

# ECONOMIA E POLITICA INDUSTRIALE (EPI)

a. a. 2019-2020

**BLOCCO B - Prof. Marco R. DI TOMMASO**

**POLITICA INDUSTRIALE: IL DIBATTITO INTERNAZIONALE, LE TEORIE E LE PRATICHE - (QUATTRO)**  
**RESILIENZA, DOMANDA E OFFERTA DI POLITICA INDUSTRIALE**



## **POLITICA INDUSTRIALE – INQUADRAMENTO GENERALE**

**L'indice degli argomenti che tratteremo**

- **Introduzione: shock e traiettorie di cambiamento strutturale;**
- **Domanda di politica industriale**
- **Offerta di politica industriale**
- **Strategia di resilienza**
- **Considerazioni conclusive**

# POLITICA INDUSTRIALE

“QUELLO CHE NON E’ ” versus “ QUELLO CHE E’ ”

Non è strumento che promuove solo efficienza , competitività, ...

L'insieme degli interventi di un governo sull'industria volti a perseguire **OBIETTIVI** di rilievo per la Società nel suo complesso.

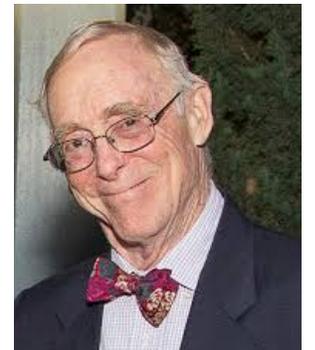
Non si riferisce solo al settore manifatturiero e alle imprese...

Gli interventi possono avere come **TARGET** il manifatturiero ma anche altri settori come i servizi, le costruzioni, l'agricoltura.

Gli interventi possono avere come **TARGET** imprese, settori, filiere, regioni, segmenti di popolazione o una varietà di altri attori (e network di attori) che partecipano alle dinamiche della produzione contemporanea (es. università, centri di ricerca, laboratori, istituzioni, ...)

Non significa dare soldi alle imprese ...

La politica industriale può adottare una varietà di **STRUMENTI** che vanno dall'offerta di incentivi finanziari alla definizione di regole per modificare il comportamento e gli incentivi degli attori economici



**S.O. Schweitzer**  
University of California

**YOUTUBE:** <https://www.youtube.com/watch?v=73DR1TOKcLA> e <https://www.youtube.com/watch?v=JkvPBtVE-Ks>

# POLITICA INDUSTRIALE

*Una seconda definizione più completa e complessa.*

... è innanzitutto discutere gli Obiettivi

... riferendosi agli obiettivi di interesse comune che la Società nel suo complesso sceglie di perseguire.

... è poi discutere, definire, sperimentare, **targets** and **strumenti**.

... è **continua valutazione delle pratiche**

La politica industriale si occupa del **cambiamento strutturale**.

... si preoccupa di **governare** il cambiamento strutturale dell'**Economia**.

... si preoccupa di **governare** il cambiamento strutturale dell'**Economia** e della **Società**.

**MEGLIO:**

**... governa il cambiamento strutturale dell'Economia e della Società per promuovere obiettivi di interesse comune**

**Fonti:** Di Tommaso, M.R. Rubini, L., Barbieri, E., Tassinari, M., *Economia e Politica industriale. Organizzazione della produzione, innovazione e politiche di interesse pubblico*, Il Mulino, Bologna 2020 (forthcoming); Di Tommaso, M.R., Spigarelli, F., Barbieri, E., Rubini, L., "The Globalization of China's Health Industry: Industrial Policies. International Networks and Company Choices", Palgrave Mac Millan, London, 2020.

## **Shock e cambiamento strutturale**

## LO SHOCK covid19 del 2020 ...



## LO SHOCK covid19 del 2020 ...

### PRINCIPALI STIME PREVISIONALI SULLA DINAMICA DEL PIL NEL 2020

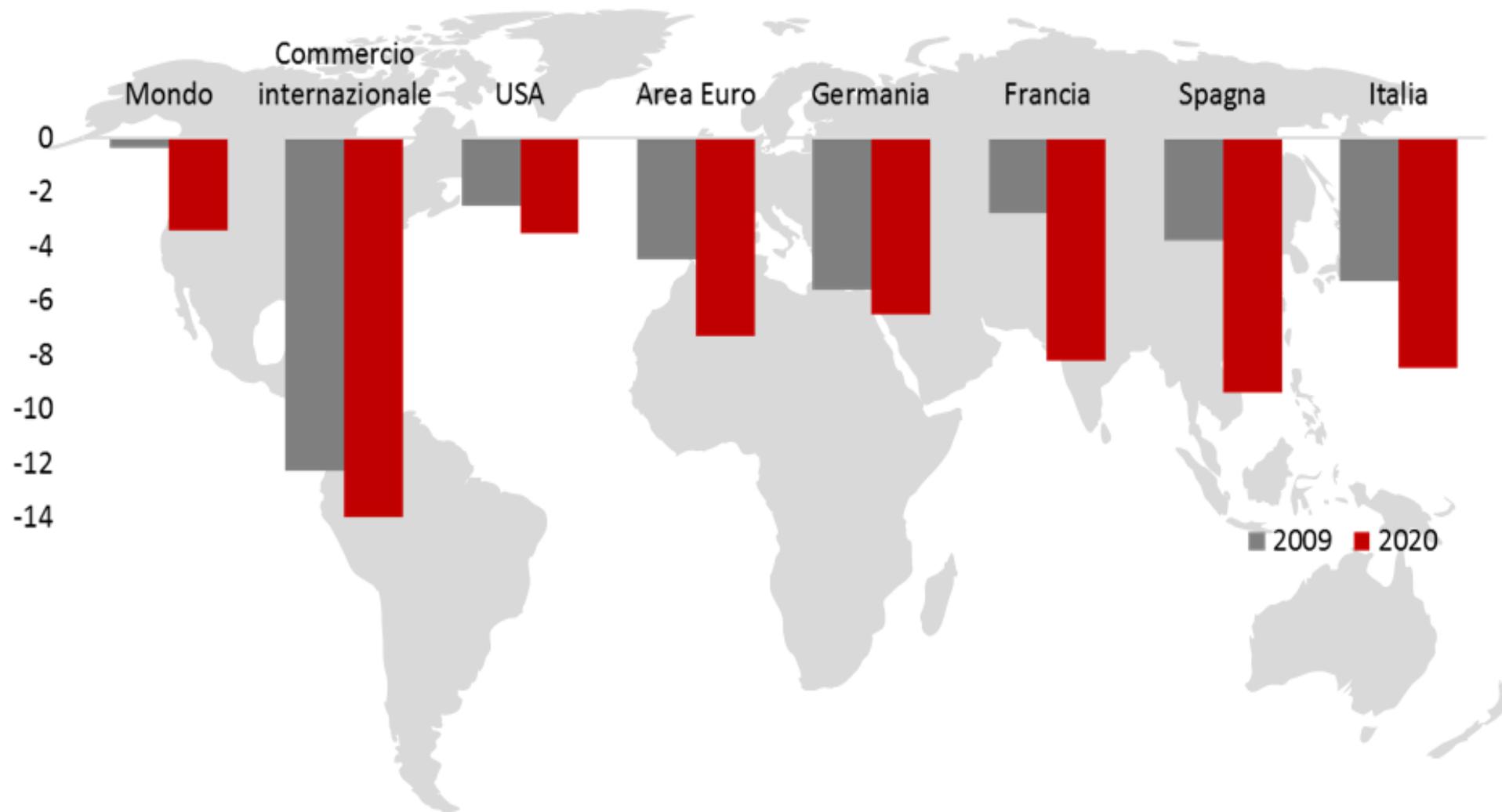
*var. % annua su valori reali*

FONTI STIMA	Commercio internazionale	Mondo	USA	Cina	Area Euro	ITALIA
Prometeia (marzo 2020)	-9,4	-1,6	-2,5	+3,2	-5,1	-6,5
Confindustria (marzo 2020)	-	-	0,0	-	-2,0	-6,0
FMI (aprile 2020)	-11,0	-3,0	-5,9	+1,2	-7,5	-9,1
MEF - DEF 2020 (aprile 2020)	-	-	-	-	-	-8,0
Intesa SanPaolo (aprile 2020)	-	-	-	-	-	-8,0
Commissione europea (maggio 2020)	-	-3,5	-6,5	+1,0	-7,7	-9,5
Prometeia (maggio 2020)	-14,0	-3,4	-3,5	+1,4	-7,3	-8,5

**Fonti:** Prometeia, Rapporto di previsione, marzo 2020; Confindustria, Le previsioni per l'Italia, marzo 2020; FMI, World Economic Outlook, aprile 2020; MEF, Documento di economia e finanza 2020, aprile 2020; Intesa SanPaolo, Aspettando la fase 2. Focus Italia, 27 aprile 2020; Commissione Europea, Spring Economic Forecast, maggio 2020; Prometeia, Italy in the global economy. Prometeia brief, maggio 2020

## UNO SHOCK UNICO ... covid19 2020 vs Crisi 2008..

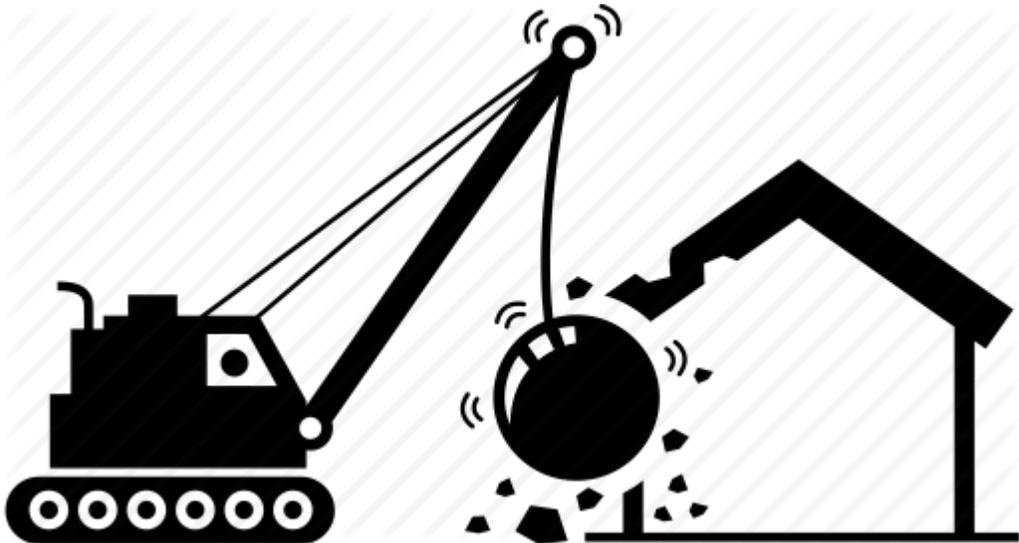
CADUTA DEL PIL REALE NEL 2009 E PREVISIONE PER IL 2020 - *variazione % annua*



**LO SHOCK covid19 del 2020 ...**

**... c'è l'urto, il trauma lo shock ... l'emergenza ...**

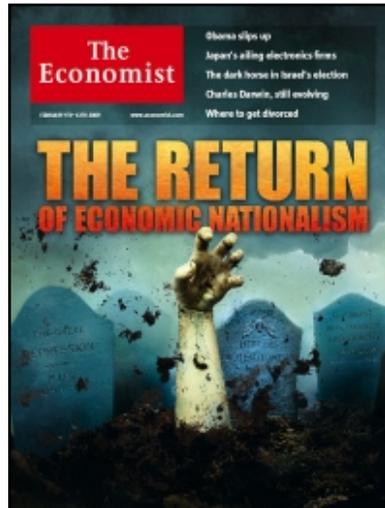
**... e poi ci sono le traiettorie di cambiamento strutturale dell'economia e della società**



# **CHE SI INSERISCE SU DINAMICHE DI CAMBIAMENTO STRUTTURALE IN ATTO LA CRESCITA DELLE NUOVE POTENZE INDUSTRIALI E COMMERCIALI**

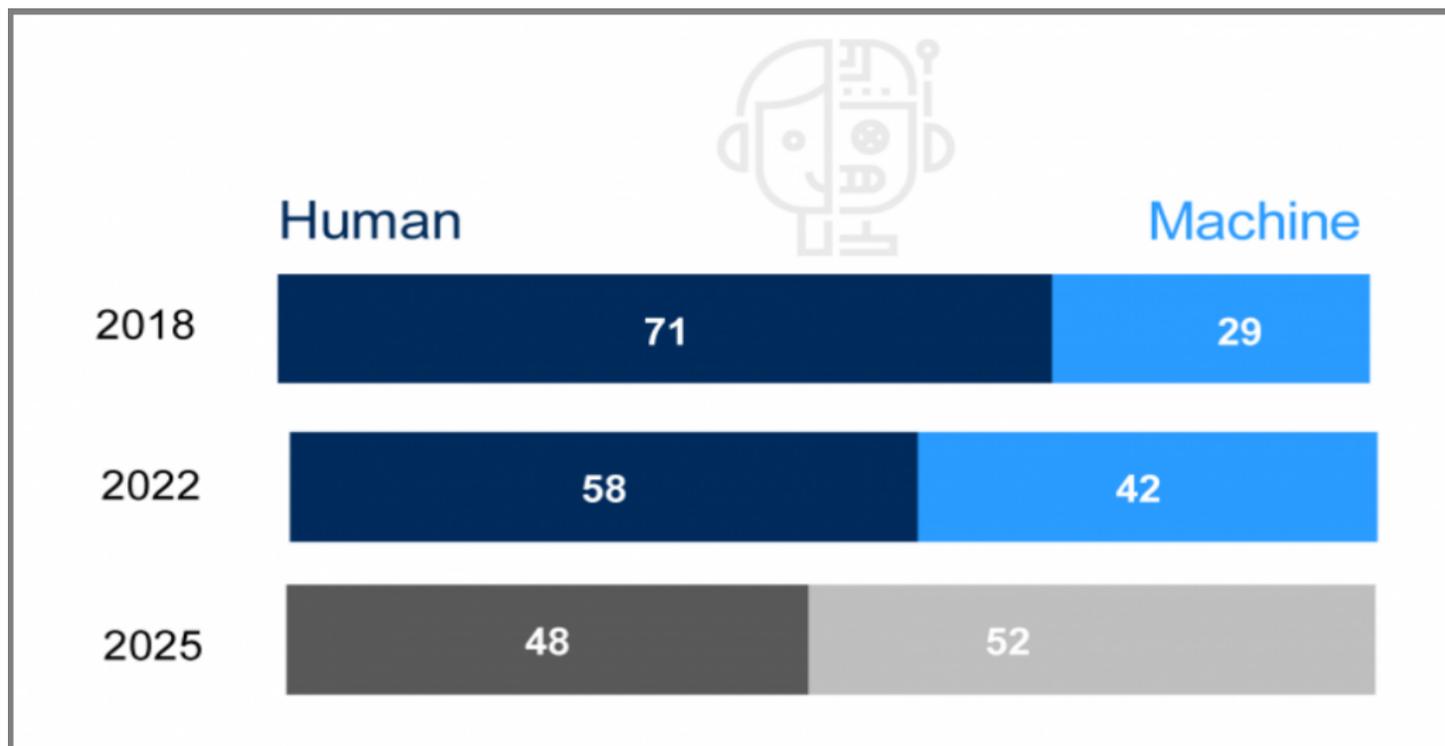
Because of the Rise of the **New Industrial Powers**

Policies to protect national industry, to foster and develop national champions, to encourage structural adjustment, to support strategic sectors, to promote competitiveness and innovation...



# CHE SI INSERISCE SU DINAMICHE DI CAMBIAMENTO STRUTTURALE IN ATTO AUTOMAZIONE, ROBOTICA, CRESCITA INTELLIGENZA ARTIFICIALE

## L'INCEDERE DELL'AUTOMAZIONE NELLE ATTIVITÀ LAVORATIVE (QUOTE%)

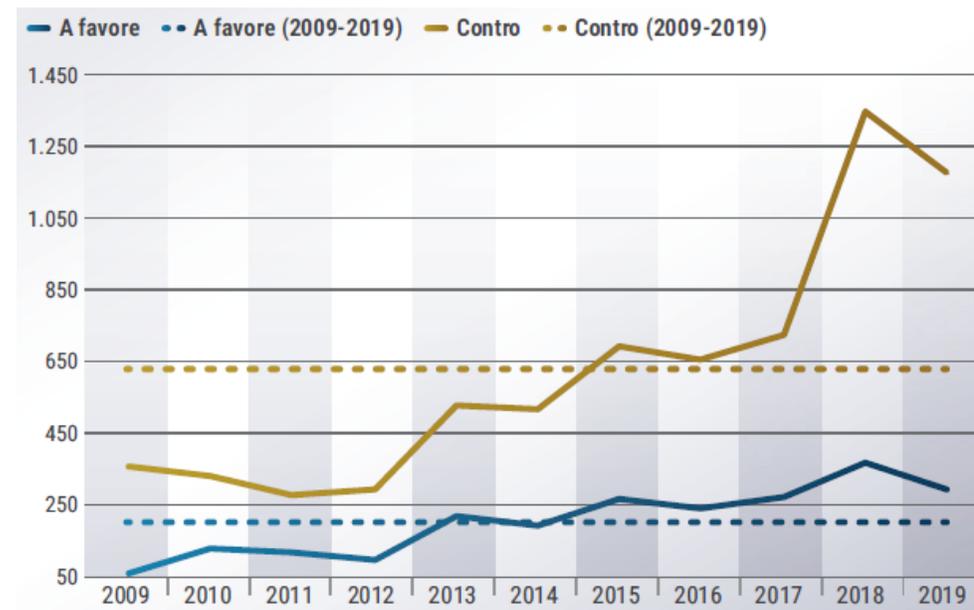


Fonte: *Future of Jobs Survey 2018, World Economic Forum*

# CHE SI INSERISCE SU DINAMICHE DI CAMBIAMENTO STRUTTURALE IN ATTO NAZIONALISMO ECONOMICO, PROTEZIONISMO, GUERRE COMMERCIALI...



## DAZI E PROTEZIONISMO: NUMERO DI MISURE A FAVORE E CONTRO LA LIBERA CIRCOLAZIONE DEI BENI



Fonte: Confindustria, marzo 2020

**LO SHOCK covid19 del 2020: TRAIETTORIE DI CAMBIAMENTO STRUTTURALE, DOMANDA E OFFERTA DI POLITICA INDUSTRIALE – 11 PUNTI**



# POLITICA INDUSTRIALE

## TEORIA, RETORICA, PRATICHE

### LA GRANDE CRISI PANDEMICA DEL 2020 ... UNDICI PUNTI DI RIFLESSIONE

#### UNO

Tra le poche certezze dello *shock covid19* c'è **l'eterogeneità dei suoi impatti** sui sistemi sociali ed economici.

Come tutti i flagelli e le improvvise calamità naturali, non tutti vengono colpiti dall'urto allo stesso modo e le capacità di sopravvivenza, reazione o adattamento sono estremamente diversificate.

Nello specifico intorno della produzione, il trauma colpisce **imprese, settori, filiere, realtà sistemiche locali e globali con modalità e intensità diverse.**

Le società e le economie hanno infatti immediatamente dimostrato attitudini di **resilienza** e **fragilità** diverse, così come gli attori individuali e collettivi che le animano.

Dalle "scienze ingegneristiche": **resilienza** è la capacità di un materiale di trasformarsi, resistendo ad un urto e assorbendo l'energia che sarà poi rilasciata in misura variabile dopo la deformazione. **La capacità di apprendimento dei corpi sociali e la possibilità che questi hanno di scegliere strategie di reazione agli shock e al cambiamento sono le caratteristiche distintive del concetto di resilienza applicato alle scienze sociali (e che lo rendono diverso da quello delle scienze ingegneristiche e dei materiali).**

# POLITICA INDUSTRIALE

## TEORIA, RETORICA, PRATICHE

### LA GRANDE CRISI PANDEMICA DEL 2020 ... UNDICI PUNTI DI RIFLESSIONE

#### DUE

Siamo di fatto di fronte ad **uno shock** che sta producendo un processo di **cambiamento strutturale** unico per **dimensioni** ed **accelerazione**.

**Un cambiamento della struttura** delle nostre economie e un parallelo cambiamento della struttura **delle nostre società**.

Un processo dinamico che mette in discussione gli equilibri tra settori e i rapporti di forza tra imprese, trasforma le filiere, modifica le catene del valore, ridisegna le specializzazioni produttive dei territori.

Alcune realtà produttive sembrano destinate alla contrazione, altre all'espansione, altre difficilmente eviteranno il collasso.

I flussi del commercio internazionale, come quelli degli investimenti e gli equilibri delle dinamiche *off-shoring/re-shoring* vengono potenzialmente rivoluzionati.

Sotto la spinta di una **digitalizzazione di massa** cambiano le modalità di **consumo**, la **logistica** e i **trasporti**, la **distribuzione di beni e servizi**: devono essere ripensati i luoghi di **produzione**, di **vendita**, dell'**istruzione**, dell'**abitare** e più in generale del **vivere** collettivo delle nostre comunità.

# **POLITICA INDUSTRIALE**

## *TEORIA, RETORICA, PRATICHE*

### **LA GRANDE CRISI PANDEMICA DEL 2020 ... UNDICI PUNTI DI RIFLESSIONE**

#### **TRE**

In sintesi, l'emergenza sanitaria lascia il posto a radicali cambiamenti strutturali, evidenziando le diverse capacità di **resilienza** (e le pericolose **fragilità**) dei sistemi economici e sociali nazionali (e regionali/locali) e delle reti globali.

Appare infatti evidente come lo shock pandemico stia già producendo **dinamiche di resilienza in cui prevarranno trasformazioni sistemiche permanenti**.

Ed è parimenti evidente che se da un lato la resilienza dei sistemi sociali ed economici richiederà l'accettazione e l'incoraggiamento di mutamenti che rimarranno strutturali, dall'altro **non tutti gli attori riusciranno a partecipare a tale processo con la stessa forza di adattamento**.

Alcuni attori **sapranno sfruttare le opportunità** offerte dalle trasformazioni in atto, altri capiranno come **adeguarsi**, altri **evidenzieranno debolezze**.

Differenze nella capacità di reazione che condizioneranno **la sostenibilità complessiva** dei processi di cambiamento strutturale.

# POLITICA INDUSTRIALE

## TEORIA, RETORICA, PRATICHE

### LA GRANDE CRISI PANDEMICA DEL 2020 ... UNDICI PUNTI DI RIFLESSIONE

#### QUATTRO

In questo complesso scenario, abbiamo due opzioni.

**Possiamo assistere** e accettare cosa ci consegneranno le traiettorie di cambiamento strutturale economico e sociale scatenate dall'improvvisa emergenza sanitaria (che peraltro si inseriscono, è bene evidenziarlo, in radicate dinamiche preesistenti) .

Oppure **possiamo decidere di intervenire**, cercando di guidare e governare il processo di accelerato cambiamento della struttura delle nostre economie e delle nostre società.

Siamo in altre parole di fronte alla **tradizionale alternativa di politica economica tra azione o inazione**, ricordando che nessuna di queste ipotesi è scelta neutrale o meramente "tecnica" (Robbins, 1935; Caffè, 1978)

# **POLITICA INDUSTRIALE**

## *TEORIA, RETORICA, PRATICHE*

### **LA GRANDE CRISI PANDEMICA DEL 2020 ... UNDICI PUNTI DI RIFLESSIONE**

#### **CINQUE**

In questo complicato contesto, la politica industriale **può essere strumento centrale di governo del processo di cambiamento strutturale**, in una prospettiva **che intenda garantire la sostenibilità economica e sociale di tale processo**.

Strumento capace di rispondere alle domande e agli **interessi sistemici**, ma al tempo stesso di cogliere l'opportunità di riferirsi a più complessi obiettivi **economici e sociali di natura normativa**.

E' questa una prospettiva che rifiuta l'ipotesi di una politica industriale intesa come strumento tecnico che si limiti a ricercare gli strumenti più efficaci per raggiungere obiettivi dati e che al contrario suggerisce come necessario dedicarsi anche alla discussione dei più ampi macro obiettivi (*societal goals*) che possono legittimare in questo campo l'intervento di un soggetto pubblico.

# POLITICA INDUSTRIALE

## TEORIA, RETORICA, PRATICHE

### LA GRANDE CRISI PANDEMICA DEL 2020 ... UNDICI PUNTI DI RIFLESSIONE

#### SEI

Tuttavia, prima ancora di discutere quali politiche offrire alle nostre comunità di imprese e di persone, bisogna ripartire dalla **domanda di politica industriale**, perché è qui che ritroviamo uno dei principali possibili “fallimenti del governo”.

Nelle nostre democrazie ed economie di mercato l'intervento ha bisogno di consenso politico. Le parti sociali esprimono domanda di politiche e naturalmente hanno capacità di organizzarsi e fare *voice* diversificata.

L'interesse sistemico ha a sua disposizione istituzioni formali, norme e prassi che sanno domandare (e ottenere) politiche funzionali alla sostenibilità dei processi di cambiamento strutturale.

Queste dinamiche, nel difendere equilibri (e squilibri) dello *status quo*, possono offrire ragionevole spazio a percorsi di riforma e accettazione dei processi di cambiamento strutturale economico e sociale.

Tuttavia, è parimenti vero che la domanda di politiche industriali può trasformarsi in cattura da parte di coalizioni regressive che di fatto impediscono qualsiasi cambiamento, hanno interessi di rendita, offrono consenso politico in cambio di difesa di privilegi e interessi parziali.

## LA GRANDE CRISI PANDEMICA DEL 2020 ... UNDICI PUNTI DI RIFLESSIONE

### SETTE

In questa emergenza 2020, che chiede risposte immediate a problemi in molti casi antichi, le parti domandano soluzioni alle proprie specifiche sofferenze.

Emerge inoltre evidente la domanda dell'interesse sistemico che ricerca la continuità e la sostenibilità del cambiamento strutturale.

Infine, come in molti suggeriscono, lo shock pandemico va inteso anche come occasione per rispondere a più radicali domande di cambiamento che sappiano governare le trasformazioni strutturali riferendosi anche a più complessi obiettivi di natura normativa.

Nelle nostre economie di mercato guidate da meccanismi democratici, l'offerta di politica industriale chiede modelli di *governance* che sappiano animare la fase che precede l'*implementazione* .

Una fase centrale del *policy-making* che - risolvendo la semplificazione che opporrebbe modelli *top-down* a modelli *bottom-up* - si pone l'obiettivo di stimolare una domanda di politica industriale che risponda agli interessi sistemici e che al tempo stesso non ne sia da questi catturata.

# POLITICA INDUSTRIALE

## TEORIA, RETORICA, PRATICHE

### LA GRANDE CRISI PANDEMICA DEL 2020 ... UNDICI PUNTI DI RIFLESSIONE

#### OTTO

Quanto viene domandato alla politica industriale dall'*Economics* consolidata (risposta efficiente ai *market and government failures*) e dalla *Political Economy* classica e strutturale (consapevolezza dell'interdipendenza degli interessi e comprensione della complessità delle relazioni tra *government and industries*) ha bisogno di soluzioni concrete di *analisi e management delle politiche* che inizino dalla discussione di meccanismi di *governance partecipata* funzionali:

- (a) all'ascolto degli interessi sistemici;
- (b) all'individuazione di eventuali domande latenti;
- (c) a visioni normative che i processi di sviluppo e cambiamento economico e sociale possono legittimamente accogliere;

**LA GRANDE CRISI PANDEMICA DEL 2020 ... UNDICI PUNTI DI RIFLESSIONE**

**NOVE**

Se tra i temi prioritari c'è quindi come stimolare una diversa domanda di politica industriale individuando innovativi strumenti di *governance* partecipata, a chi nello specifico si può immaginare in Italia di chiedere di contribuire a questa funzione?

Molto si può chiedere alle istituzioni di rappresentanza delle categorie che animano la produzione: associazioni industriali e artigiani, lega e associazioni cooperative, sindacati. E in questo contesto la questione centrale è come spostarsi da una prospettiva che cede alle tentazioni di rappresentanza e difesa dei propri interessi ad una in un cui ci sia chiara consapevolezza di appartenenza al sistema e in cui si dimostri *responsabilità sociale*. Molto va chiesto alle parti "pensanti" dei partiti politici chiamati dalla nostra Costituzione ad essere strumento di esercizio della sovranità popolare con l'esplicita finalità di contribuire a determinare la politica nazionale. Molto si deve chiedere, in una prospettiva di *terza missione civile*, alle istituzioni accademiche che danno corpo al pensiero economico e politico contemporaneo.

# POLITICA INDUSTRIALE

## TEORIA, RETORICA, PRATICHE

### LA GRANDE CRISI PANDEMICA DEL 2020 ... UNDICI PUNTI DI RIFLESSIONE

#### DIECI

Il passaggio successivo alle argomentazioni sopra riportate si riferisce alle modalità di ***offerta di politica industriale***, facendo particolare riferimento ai potenziali *fallimenti* nelle fasi di sua implementazione. Se le dinamiche di cambiamento strutturale innescate dallo shock coronavirus domandano una strategia di resilienza intelligente, la conseguente offerta di politica industriale è ambito che merita analisi e discussione.

In questo scenario, una nuova offerta di politica industriale deve in primis dedicarsi a reinvestire nei soggetti chiamati all'intervento. Questo ovviamente non significa immaginare modelli di *big-government* (perché “grandi governi”, senza risorse, strategie e competenze producono grandi disastri) ma neppure continuare ad assecondare una visione secondo cui per garantirsi danni contenuti basta pretendere “piccoli governi”.

**LA GRANDE CRISI PANDEMICA DEL 2020 ... UNDICI PUNTI DI RIFLESSIONE**

**UNDICI. PER CONCLUDERE.**

Lo shock covid19 ha innescato un processo di cambiamento strutturale accelerato che va governato per evitare l'esaltazione di divaricazioni economiche e sociali non sostenibili.

E' necessaria una strategia che ho definito di *resilienza intelligente* che ha bisogno, in primis, di far crescere una nuova domanda di politica industriale che sappia raccogliere consenso politico.

Al centro di questa strategia:

- la definizione di meccanismi di *governance partecipata* (e non catturata) attenta agli interessi sistemici, ad eventuali domande latenti, a visioni normative che i processi di sviluppo e cambiamento economico e sociale dovrebbero legittimamente accogliere.

- la capacità di implementazione dei governi che ricerca soluzioni manageriali robuste e innovative per rispondere ai problemi tipici delle organizzazioni complesse che si intrecciano con la missione di interesse pubblico dei soggetti chiamati agli interventi di politica economica e industriale.

# Letture di riferimento

## ***POLITICA INDUSTRIALE***

**DISPENSA:** *pagine disponibili e scaricabili dal minisito del corso:*

<http://www.unife.it/economia/economia/insegnamenti/economia-e-politica-industriale-l-z/materiale-didattico-2019-2020>

Di Tommaso, 2020: *Una strategia di resilienza intelligente per il dopo coronavirus. Sulla centralità della domanda e offerta di politica industriale*, L'industria, Bologna, il Mulino, 2020.