

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 - (TRE)
“I Fallimenti del Governo”.**



RICAPITOLANDO

L'EVOLUZIONE DEL DIBATTITO DI POLITICA INDUSTRIALE: due approcci

Approcci che offrono motivazioni all'intervento di politica industriale:

Approcci "market failures"

- Il mercato è sempre in grado di garantire l' **efficienza** ?
- No, in certe circostanze i meccanismi di mercato falliscono e in questi casi – **e solo in questi casi** - il governo è chiamato a correggere il fallimento del mercato

Approcci che vanno oltre il fallimento dei mercati

- Il 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 dai fallimenti del mercato

ORA: CRITICHE ALL'INTERVENTO DI POLITICA

“i fallimenti del governo”

INDIPENDENTEMENTE DALLE MOTIVAZIONI CHE MOTIVANO LA POLITICA INDUSTRIALE I GOVERNI:

- HANNO SUCCESSO NEL LORO INTERVENTO ?**
- OPPURE FALLISCONO NEL LORO INTERVENTO ?**

CRITICHE ALL'INTERVENTO DI POLITICA

“i fallimenti del governo”

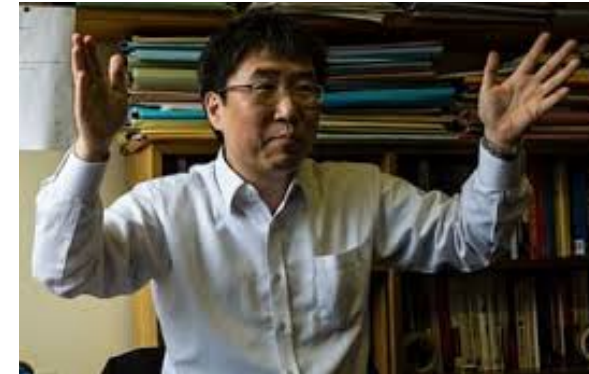
INDIPENDENTEMENTE DALLE MOTIVAZIONI CHE MOTIVANO L'INTERVENTO DI POLITICA INDUSTRIALE

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 ?

IN SINTESI: E' corretto assumere che il Governo possa essere “Benevolente”?

(2) il soggetto di interesse pubblico ha la capacità di intervenire con efficacia ?

IN SINTESI: E' corretto assumere che il Governo possa essere “Onnipotente”?



H.J. Chang
University of Cambridge

CRITICHE ALL'INTERVENTO DI POLITICA

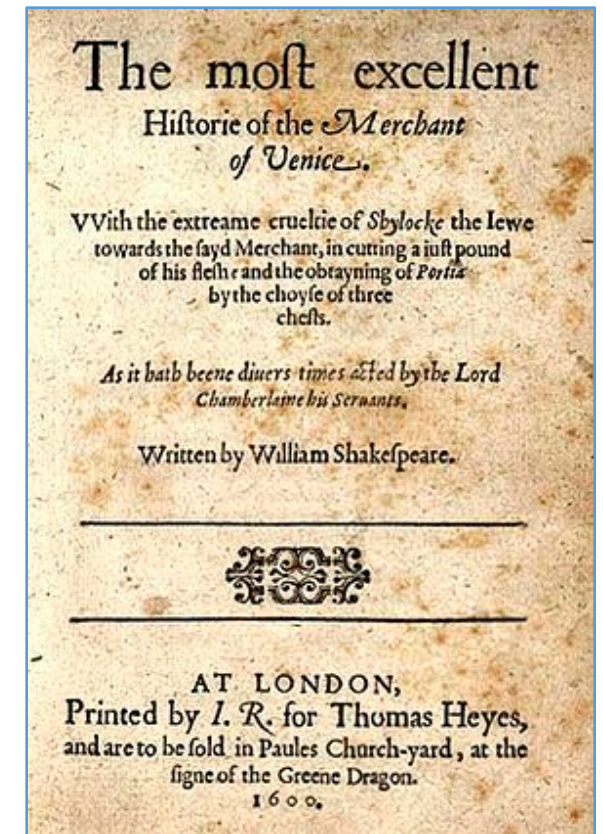
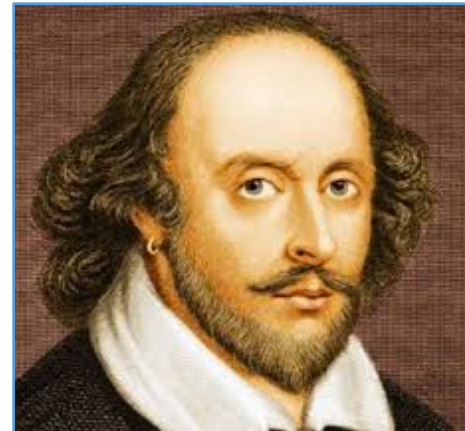
“i fallimenti del governo”

SE “FARE” FOSSE FACILE COME “SAPER COSA FARE” ...

"If to do were as easy as to know what were good to do, chapels had been churches, and poor men's cottages princes' palaces ... I can easier teach twenty what were good to be done than be one of the twenty to follow mine own teaching."

William Shakespeare, The Merchant of Venice.

TRAD: “Se fare fosse facile come sapere **cosa è bene fare**, le cappelle sarebbero chiese, e le capanne dei poveri sarebbero palazzi da principi ... Io potrei più facilmente insegnare a venti persone ciò che sarebbe bene fare, anziché essere io una di quelle venti e seguire i precetti miei.”



CRITICHE ALL'INTERVENTO DI POLITICA

“i fallimenti del governo”

BISOGNA INTERROGARSI SU COSA POSSA ESSERE **“IL BUON GOVERNO”**

non basta **una buona mappa** che suggerisce quando il Governo è legittimato ad intervenire

Il Governo deve anche sapere intervenire in maniera efficiente ed efficace.

CRITICHE ALL'INTERVENTO DI POLITICA

“i fallimenti del governo”

THE GOVERNMENT FAILURE LITERATURE

I GOVERNI SONO INEFFICIENTI NEL LORO AGIRE

I GOVERNI SONO INEFFICACI

MEGLIO NON INTERVENIRE ANCHE NEI CASI IN CUI SAREBBE LEGITTIMO (NELLE DIVERSE PROSPETTIVE EVIDENZIATE) INTERVENIRE

I COSTI DELL'INTERVENTO SONO PIU' ALTI DEI BENEFICI ATTESI

“...The government solution to a problem is usually as bad as the problem and very often makes the problem worse....”

Milton Friedman (1912-2006)



William Coase (1910-2013)

Conia il termine

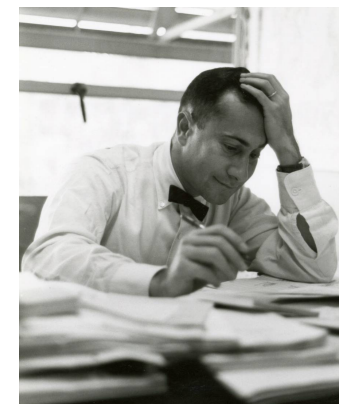
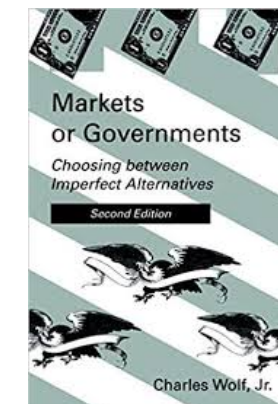
(The regulated industries: discussion" in "American Economic Review 1964")

Anne O. KRUEGER



Anne O Kreger (1934-)

The political economy of Rent seeking Society (in American Economic Review 1974")

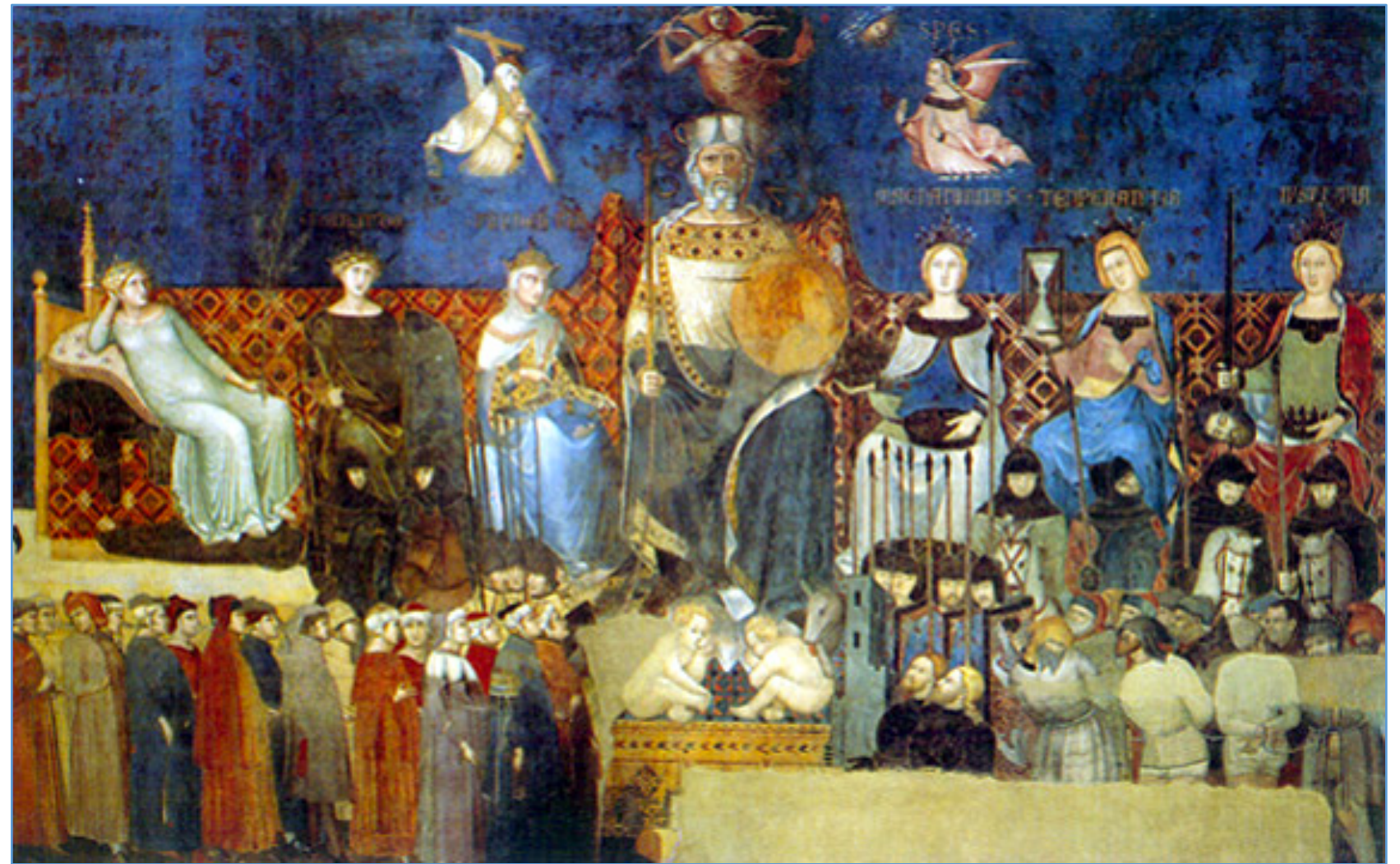


Charles Wolf Jr. (1924-2016)

GLI EFFETTI DEL “BUON GOVERNO” E DEL “CATTIVO GOVERNO”.
(PALAZZO DEL COMUNE DI SIENA – AFFRESCO DI AMBROGIO LORENZETTI, 1338)



IL BUON GOVERNO



Nel Buon Governo, la **Giustizia** presiede con una grande bilancia, sui cui bracci due angeli amministrano premi e punizione. La Giustizia guarda in alto, verso la **Sapienza**, che la istruisce e la ispira. Sotto vediamo la **Concordia**, che, seduta ad un banco, tende ai cittadini le corde per muovere i piatti della bilancia della giustizia. Il Buon Governo è protetto dalle tre Virtù : la **Fede**, la **Speranza** e la **Carità**. È aiutato dalla **Temperanza**, dalla **Magnanimità**, dalla **Prudenza**, dalla **Fortezza** e dalla **Pace** e pensa alle ripercussioni delle sue decisioni **sul lavoro quotidiano dei cittadini** che rappresenta.

IL CATTIVO GOVERNO



Nel cattivo Governo, Il personaggio principale dell'affresco è la Tirannide, al fianco della quale volano l'Avarizia, la Superbia e la Vanagloria. Della sua corte fanno parte il Furore, la Divisione, la Guerra, la Frode, il Tradimento e la Crudeltà. La Giustizia, legata ai suoi piedi, è vegliata da una guardia. La città crolla ed è piena di macerie. I cittadini distruggono piuttosto che costruire. Ci sono omicidi, innocenti vengono arrestati, e le attività economiche sono miserabili.



CRITICHE ALL'INTERVENTO DI POLITICA

“i fallimenti del governo” - UNO

UNO- Ipotesi di onnipotenza e onniscienza

Si basa su questa domanda:

E ragionevole sostenere che il soggetto pubblico che promuove l'intervento di politica industriale sia realmente in grado e capace di raggiungere i propri obiettivi?

CRITICHE ALL'INTERVENTO DI POLITICA

“i fallimenti del governo” - UNO

UNO - Ipotesi di onnipotenza - onniscienza

In realtà il Governo può fallire nel tentare di raggiungere i propri obiettivi e tale fallimento va ricondotto a :

i problemi legati **all'informazione**, alle competenze e alla conoscenza;

CRITICHE ALL'INTERVENTO DI POLITICA

“i fallimenti del governo” - UNO

Informazione:

Il soggetto di interesse pubblico che promuove la policy rischia di poter raccogliere le informazioni necessarie ad intervenire solo ad un costo che è superiore ai benefici legati alla correzione.

Esistono almeno due tipologie di asimmetrie d'informazione legate all'intervento pubblico di un Governo:

- a) **tra i top decision-makers e i diversi livelli della burocrazia; tra la classe politica (ministri e assessori) e i manager delle politiche (direttori generali ministeri, direttori agenzie, ecc.);**
- b) **Con le “policy target entities” su cui si intende intervenire (imprese, settori, territori, ecc.)**

Si tratta del conosciuto problema del principale agente che ricorda i problemi di comunicazione tra i burocrati/politici e l'ignoranza da parte del governo proprio della realtà che cerca di correggere.

Si rifletta sulle possibilità di soluzione a questi problemi.

i rifletta sui costi dell'informazione, sulle competenze, le capacità di analisi dei fenomeni.

CRITICHE ALL'INTERVENTO DI POLITICA

“i fallimenti del governo” - DUE

DUE- Ipotesi di benevolenza

Si basa su questa domanda:

E' ragionevole sostenere (anche se assumessimo che il governo fosse “omniscente” e “omnipotente”) che possa essere intenzione del governo (attraverso la politica industriale) **perseguire il bene pubblico, l'interesse collettivo, l'interesse sistemico, l'interesse della società, l'interesse generale, etc. ?**

CRITICHE ALL'INTERVENTO DI POLITICA

“i fallimenti del governo” - DUE

La benevolenza dei governi è in realtà condizionata:

- *(a) dalla struttura interna;*
- *(b) dalla classe politica;*
- *(c) da alcuni segmenti (forti e organizzati) della società.*

L'agire di politica (industriale) è stretto tra “la cattura” dei diversi interessi (parziali) della società, quelle della classe politica (che ha orizzonti di breve periodo), quello dei tecnici e dei manager della pubblica amministrazione.

CRITICHE ALL'INTERVENTO DI POLITICA

“i fallimenti del governo” - DUE

La benevolenza del governo è in realtà condizionata:

(A) dalla struttura interna

Self-seeking-bureaucrats and policy makers approach: i soggetti che promuovono le politiche (Ministeri, agenzie, assessorati...) non sono delle black box (input che meccanicamente promuovono output; macchine che operano per raggiungere l'obiettivo pre-fissato);

Al contrario loro interno coinvivono ed interagiscono una pluralità di soggetti tutti caratterizzati dalla propria funzione obiettivo (salari più alti, prestigio, proprio potere personale, ecc).

Siamo all'interno di “Organizzazioni complesse”

(similitudine con le questioni emerse nelle teorie manageriali)

Siamo comunque soggetti problematiche aggiuntive dovute alla natura pubblica dell'intervento.

A cui sia aggiunge il tema del coordinamento/sovrapposizione competenze tra soggetti pubblici

(es: Regioni/Italia/Europa);

CRITICHE ALL'INTERVENTO DI POLITICA

“i fallimenti del governo” - DUE

La *benevolenza* del governo è in realtà condizionata:

(B) Dalla classe politica

La classe politica ha sue funzioni obiettivo che (nelle nostre democrazie) sono condizionate dal ciclo elettorale (e oggi dai sondaggi). La classe politica domanda consenso politico e offre azione politica.

Si rifletta sul caso Italiano, su quello europeo o americano.

Si rifletta sul caso Giapponese e Sud Coreano.

Si rifletta sul caso Cinese.

CRITICHE ALL'INTERVENTO DI POLITICA

“i fallimenti del governo” - DUE

La sua *benevolenza* è in realtà condizionata:

(C) da alcuni segmenti della società

The interest groups approach: Lo stato è visto come un'arena all'interno della quale i gruppi di interesse competono, si scontrano o si alleano dando così corpo alle decisioni di policy.

Diversi segmenti sociali, i partiti, il governo, i sindacati, le associazioni di categoria, coalizioni di interesse, diversi territori, diverse generazioni, lobby internazionali, ...

Il Governo viene catturato da alcuni interessi (che sanno meglio organizzarsi, domandare e ottenere).

CRITICHE ALL'INTERVENTO DI POLITICA
“i fallimenti del governo” - DUE

Rent-seeking (ricerca della rendita):
“La lotta per guadagnarsi i favori della Regina” .



Anne O. KRUEGER



Gordon TULLOCK



CRITICHE ALL'INTERVENTO DI POLITICA *“i fallimenti del governo” - DUE*



Anne O. KRUEGER



Gordon TULLOCK

Rent-seeking (ricerca della rendita):

“La lotta per guadagnarsi i favori della Regina” .

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

Annuncio dell'intervento e poi fase dell'intervento.

(esempio la concessione, la costruzione di un ponte, l'offerta di premi/incentivi, sussidi-sgravi fiscali, salvataggi ...)

Rendita che non è destinata ad essere gradualmente dissipata grazie alla pressione competitiva in quanto esistono barriere istituzionali all'entrata. L'attività di rent-seeking distorce i meccanismi di mercato e conduce ad un'allocazione inefficiente delle risorse.

Gli attori investono in attività utili ad per accaparrarsi una rendita e non per massimizzare le possibilità di profitto.

RISPOSTA **DIVERSA** ALLE CRITICHE SULL'INTERVENTO DI POLITICA

“Oltre i fallimenti del governo” : rent seeking

FOCUS su alcune quesytioni legate alle dinamiche di **rent seeking**;

- Il soggetto pubblico è sempre **vulnerabile** ? Esistono meccanismi capaci di mitigare tale vulnerabilità?
(Es. Aste, sorteggio, rotazione, fila, ecc.)
- E' possibile che i soggetti, pur i presenza di una rendita (rent), non siano disposti a competere per essa (assenza di rent seekers).
- Esistono realmente attori in competizione disposti ad intraprendere *rent-seeking activieties*?
- La rendita è sempre negativa? O può anche innescare dinamiche positive?

CRITICHE ALL'INTERVENTO DI POLITICA

“i fallimenti del governo”



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

**E' questa una posizione che confina l'intervento di politica
industriale tra “i due fallimenti”
(Fallimenti del mercato – Fallimenti del governo)**

OPPURE ... ??



RIMEDIARE AI “FALLIMENTI DEL GOVERNO”

UN PASSAGGIO SUCCESSIVO IN QUESTO DIBATTITO:

Se esiste la possibilità di correggere i fallimenti del mercato ... è ragionevole sostenere che ci si possa dedicare anche alla possibilità di **correggere i fallimenti del governo** ?

UNA RISPOSTA **DIVERSA** ALLE CRITICHE SULL'INTERVENTO DI POLITICA

“Oltre i fallimenti del governo”

FOCUS sui possibili rimedi ai problemi legati all'**informazione**;

- ✓ **Good Public Management** (è possibile anche nel pubblico);
- ✓ **Policy Evaluation** (ex-post/ex-ante + comparative analysis);
- ✓ **Policy Transparency (Social Watching & Accountability)**;
- ✓ **Policy Traceability (Social Watching & Accountability)**;

- ✓ **Policy political Accountability**;

- ✓ **Meccanismi di Governance** (partecipata ma non catturata dagli interessi)

RICAPITOLANDO

- Il libero funzionamento del mercato garantirebbe un *outcome* efficiente e socialmente desiderabile.
- il mercato però a volte fallisce (esternalità, beni pubblici, ...) e in questi casi il governo può intervenire per correggere tale fallimento.
- indipendentemente dalla capacità del mercato di garantire un outcome efficiente i governi in alcune circostanze possono comunque intervenire (Beni meritori, obiettivi strategici, sviluppo, ...).
- 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.
- Tuttavia, anche i fallimento del governo lo sono

Rimedi ai “fallimenti attesi”: Good Public Management, Policy Evaluation, Policy Transparency, Policy Traceability, Social Watching & Accountability + Meccanismi di Governance (partecipata ma non catturata dagli interessi).

Lecture di riferimento

POLITICA INDUSTRIALE – parte UNO, DUE e TRE.

DISPENSE: *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>

E poi l'e-book scaricabile al link: <https://www.mulino.it/isbn/9788815265265>

(Di Tommaso M.R., Tassinari M. (2017), INDUSTRIA, GOVERNO, MERCATO. Lezioni americane, Il Mulino, Bologna).