello di società in cui desidera vivere => **lo sviluppo è un concetto normativo che va discusso sulla base di giudizi di valore**

(2) "**Sviluppo**" e non solo "**crescita**". Oltre la crescita del PIL lo sviluppo è un concetto **multidimensionale** che guarda a molteplici aspetti della vita delle persone (es. Indice di Sviluppo Umano) ed è incentrato su come queste realmente vivono (*people-centred*), non su ciò che possiedono.

"Oltre l'efficienza": motivi per promuovere industrie particolari

- Capacità di produrre **reddito elevato** o di competere sui mercati internazionali: *vantaggio comparato latente* => promozione di settori esistenti (Lin, 2010, 2012)
- Capacità di attivare un **processo di crescita complessiva** dell'economia: Collegamenti a monte ea valle => sviluppo della struttura industriale nel suo insieme (Hirschman, 1958)
- Capacità di **proteggere l'occupazione**: *Too big to fail* => costo sociale ed economico del cambiamento strutturale.
- Capacità di promuovere **obiettivi "meta-economici"** e un particolare modello di sviluppo sociale: promozione di beni meritori (istruzione, salute, ambiente, ...) e disincentivi a beni non meritori (alcol, sigarette, ...) ... prospettive paternalistiche o di espansione delle *capabilities*.
- Altro?

"Oltre l'efficienza di mercato" e industrie chiave: quali conseguenze sul commercio internazionale??

PRO

Sviluppo di un sistema produttivo nazionale in grado di creare reddito e occupazione

Riduzione della pressione competitiva

Standard di vita più stabili nel tempo (es. riduzione dei salari reali, diritti dei lavoratori)

Modello di sviluppo e beni meritori

CONTRO

- Limitazione dell'import (maggiori prezzi, minore qualità): minore scelta, minore efficienza
- Protezionismo sistemico
- Mancanza di incentivi al miglioramento dell'efficienza

I problemi del mondo reale (es. disoccupazione, basso reddito, inquinamento, ...) richiedono un compromesso virtuoso tra promozione e protezione della struttura economica nazionale/locale rispetto all'efficienza del mercato e alla concorrenza

IN SINTESI APPROCCIO 2

IL SOGGETTO DI INTERESSE PUBBLICO

(Local Governments, National Governments, International Institutions, ...)

**PUO' INTERVENIRE ANCHE SE IL MERCATO NON
FALLISCE**

... tante motivazioni per l'intervento, tanti interessi in gioco!

L'identificazione delle industrie da promuovere è essenzialmente un
problema politico: dipende dai bisogni che una particolare società
deve affrontare in un particolare contesto storico

=> questo comporta **accordi** o **conflitti di potere** all'interno della società
che potrebbero generare decisioni politiche che rispecchiano **interessi**
parziali e non l'**interesse generale della collettività**
(=> *fallimenti del governo*)

I “fallimenti del governo”

Le critiche all'intervento di politica

Indipendentemente dalle motivazioni che giustificano l'intervento di politica industriale...

(1) E' corretto assumere che il soggetto di interesse pubblico serva l'interesse collettivo invece che l'interesse di alcuni gruppi o di alcuni individui? **E' benevolente ?**

(2) il soggetto di interesse pubblico ha la capacità di intervenire con efficacia? **E' onnisciente e onnipotente?**

(1) Critiche alla benevolenza dei governi

La benevolenza dei governi è in realtà condizionata:

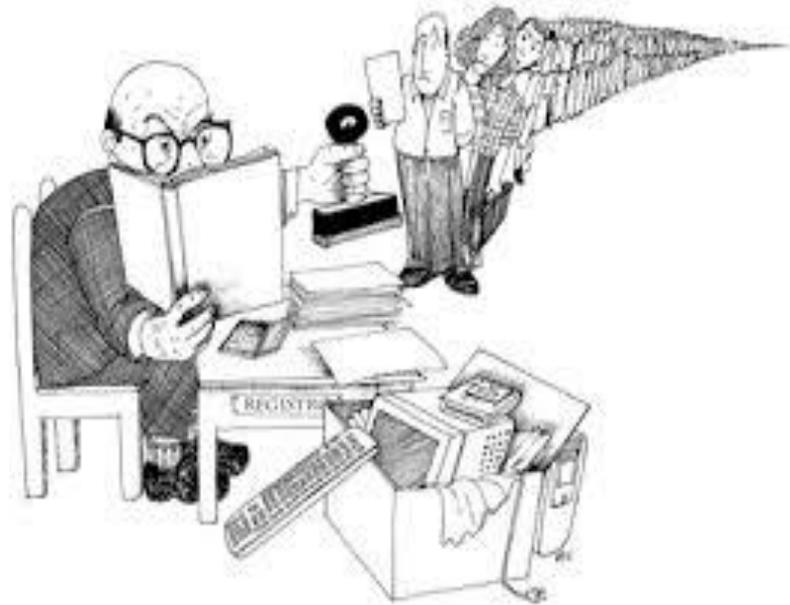
(A) dalla struttura interna del governo

(B) da alcuni segmenti (forti e organizzati) della società

(A) La struttura interna del governo

Self-seeking-bureaucrats and politicians approach

La struttura interna del governo *governo non è una black box* (macchina che trasforma in modo automatico input in output). Al suo interno **convivono ed interagiscono una pluralità di soggetti** (*Ministeri, agenzie, assessorati ...*) tutti caratterizzati da una propria funzione obiettivo (salari più alti, prestigio, proprio potere personale, ecc), che possono far divergere il soggetto pubblico dalla promozione dell'interesse collettivo (a favore dell'interesse di chi opera nella pubblica amministrazione).



(B) Le “pressioni” dall'esterno: la letteratura di Political Economy

Il funzionamento del sistema economico non può essere compreso negando il ruolo che la distribuzione del potere tra i diversi gruppi presenti nella società hanno nella determinazione le istituzioni e il risultato economico

Political Economy è diverso da Economia politica (macro e micro)

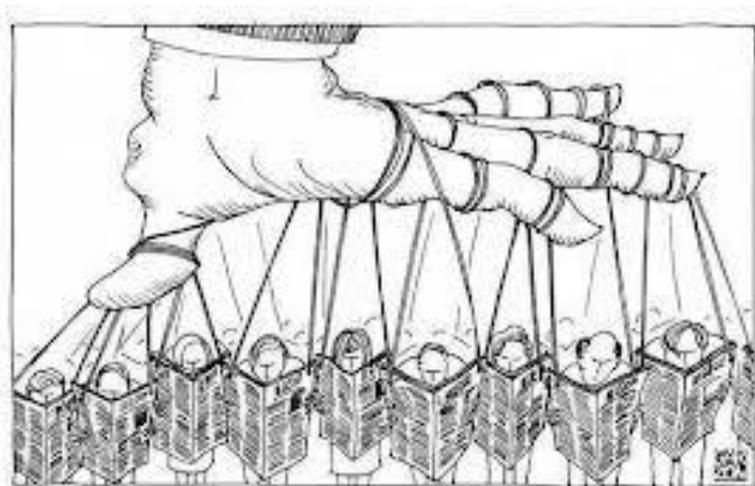
La *Political Economy* (PE) tenta di spiegare come i conflitti, gli equilibri di potere e i processi per garantire l'ordine politico influenzino la struttura economica e il suo sviluppo, ma anche come il cambiamento tecnologico e lo sviluppo economico influenzino le condizioni sociali, i processi politici a livello locale, nazionale e globale.

(B) Le “pressioni” dall’esterno: diverse problematiche

Gruppi in grado di offrire **maggiore consenso** politico (voti alle elezioni) in cambio di particolari privilegi.

Politiche tarate su **sondaggi** (quale cognizione di causa degli intervistati?) e problema del “**corto-terminismo**” da ciclo elettorale.

Manipolazione dell’informazione da parte dei media e dei politici (diretta comunicazione potere-masse (Hannah Arendt, totalitalismi)).



Difficoltà di **osservazione e valutazione** dell’efficacia delle politiche di lungo periodo.

Presenza di **ideologie dominanti** che polarizzano il consenso.

Cessione di sovranità.

Corruzione e Nepotismo.

(2) Critiche all'onniscienza e onnipotenza del governo

E ragionevole sostenere che il soggetto pubblico che promuove l'intervento di politica industriale (anche se fosse benevolente) sia poi realmente in grado e capace di raggiungere i propri obiettivi?

In realtà lo Stato può fallire nel tentare di raggiungere gli obiettivi fissati e tale fallimento va ricondotto a due famiglie di questioni:

(A) Informazione

(B) Rendita

(A) La scarsità dell'INFORMAZIONE

Il soggetto di interesse pubblico che promuove la policy rischia di poter **raccogliere e processare le informazioni** necessarie ad intervenire solo ad un costo che è superiore ai benefici legati alla correzione => Problemi di **efficacia** ed **efficienza** (costi/benefici) della politica.

Esistono almeno due tipologie di asimmetrie d'informazione legate all'intervento dello Stato:

- 1) **Tra i top-decision makers e i diversi livelli della burocrazia**: discontinuità tra visione *politica* (dei politici) e soluzioni *pratiche* (dei burocrati), monitoraggio dell'operato dei burocrati.
- 2) **Tra lo Stato e le *policy-target-entities***: individuare i reali problemi, formulare alternative di policy **efficaci**, valutare l'impatto (es. **SOLYNDRA**: produttrice di pannelli solari, ricevuto oltre 500 milioni, fallita).

(B) La ricerca della rendita

Rent-seeking: *“La lotta per guadagnarsi i favori della Regina”.*

Ogni intervento introduce la possibilità di aggiudicarsi una rendita in maniera discrezionale.

Rendita che non è destinata ad essere gradualmente dissipata grazie alla pressione competitiva (incentivi alla **rent creation**). Ma esistono barriere istituzionali all'entrata del mercato. L'attività di **rent seeking** distorce i meccanismi di mercato e conduce ad un'allocazione inefficiente delle risorse.

La società investe per aggiudicarsi e mantenere la rendita e non per massimizzare le possibilità di profitto.

SINTESI CRITICHE ALL'INTERVENTO:

INDIPENDENTEMENTE DALLE MOTIVAZIONI DELL' INTERVENTO
(fallimenti del mercato, obiettivi strategici, ecc.)

IL SOGGETTO PUBBLICO **PUO'** NON INTERVENIRE
IN QUANTO I COSTI DELL' INTERVENTO **POSSONO RISULTARE**
MAGGIORI DEI BENEFICI DELL' INTERVENTO

Possibile rimediare ai “fallimenti del governo”?

Se esiste la possibilità di correggere i fallimenti del mercato ... è ragionevole sostenere che esista anche la possibilità di **correggere i fallimenti del governo** ?

Trasparenza e partecipazione: utilizzando le tecnologie dell'informazione per migliorare la partecipazione e il monitoraggio delle politiche

Good Public Management: investire per migliorare la gestione pubblica, l'efficienza e l'efficacia della PA (formazione, controllo di gestione, ...)

Buona valutazione delle politiche: utilizzo di tecniche per misurare le prestazioni e l'impatto delle politiche.

RICAPITOLANDO

Mercato

- Il libero funzionamento del mercato può garantire un *outcome* efficiente e socialmente desiderabile.

Approccio *Market Failures*

- il mercato a volte può fallire (esternalità, beni pubblici, ...) e in questi casi il governo può intervenire per correggere tale fallimento.

Oltre l'efficienza di mercato

- indipendentemente dalla capacità del mercato di garantire un outcome efficiente i governi in alcune circostanze possono comunque intervenire (obiettivi strategici, sviluppo, ...).

Fallimenti di governo

- Tuttavia il governo, indipendentemente dalle ragioni che motivano il suo intervento, quando interviene può fallire (informazione, rent-seeking, ...) e tale fallimento può rendere preferibile accettare il non intervento.

Cercare possibili rimedi ai fallimenti di governo

- Se il fallimento del mercato è correggibile, anche i fallimento del governo lo sono (rimedi, valutazione ...).