

# **Politiche industriali per favorire il cambiamento strutturale**

**ASP**

Prof.ssa Sandrine Labory

# Premessa: ragioni dell'intervento dei governi nei mercati

Le decisioni strategiche e la competitività delle imprese sono influenzate dall'intervento pubblico nei mercati: politica fiscal, politica industrial, regolamentazione e antitrust, ecc.

Quali sono le ragioni dell'intervento pubblico?

La teoria economica fornisce come giustificazione principale di tale intervento la presenza di **fallimenti del mercato**

# 1. Internalità

⇔ Asimmetria informative tra le parti di un a transazione

Esempi:

- Un paziente che non può verificare la qualità di un dottore prima di essere curato
  - Un lavoratore che firma un contratto di lavoro e poi trova condizioni di lavoro disastrose
- ⇒ Intervento pubblico: regolamentazione (dei prodotti, del lavoro, della salute)

## 2. Esternalità

⇔ Asimmetrie informative legate ad una transazione ma che ricadono su una terza parte esterna alla transazione

Esempi:

- Produttore di miele vicino ad un produttore di fiori (+)
- Fabbrica a monte di un fiume che inquina il fiume e danneggia le attività di un allevatore di pesci (-)

⇒ Intervento pubblico: internalizzazione delle esternalità (le parti della transazione tengono conto dell'effetto esterno), con varie misure come tassa, regolamentazione, accordi volontari, ecc.

### **3. Potere di mercato**

È un problema se risulta da strategie predatory o se induce abusi di posizione dominante

Intervento pubblico: politica per la concorrenza (antitrust)

Il monopolio natural è un caso di potere di mercato che risulta dalla struttura del mercato e richiede sempre intervento pubblico

## 4. Beni pubblici

- ⇔ Beni che nessuno ha interesse a produrre privatamente perché sono non rivali e non escludibili
- ⇒ L'unica soluzione è la produzione pubblica (difesa, istruzione, luce delle strade, ecc.)

# POLITICHE MIRATE A CORREGGERE I FALLIMENTI DEL MERCATO:

**INTERNALITÀ: regolamentazione** (dei prodotti,  
del lavoro, ecc.)

**ESTERNALITÀ: principalmente politiche per**  
l'ambiente, ma anche politiche per  
l'innovazione (favorire gli spillovers di  
conoscenza)

# POTERE DI MERCATO: POLITICA PER LA CONCORRENZA

BENI PUBBLICI: fornitura pubblica dei beni;  
importante in particolare per le industrie sono  
le infrastrutture (di trasporto, di  
comunicazione, ecc.)

LE POLITICHE INDUSTRIALI RIGUARDANO I  
MERCATI:

LE IMPRESE PRODUCONO BENI VENDUTI SU  
MERCATI COMPETITIVI

SE CI SONO FALLIMENTI DI MERCATO IL  
BENESSERE SOCIALE NON SARA'  
OTTIMALE

QUINDI LE POLITICHE INDUSTRIALI

TUTTAVIA, LA POLITICA INDUSTRIALE  
DEVE ESSERE DEFINITA ANCHE  
ALDILA' DEI FALLIMENTI DI MERCATO

LE SPECIALIZZAZIONI INDUSTRIALI  
POSSONO ESSERE INFLUENZATE  
DALLA POLITICA; SE UN TERRITORIO E'  
FOCALIZZATO SU INDUSTRIE IN  
DECLINO BISOGNA FARE POLITICHE  
PER RI-ORIENTARE LO SVILUPPO  
INDUSTRIALE VERSO NUOVI SETTORI

➔ NUOVE POLITICHE INDUSTRIALI

Anni '80 e '90: non si parla più di politica industriale; è un termine da evitare, sia nei circoli politici che in quelli accademici

Perché?

- 'Onda' liberale (Reagan, Thatcher, ...)
- Teoria neoclassica: politica industriale inutile

Ora: ritorno della politica industriale

- Dichiarazione Schroeder e Chirac negli anni 2002 e 2003 su necessità di politica industriale
- Comunicazioni della Commissione Europea sulla politica industriale nell'Europa allargata (2002-2005)
- Strategia di Lisbona e Strategia 2020

Autunno 2018: dichiarazione congiunta Germania – Francia che chiama a strategia industriale europea

Perché questo 'ritorno' ?

Cosa significa?

Che forma prende la politica industriale oggi?

Definizione Bianchi & Labory (2009, 2011):

Politica industriale = insieme di misure mirate ad accompagnare il cambiamento strutturale, orientando lo sviluppo industriale verso sentieri specifici

## Vari approcci:

- Approccio ‘interventista’: convinto che si può influenzare il cambiamento strutturale, l’orientamento della struttura delle specializzazioni industriali del paese
- Approccio ‘liberista’: riguardo al cambiamento strutturale, meglio lasciare le forze di mercato agire da sole ; tuttavia il governo ha un ruolo da giocare nel ‘garantire le condizioni della concorrenza’, i.e. definire e garantire le regole del gioco.

# **1. Dibattito sul ruolo delle politiche industriali nello sviluppo dei paesi asiatici come Korea, Taiwan, Singapore (Tigri asiatiche)**

-Neoclassici dicono che politica industriale non ha avuto effetto (opinione confluita in rapporto Banca Mondiale nel 1993)

-‘Eterodossi’ (Wade, Amsden, Lall) dicono di sì

## **Dibattito inutile:**

- Si concentra su questioni di metodologia di stima degli effetti: infatti misurare l'effetto delle politiche industriali è molto difficile perché le politiche sono composte da molteplici misure (sussidi alla R&S, costruzione d'infrastrutture, istruzione, ecc.) e lo sviluppo industriale ha molteplici determinanti difficili da isolare (anche pol. Macro influisce)

-Politica industriale presa in definizione restrittiva: solo misure specifiche alle imprese o industrie, non le altre misure come i programmi trasversali di R&S, la formazione, la promozione dei rapporti tra università e imprese, ecc.

- La politica industriale implementata dal dopo guerra non è sempre stata la stessa, anche nei paesi asiatici; ci sono state varie fasi in cui gli interventi sono cambiati. Delle misure liberali sono anche state introdotte negli anni '80 o '90.
  - gli approcci dei vari paesi sono stati diversi: dalla Korea particolarmente 'interventista' a Singapore maggiormente 'liberista' nel senso di più fiducioso nelle forze di mercato, anche se interventista.
- => La questione non è se la politica industriale è stata efficace o meno; piuttosto la questione è qual è il mix di misure che è stato adottato? Com'è cambiato nel tempo? Ci sono similarità con le politiche adottate in altri paesi del mondo? Qual è il mix prevalentemente adottato oggi?

## **2. Storia: evoluzione della politica industriale dal 1945 ad oggi**

Le 3 fasi della politica industriale identificate per l'Unione europea si ritrovano nei vari paesi: Giappone, Corea, Stati Uniti, America Latina...

Grosso modo 2 tipi di misure di politica industriale:

- regole: misure mirate a definire le regole del gioco concorrenziale (misure che riguardano le condizioni della concorrenza nella tassonomia precedente)

Esempi: legislazione antitrust, regolamentazione prodotti e settori

- *capabilities*: misure mirate a promuovere la partecipazione degli agenti al gioco concorrenziale (misure verticali ed orizzontali della tassonomia)

esempi: politica di R&S, PMI, ecc.

Misure adottate variano anche a seconda del periodo:  
 grosso modo si possono identificare tre fasi della  
 politica industriale:

	Fase interventista	Fase liberale	Fase pragmatica
<i>Regole:</i> Politica per la concorrenza Industrie di rete	Implementazione debole Intreccio governo- industria	Implementazione forte  Regolatore indipendente	Implementazione forte  Regolatore indipendente
<i>Capabilities:</i> specializzazioni dell'industria	Forte (accento su misure verticali)	Medio (accento su misure orizzontali)	Forte (accento su misure verticali)

## Fase Interventista: 1945 – fine 1970s

- ↔ Ricostruzione per paesi europei e Giappone
- ↔ Industrializzazione per altri asiatici considerati

Governo interviene fortemente e direttamente nel mercato; sostiene specifiche industrie (settori strategici: energia, trasporto e infrastrutture, industria pesante, ecc.); regolamentazione ‘commando e controllo’ (si impone il comportamento giusto all’agente piuttosto che indurlo ad adottare il comportamento giusto come nel caso dell’approccio ‘basato sugli incentivi’)

Politica per la concorrenza molto debole

## Fase liberista 1980s e 1990s

Politica industriale inutile; importante è ambiente macro sano

Liberalizzazione mercati

Riforma regolamentazione industrie di rete

Regolamentazione *'incentive-based'*

Antitrust applicato con vigore

Soprattutto: USA, UK

Ma tutti gli altri paesi adottano alcune misure liberiste, in maniera più o meno forte

## Fase pragmatica dal 2000

Politica industriale nel senso di orientamento industriale del paese: preoccupazione per lo sviluppo dei settori high tech nel paese

Pur mantenendo accento su concorrenzialità dei mercati (antitrust, politica commerciale aperta, regolamentazione basata sugli incentivi)

⇒ Definizione dominante della politica industriale negli anni 1990 (in Europa, organizzazioni internazionali come Banca Mondiale...): la politica industriale (che si chiama politica per la competitività) mira a creare un ambiente favorevole allo sviluppo industriale (oppure alla competitività delle imprese)

⇒ Negli anni 2000 la definizione è la stessa ma creare un contesto favorevole allo sviluppo industriale significa anche prendere delle misure di sostegno ad alcuni settori (specialmente quelli high tech in cui è importante che il paese si specializzi)

### **3. Aspetto ‘normativo’: caratteristiche della ‘nuova’ politica industriale?**

Abbiamo identificato tre fasi della politica industriale: ora analizziamo la terza fase più in dettaglio per tentare di rispondere alle seguenti domande:

- Se esiste ora una nuova politica industriale, quali sono i suoi elementi principali?
- Perché una nuova politica industriale?

# 1. Caratteristiche della nuova politica industriale?

Analisi paesi europei, asiatici e Stati Uniti mostra che:

- Lo sviluppo di nuovi settori nell'economia garantisce un certo livello di competitività al paese: i Tigers asiatici stanno sviluppando specializzazioni in questi settori; Giappone e USA realizzano politiche forti per lo sviluppo tecnologico e hanno vantaggio rispetto a Europa
- Europa: ritardo di competitività da 20-30 anni; non riesce a sviluppare specializzazioni nei nuovi settori (*high tech*), è sempre fortemente presente nei settori tradizionali (*low tech*).

# Politiche dei paesi più competitivi?

Giappone e USA:

Accento su sviluppo nuovi settori con:

- Programmi di R&S;
- Formazione scienziati;
- Enfasi su R&S applicata (spesso concentrati in poli territoriali);
- Protezione proprietà intellettuale (nuovi modelli come *open source*)
- Legami università, imprese (esempio: Bayh-Dole Act, 1980, USA) e governo (Giappone: Piano Scientifico e Tecnologico di Base II del 2000)

Politica per la concorrenza forte (nuovi problemi della politica per la concorrenza con emergenza nuovi settori); regolamentazione *incentive-based*

CINA: politica industriale forte da decenni

- Attrazione degli investimenti esteri condizionata a trasferimento conoscenze e know-how
- Capacità autonoma di sviluppo industriale:

Formazione: istruzione, particolarmente scienze e ingegneria

Investimenti pubblici e privati in R&S

La Cina è ora all'avanguardia in biotecnologie, intelligenza artificiale, tecnologie energetiche, ...

## Europa?

- Sostegno a settori tradizionali in crisi assorbe buona parte degli aiuti
- c'è innovazione ma non si riesce a sviluppare nuovi settori competitivi
- Situazione nell'UE è variegata: da Germania competitiva a nuovi membri in transizione, con paesi come l'Italia che non riescono a sviluppare nuovi settori.
- Esempio: nuova politica industriale francese, definita dal 2005

Esempio: La nuova politica industriale francese è caratterizzata dai seguenti elementi:

- enfasi sulla ricerca applicata (“innovazione industriale”) rispetto alla ricerca di base;
- sforzi concentrati su territori specifici (*bottom-up*);
- collaborazione e concertazione tra imprese, università e governo;
- coordinamento centrale dei vari livelli di governo per evitare le sovrapposizioni.

Conclusione sulle caratteristiche principali della nuova politica industriale:

- Enfasi rinnovata dei nuovi settori
  - Accento su R&S applicata più che di base
  - Legame governo (ai vari livelli) – imprese – università
  - Concentrazione sforzi su territori specifici ma attenzione a relazioni con resto paese e resto mondo (e coordinamento centrale per sfruttare sinergie tra esperienze territoriali)
- => Perché sarebbe necessaria una tale nuova politica industriale?

### **3. Tassonomia delle politiche industriali**

Le politiche industriali sono definite come insieme di misure mirate a favorire il cambiamento strutturale dell'industria

Molte misure hanno un impatto sull'industria:

1. Politiche NON mirate all'industria ma che hanno impatto: stabilità macroeconomica, politica fiscal, ecc.;
2. Politiche PER l'industria (= politica industriale)

## **2. POLITICHE INDUSTRIALI:**

### **GENERALI:**

- Campagne di promozione dei prodotti nazionali
- Controllo dei prezzi
- Promozione dell'esportazione
- Aiuto allo sviluppo
- Politiche per l'ambiente
- Settore finanziario

## **a) Misure per definire le regole del «gioco» competitivo:**

- Mercato unico (UE)
- Politica per la concorrenza: aiuti di stato, antitrust, industrie a rete
- Brevetti / protezione dei diritti di proprietà
- Regolamentazione
- Proprietà pubblica delle imprese

**b) Misure mirate alle capabilities (favorire la partecipazione al gioco concorrenziale)**

**B1. Politiche orizzontali (per tutti i settori e imprese) :**

- Ricerca e sviluppo
- Imprenditorialità e venture capital
- Politiche per le PMI / clusters
- Capitale umano e competenze
- ...

## **Misure verticali (specifiche a settori o imprese) :**

- Politiche settoriali: Airbus, tessile, ecc.
- Politica commerciale (VERs in settori specifici)
- Acquisto pubblico nel settore della difesa
- Ecc.

# DEFINIZIONE DELLA POLITICA INDUSTRIALE?

= INSIEME DI MISURE MIRATE A  
PROMUOVERE IL CAMBIAMENTO  
STRUTTURALE

= CI SONO MOLTE MISURE POSSIBILI:  
COMPLESSITA'

# ELEMENTI PRINCIPALI DELLA POLITICA INDUSTRIALE?

1. POLITICA PER LA CONCORRENZA
2. POLITICA PER L'INNOVAZIONE
3. POLITICA COMMERCIALE  
(INTERNAZIONALE)
4. REGOLAMENTAZIONE
5. POLITICHE PER LE PMI

## **2. PERCHE' LA POLITICA INDUSTRIALE E' NECESSARIA OGGI?**

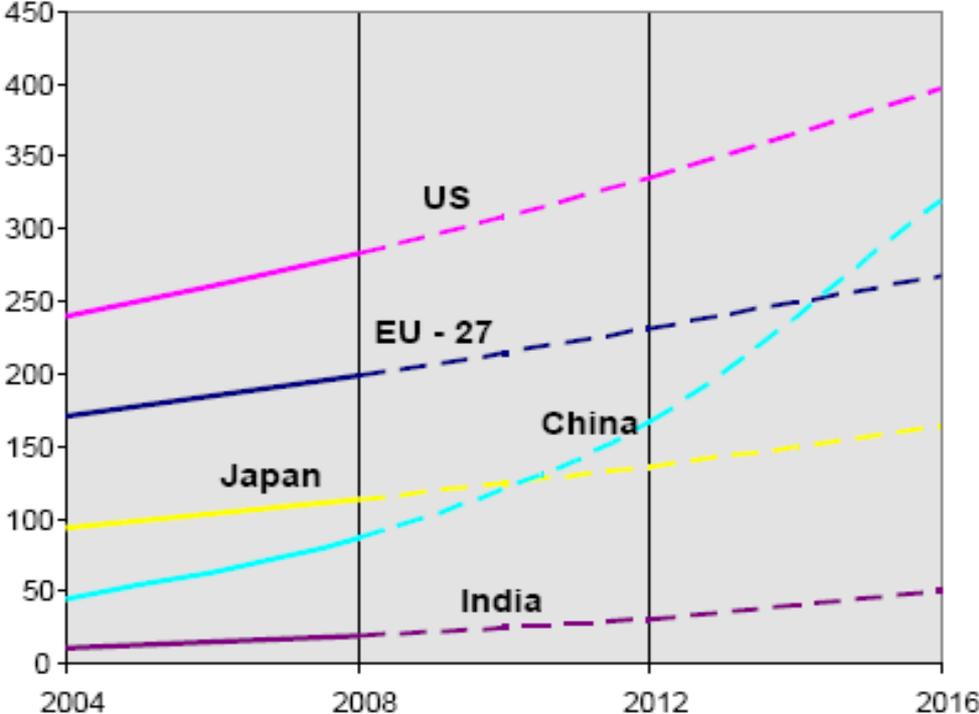
Perché ci sono tanti cambiamenti nel contesto competitivo che inducono le imprese a dover ristrutturarsi e aggiustarsi (cambiamento strutturale)

**Megatrends: globalizzazione e digitalizzazione (4<sup>th</sup> industrial revolution) + sfide societali come la sostenibilità**

Implicano concorrenza crescente a livello mondiale, quindi necessità di innovare prodotti e processi

# The EU is slowly falling behind on R&D

Evolution of world R&D expenditure in real terms  
(in € billion at 2000 prices)



3. Tutti i settori devono creare processi produttivi intensivi in assets intangibili; devono ristrutturarsi e chiedono politica industriale di supporto

⇒ Politiche industriali specifiche per la 4a rivoluzione industriale (Industrie 4.0 della Germania)

⇒ Quindi ritorno della politica industriale

⇒ Problema particolare al riguardo è struttura delle specializzazioni dei paesi

## Politiche industriale legate a Industria 4.0:

Germania pioniera (2010-11); anche USA  
(Manufacturing USA, 2014)

Focus su ricerca scientifica e applicazioni  
nell'industria, con sostegno alla R&S,  
formazione scienziati ed ingegneri,  
programmi di collaborazione industria e altre  
istituzioni di ricerca

(Fraunhofer institutes, Manufacturing institutes)

Italia: Piano Calenda 2016 (tardi), applicato dal 2017

Sostegno all'adozione di nuove tecnologie 4.0 (agevolazioni fiscali a chi investe in nuova tecnologia + aiuto all'accesso al finanziamento)

Indagine Università di Padova su imprese del Made in Italy del Nord Italia:

Solo circa il 20% ha adottato nuove tecnologie legate a Industria 4.0

Le imprese che non adottano pensano che non serve per il loro business