

**CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN MARKETING  
E MANAGEMENT INTERNAZIONALE**

**POLITICA ECONOMICA E GLOBALIZZAZIONE**

**(6 CFU)**

**MATERIALE DIGITALE 4**

**E-MAIL: [CLAUDIO.COZZA@UNIPARTHENOPE.IT](mailto:CLAUDIO.COZZA@UNIPARTHENOPE.IT)**

# Avvertenza

Il presente materiale digitale non sostituisce il libro di testo (N. Acocella, Politica economica e strategie aziendali, editore Carocci, sesta edizione del 2018 o settima edizione del 2020) ma può servire a comprendere meglio il contenuto del:

Capitolo 8 – Le politiche industriali, regionali e redistributive

# Politiche microeconomiche per l'efficienza dinamica

Mentre le politiche microeconomiche viste nelle precedenti lezioni erano soprattutto rivolte all'ottenimento dell'efficienza statica (allocativa o paretiana), nonché a risolvere i cosiddetti «fallimenti di mercato», studiamo ora una serie di politiche microeconomiche che tendono al raggiungimento dell'efficienza dinamica:

- Politiche industriali
- Politiche regionali
- Politiche redistributive

# Efficienza dinamica e struttura produttiva

- L'efficienza dinamica è sempre collegata alla struttura produttiva di un'economia (un paese, una regione, ecc.), includendo sia i suoi aspetti macroeconomici (ad esempio grado di apertura internazionale di quell'economia) sia e soprattutto quelli microeconomici:
  - Composizione settoriale o regionale della produzione
  - Concentrazione tecnica o economica
  - Innovatività degli attori economici
  - Barriere all'entrata o all'uscita, ecc.

# **Fallimenti del mercato in contesto dinamico**

- Spesso il mercato non assicura l'esistenza della struttura produttiva più efficiente, per varie ragioni
- Una delle più importanti è il saggio di preferenza temporale molto alto: preferenza per il profitto di breve periodo a scapito di quello di lungo periodo, che necessiterebbe maggiori re-investimenti del profitto di breve (ad esempio in ricerca e innovazione)

# Fallimenti del mercato in contesto dinamico (2)

Più nello specifico, in un contesto dinamico i fallimenti di mercato sono dovuti prevalentemente a:

1. Presenza di diseconomie esterne o assenza di economie esterne
2. Presenza di economie esterne dinamiche
3. Processi di apprendimento *learning by doing*
4. Elevata incertezza dovuta a ricerca e innovazione
5. Trappola delle competenze (*technological lock-in*)
6. Vincoli finanziari

# Vincoli finanziari

- Un fallimento dinamico può derivare da vincoli finanziari. La propensione a finanziare e il modo di farlo hanno un impatto decisivo sulle economie. Possiamo approfondire anche questo punto in relazione all'innovazione.
- Il mercato dei capitali, nel finanziamento dell'innovazione, soffre di problemi legati a:
  - Elevata incertezza
  - Difficoltà nel percepire e
  - Difficoltà nel valutare tutti i costi che l'impresa deve sostenere

# Le politiche industriali

- Sono definibili come quelle politiche tendenti a modificare la struttura produttiva di un paese allo scopo di accrescere l'efficienza, sia statica sia dinamica

Le politiche industriali possono essere suddivise per tipologia...

- Generali o orizzontali: agiscono su tutto il sistema economico
- Selettive o settoriali: influenzano le decisioni delle imprese in certi settori produttivi (o in certe regioni, come fanno le politiche regionali)

## Le politiche industriali (2)

... o possono essere suddivise in base alle loro fasi storiche (dal Secondo Dopoguerra, soprattutto in Europa):

1. Fino agli anni '70 focalizzazione su pochi settori strategici e su campioni nazionali (politiche selettive)
2. Dagli anni '80 politica dei fattori, con politiche più orizzontali (regolamenti UE per le concentrazioni, legislazione antimonopolistica in Italia)
3. Dal 1993 garanzie delle «condizioni quadro» anche in risposta alla globalizzazione dei mercati e della produzione

# Strumenti delle politiche

## Strumenti delle politiche orizzontali:

- Ammortizzatori sociali
- Flessibilità del mercato del lavoro:
  - Contratti atipici
  - Mobilità del lavoro
- Mobilità delle imprese

## Strumenti delle politiche settoriali:

- Sussidi → incentivi finanziari / incentivi fiscali
- Interventi diretti → dello Stato / amministrativi (soprattutto in passato, creazione di compagnie di bandiera o spese militari)

## **Ricordiamo lo stato minimale o minimo**

Rappresenta una visione liberista della società. In questo contesto, l'operatore pubblico deve limitarsi a poche attività, ossia:

- Attribuzione dei diritti di proprietà (come abbiamo già visto nel Teorema di Coase);
- Giustizia;
- Difesa.

Per questa visione, l'attribuzione dei diritti di proprietà (dal punto di vista legale oltre che economico) è proprio alla base del funzionamento del mercato.

L'attribuzione non deve essere solo teorica ma anche garantita con l'uso appunto della giustizia.

## **Ricordiamo cosa sono i diritti di proprietà**

“Un diritto, reso socialmente vincolante, di scegliere gli usi di un bene economico”

Lo Stato minimale deve:

- Assegnare comunque tali diritti (per far funzionare il mercato),
- Attribuirli tenendo conto sia di efficienza sia di equità.

# Struttura proprietaria e governo societario

- E' pertanto in questo schema di funzionamento di produzione e mercato «liberista» che si inserisce il teorema di Coase, caratterizzato da:
    1. Assenza di costi di transazione
    2. Perfetta informazione
    3. Stato che si limita a garantire i diritti privati di proprietà
- **Non conta la struttura proprietaria**
- Cosa vuol dire?

## Struttura proprietaria e governo societario (2)

- Nella realtà invece la struttura proprietaria conta molto, così come il modo di governare le istituzioni della società (da parte della classe politica) o di governare le proprie imprese (da parte della classe imprenditoriale). Ad esempio in termini di:
  - Propensione all'innovazione
  - Investimenti in formazione (del cosiddetto capitale umano)
  - Accesso ai capitali (di credito e azioni in borsa)

## Struttura proprietaria e governo societario (3)

- Soprattutto l'ultimo punto ha impatto sul funzionamento del sistema imprenditoriale nel suo insieme. Scelte politiche insieme a tradizioni culturali e accadimenti storici portano alla cosiddetta *path dependency* ad esempio oggi in termini di:
- Finanziamento alle imprese innovative (nei mercati USA-UK derivante più dal Venture Capital, in Europa più dai prestiti bancari)
- Gestione delle imprese più “manageriale” (con separazione fra proprietà e controllo) o più “familiare”

# L'impresa manageriale

- E' quella in cui la proprietà (azionisti) è separata dal controllo (manager).
- La proprietà deve garantire i mezzi finanziari per far funzionare l'impresa; i manager devono assicurare di operare nell'interesse di tutti, sempre con l'obiettivo di massimizzare il profitto.
- In questo tipo di impresa, contano molto le cosiddette istituzioni complementari, ossia strumenti extra-proprietari come:
  - Incentivi e disincentivi ai manager;
  - Patti di sindacato;
  - Relazioni di fiducia;
  - Disciplina del mercato del controllo societario → possibilità che la proprietà venda l'azienda, di fatto cacciando i vecchi manager, che quindi con questa paura sono incentivati a non abusare del loro potere

# Scalate e riorganizzazioni

- Scalate, riorganizzazioni aziendali, fusioni e acquisizioni (M&A) hanno diversi ruoli:
  - Limitano il ruolo dei manager o, al contrario, lo esaltano (creazioni di imperi industriali, come per le recenti M&A di Big Pharma);
  - Permettono integrazioni verticali (integrazione di due aziende lungo la filiera produttiva) od orizzontali (due concorrenti);
  - Possono portare a una riduzione della concorrenza e a un aumento di potere di mercato.

# Modelli di governo societario (paragrafo 8.4)

- Modello renano-nipponico
  - Rapporti di proprietà e fiducia
  - Proprietà di altre imprese o banche
  - Esercitano uno stretto controllo sulle strategie dell'impresa controllata
  - Meccanismi interni di governance
  - Pochi azionisti
  - Favorisce innovazione e riduce *free riding* MA tutela poco le minoranze e favorisce l'accentramento di potere

## Modelli di governo societario (2)

- Modello anglosassone
  - Ruolo importante del mercato finanziario
  - Facilita i cambiamenti di proprietà e di controllo (“scalate”)
  - Se il controllante è anche manager, i soci di minoranza possono minacciare di vendere azioni; se il manager non è proprietario, può essere cambiato in caso di inefficienza → public company
  - **Necessita efficiente sistema di regole e di istituzioni finanziarie**

# Politiche europee e politiche nazionali

La realtà attuale è quella di politiche pubbliche implementate a cavallo fra politiche definibili come:

- regionali / nazionali / europee
- industriali / innovative

Rispetto al passato – e rispetto alla suddivisione del libro di Acocella – è più difficile tenere distinte le politiche pubbliche industriali, quelle dell'innovazione e quelle declinate a livello nazionale o sub-nazionale (ad esempio rivolte alle regioni europee più svantaggiate).

Attualmente molta parte di questa riduzione di disparità passa attraverso le politiche di innovazione e in particolare attraverso il concetto di **Smart Specialisation Strategy (S3)**

# La Smart Specialisation Strategy (S3)

La Smart Specialisation Strategy (S3) indica **strategie d'innovazione** - flessibili e dinamiche - **concepite a livello regionale ma valutate e messe a sistema a livello nazionale** con l'obiettivo di:

- evitare la frammentazione degli interventi e mettere a sistema le politiche di ricerca e innovazione
- sviluppare strategie d'innovazione regionali che valorizzino gli ambiti produttivi di eccellenza tenendo conto del posizionamento strategico territoriale e delle prospettive di sviluppo in un quadro economico globale.

# I problemi regionali in Italia

Sin dall'Unità d'Italia (1861) e ancora dal Secondo Dopoguerra, il ritardo del Mezzogiorno e anche di alcune aree del Centro-Nord rispetto alle aree più sviluppate (inizialmente concentrate nel cosiddetto triangolo industriale Milano-Torino-Genova) è stato avvertito come un grande problema di politica economica.

Fra gli indicatori economici più problematici:

- Valore e andamento del PIL pro capite
- Tassi di occupazione e disoccupazione
- Diffusione del lavoro irregolare

## **Le politiche regionali in Italia**

Dal Secondo Dopoguerra lo Stato è intervenuto in molti modi per compensare il ritardo del Mezzogiorno:

- Costituzione della Cassa per il Mezzogiorno, 1950
- Attraverso la Cassa, progettazione e finanziamenti di opere infrastrutturali
- Incentivi al capitale e agevolazioni per favorire attività imprenditoriali
- Incentivi al lavoro, con fiscalizzazione degli oneri sociali e sostegno dei redditi

Questi due ultimi punti hanno però forse favorito la diffusione della corruzione e un arresto alla convergenza fra Sud e Centro-Nord che era iniziata dal Dopoguerra

## **Le politiche regionali in Italia (2)**

A partire dagli anni '90 sono cambiati l'oggetto (Sud-Nord) e le modalità delle politiche regionali, anche in risposta alle nuove disposizioni europee.

La legge 488/92 ha previsto:

- La fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, che è rientrato negli interventi ordinari di politiche regionali dello Stato;
- L'allargamento di queste politiche ad aree svantaggiate anche del Centro-Nord;
- Il coordinamento delle politiche regionali italiane con le direttive UE (come abbiamo già visto la scorsa lezione);
- La collaborazione fra enti pubblici e imprese in questi interventi.

# La programmazione negoziata

A partire dagli anni '90 si è poi sviluppato il concetto di «programmazione negoziata» ossia una regolamentazione concordata fra parti pubbliche e private per l'attuazione di interventi diversi ma tutti riferiti a un'unica finalità di sviluppo.

Come abbiamo già visto in riferimento ai fondi strutturali europei, si ribadisce l'idea di una sinergia fra diversi interventi per raggiungere una massa critica e non disperdere energie e fondi finanziari.

## La programmazione negoziata (2)

Alcuni esempi di questa programmazione negoziata degli ultimi 20 anni sono:

- Patti territoriali (accordi pubblico-privati per interventi infrastrutturali e in manifattura/servizi);
- Contratti d'area (condizioni contrattuali specifiche per aree in crisi o in particolare ritardo economico);
- Contratti di programma (per la realizzazione di grandi progetti integrati);
- Altri (ad es. accordi di programma)

Il principale limite della programmazione negoziata risiede nell'idea che bastino «accordi» per creare sviluppo. Per i critici di questo approccio, nel Mezzogiorno serve ancora un intervento diretto dello Stato, per la perdurante mancanza di infrastrutture e capitale in quest'area di Italia.

## **Le politiche salariali**

D'altro canto, l'approccio della programmazione negoziale è più completo e articolato, rispetto a precedenti approcci più semplici e circoscritti.

Fra tutti, va ricordato che fino al 1969 in Italia esistevano le cosiddette «gabbie salariali», ossia la suddivisione del paese in aree, in ciascuna delle quali era legalmente previsto un livello di retribuzione diverso.

Similmente, potrebbe essere prevista «solo in alcune zone del paese» una maggiore flessibilità salariale o normativa dei contratti. Anche questa pare una soluzione semplice ma priva di un ampio respiro come nel caso della programmazione negoziale.

# Il federalismo

A partire dagli anni 2000 – con la riforma del Titolo V della Costituzione – si è riformato lo Stato in senso federalista. Ciò corrisponde all'idea che il sottosviluppo possa essere combattuto delegando più materie alle amministrazioni locali (soprattutto alla Regioni).

In pratica, le Regioni hanno acquisito maggiore autonomia in materia finanziaria, soprattutto per quanto riguarda alcune materie (la più importante delle quali è la sanità).

Tale approccio ha sostenitori e detrattori ma continua ad essere di grande attualità; in queste settimane, per esempio, avete sentito molto parlare di «autonomia differenziata».

Cosa si intende?

## Il federalismo (2)

Richiamiamo due articoli della Costituzione:

L'**articolo 116, terzo comma, della Costituzione** prevede la possibilità di attribuire **forme e condizioni particolari di autonomia** alle Regioni a statuto ordinario (c.d. "regionalismo differenziato" o "regionalismo asimmetrico", in quanto consente ad alcune Regioni di dotarsi di poteri diversi dalle altre), ferme restando le particolari forme di cui godono le Regioni a statuto speciale (art. 116, primo comma).

L'**ambito** delle materie nelle quali possono essere riconosciute tali forme ulteriori di autonomia concernono:

- tutte le materie che l'**art. 117, terzo comma**, attribuisce alla competenza legislativa concorrente;
- un ulteriore limitato numero di materie riservate dallo stesso art. 117 (secondo comma) alla competenza legislativa esclusiva dello Stato:
  - organizzazione della giustizia di pace
  - norme generali sull'istruzione
  - tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

# Disparità regionali in Italia e in Europa

Queste tematiche e le risposte di politica economica non rappresentano solo un dibattito teorico ma impattano sulla vita di tutti.

Si presentano alcuni casi empirici a sostegno dell'idea che la disparità fra regioni (italiane ed europee):

- Siano un fatto «sistematico», ossia lo sviluppo economico implica sempre una concentrazione di risorse in alcuni territori a danno di altri;
- Possano però modificarsi nel tempo (processi di *catching up* ossia di regioni che recuperano posizioni nel tempo);
- Riguardino oggi il mondo intero e l'Europa vista come un tutt'uno, con il Sud e l'Est in ritardo rispetto al Centro-Nord

# Le politiche redistributive

Le motivazioni delle politiche redistributive:

1. Interessi dell'individuo che cerca un suo miglioramento (di reddito netto) svolgendo azioni di *lobbying*;
2. Interessi di gruppi sociali (associazioni di categoria, lavoratori di un certo settore, pensionati ecc.) che anche svolgono azioni di *lobbying*;
3. Valori di solidarietà e sostegno agli individui più svantaggiati della società.

# Strumenti di politica redistributiva

## 1. Tributi:

- Imposte dirette (tassazione dei redditi) vs. imposte indirette (ad esempio l'IVA)
- Progressività della tassazione (i tributi sono richiesti più che proporzionalmente rispetto al reddito) vs. *flat tax*

## 2. Spesa pubblica:

- Trasferimenti monetari
- Trasferimenti in natura

# Trasferimenti monetari vs. in natura

La scelta fra trasferimenti monetari o in natura ha un implicito impatto su livelli e distribuzione dei consumi.

Dipende inoltre dal grado di informazione (imperfetta, asimmetrica) che lo Stato ha rispetto alle effettive necessità dei cittadini.

Rispecchia anche una visione filosofica di fondo: **libertà negativa** (o «libertà da» coercizione statale, come nella visione di Hobbes nel 1600) vs. **libertà positiva** (o «libertà di» partecipare alle decisioni della società di appartenenza, come nella visione di Rousseau nel 1700).

# Lo stato sociale

La definizione di stato sociale (o *welfare state*) viene fatta solitamente risalire al piano Beveridge del 1942 in Gran Bretagna. Con esso si intende:

«il complesso di attività di trasferimento attuata dallo Stato a fini redistributivi».

Solitamente questa redistribuzione avviene nei seguenti campi:

- educazione;
- sanità;
- previdenza;
- assistenza.

## Lo stato sociale (2)

Gli effetti dello stato sociale possono essere:

- 1) Sull'efficienza statica (allocativa), perché assicura la copertura di rischi non assicurabili con il solo mercato;
- 2) Sull'efficienza dinamica, aumentando gli investimenti in capitale umano che portano a una maggiore propensione al rischio (ad esempio quello imprenditoriale);
- 3) Ancora sull'efficienza dinamica, consentendo di superare diversi limiti alla crescita tipicamente collegati all'economia di mercato.

# Differenti realizzazioni dello stato sociale

Pur avendo un sostrato comune, differenti sono state nella storia (del XX secolo) le realizzazioni dello stato sociale. Tre i principali modelli:

- 1) Il modello liberale (interventi statali minimi, USA);
- 2) Il modello conservatore-corporativo (maggior intervento statale soprattutto attraverso la fiscalità generale e con lo scopo della stabilità sociale, Italia e Germania);
- 3) Il modello socialdemocratico (maggior intervento statale rivolto a tutti i cittadini, stati scandinavi).