

Transizioni e innovazioni: implicazioni per le policy italiane e internazionali

di Alessia Chiriatti

ABSTRACT

I processi di transizione (politica, sociale, economica, digitale e tecnologica) e i cambiamenti strutturali che ne conseguono hanno un ruolo centrale nel dibattito pubblico odierno e nello studio dei sistemi socio-economici e degli equilibri internazionali. Si tratta di fenomeni non lineari, che spesso anzi subiscono deviazioni e battute d'arresto, e implicano impegnativi e costosi processi di adattamento con un impatto non uniforme sui diversi settori produttivi e fasce sociali. Le recenti crisi che, in rapida successione, hanno investito il sistema internazionale (come i cambiamenti climatici, l'epidemia di Covid-19 e la guerra in Ucraina), hanno per certi versi accelerato, ma per altri considerevolmente complicato i processi di transizione, mettendo i governi nazionali e gli organismi della *governance* globale di fronte a nuove sfide cui è possibile rispondere solo con metodi e approcci diversi dal passato. Al fine di comprendere i cambiamenti dei rapporti di forza nella politica mondiale e la direzione delle tendenze future che le stesse transizioni determinano, questo studio analizza le sinergie tra le diverse transizioni e gli attori (pubblici e privati) coinvolti, applicate a tre settori specifici (tabacco, energia e automotive), in alcuni paesi (Italia, Germania, Messico, Giappone, Nuova Zelanda e Arabia Saudita). Il documento comprende anche un'analisi del ruolo delle organizzazioni regionali e internazionali che lavorano nei settori menzionati e delle relative regole e norme. L'obiettivo è quello di suggerire nuove *policy* e modalità di approcciare le sfide sul tavolo.

Transizioni | Italia | Unione europea | Oms | Tabacco | Energia | Automotive



keywords

Transizioni e innovazioni: implicazioni per le policy italiane e internazionali

di Alessia Chiriatti*

1. Introduzione: il dibattito sulle transizioni e le tematiche prioritarie

Gli studi sulla transizione, la cui origine non è recente ma si sviluppa già intorno alla metà degli anni '60 dello scorso secolo, considerano i sistemi politici e sociali come adattativi e complessi. Per analizzarli in maniera adeguata, dunque, diviene necessaria una prospettiva interdisciplinare (sociale, culturale, istituzionale o politica, ma anche economica, ecologica e tecnologica) e integrata dal punto di vista dei settori che li compongono e degli attori, pubblici e privati, che influenzano e plasmano le dinamiche del sistema in cui vivono¹.

Quando ci si appresta ad analizzare le transizioni (siano esse in corso o già concluse) a livello globale e regionale (si pensi a quelle energetica e tecnologica, solo per citare due esempi) è imprescindibile mettere al centro i fattori endogeni (gli attori, in primis) ed esogeni (il tempo e la durabilità dei processi) che intervengono. Le transizioni risultano dunque processi non lineari² ed eterogenei nei fini, che per dinamiche ed effetti possono facilmente essere paragonate ai cosiddetti "cigni neri" (dunque rari, abbastanza imprevedibili e dall'enorme impatto) o ai "cigni grigi" (dunque eventi possibili e noti, improbabili e non necessariamente negativi).

Non si tratta, inoltre, di fenomeni esclusivamente *top-down*, poiché le transizioni possono essere influenzate dagli interessi dei singoli attori parte del sistema, rischiando dunque di essere ideologizzate, e prevedono anzi delle interazioni tra: il microlivello, di nicchia, e dunque la dimensione locale e nazionale; il macrolivello

¹ A.F.K. Organski, *World Politics*, 2 ed., New York, Knopf, 1968.

² Robert Jervis, "Variation, Change, and Transitions in International Politics", in *Review of International Studies*, vol. 27, n. 5 (dicembre 2001), p. 281-295, DOI 10.1017/S0260210501008129, <https://library.fes.de/libalt/journals/swetsfulltext/16957010.pdf>.

* Alessia Chiriatti è ricercatrice per il programma Mediterraneo e Medio Oriente e Africa dell'Istituto Affari Internazionali (IAI) e responsabile del Programma Formazione dell'Istituto.

Il presente lavoro di ricerca è stato condotto in collaborazione con Philip Morris Italia.

ossia quella internazionale, determinato dai cambiamenti delle società; il multilivello che descrive una transizione in termini di dinamiche di scala diversa e interconnesse; il meso-livello, all'interno del quale operano invece le norme sociali, gli interessi e le regole alla base delle strategie e delle politiche di aziende, organizzazioni e istituzioni³. È anche nell'interazione tra questi livelli che possono verificarsi variazioni e deviazioni dallo status quo, frutto di nuove idee e nuove iniziative, tecniche, tecnologie alternative e pratiche sociali diverse.

Le transizioni hanno dunque un impatto importante sui sistemi di potere: li coinvolgono, li influenzano e ne determinano sviluppi e aggiustamenti a seconda della loro dimensione. Nel contesto internazionale, entra in gioco così il concetto di "governance multilivello" (Gml) che indica i "processi decisionali ai quali partecipano crucialmente tanto attori pubblici quanto attori privati, sia nella veste di decisori sia in quella di attuatori"⁴. La Gml si riferisce dunque al fenomeno per il quale il potere e l'autorità sono distribuiti tra diverse istituzioni, a vari livelli di governo, spesso attraverso organizzazioni sovranazionali. Ciò implica una divisione del potere e richiede una collaborazione tra attori statali e non statali. Si pensi ad esempio allo sforzo della *Relazione di previsione strategica 2022* voluta dalla Commissione europea, con l'obiettivo di accompagnare gli stati verso una leadership europea di lungo periodo incentrata, tra l'altro, sulla neutralità carbonica; o, restando in Europa, ai negoziati sulla "Piattaforma delle tecnologie strategiche per l'Europa", che mira a promuovere le tecnologie digitali, quelle a zero emissioni e biotecnologiche e a rinforzare l'innovazione. O ancora, allargando lo sguardo, al ruolo che le Conferenze delle Parti hanno nell'ambito del negoziato internazionale su dossier che riguardano le diverse transizioni (come quelle sanitaria, energetica e tecnologica) e sui meccanismi di *coalition building* che gli stati membri delle organizzazioni internazionali attivano nei vari consessi negoziali.

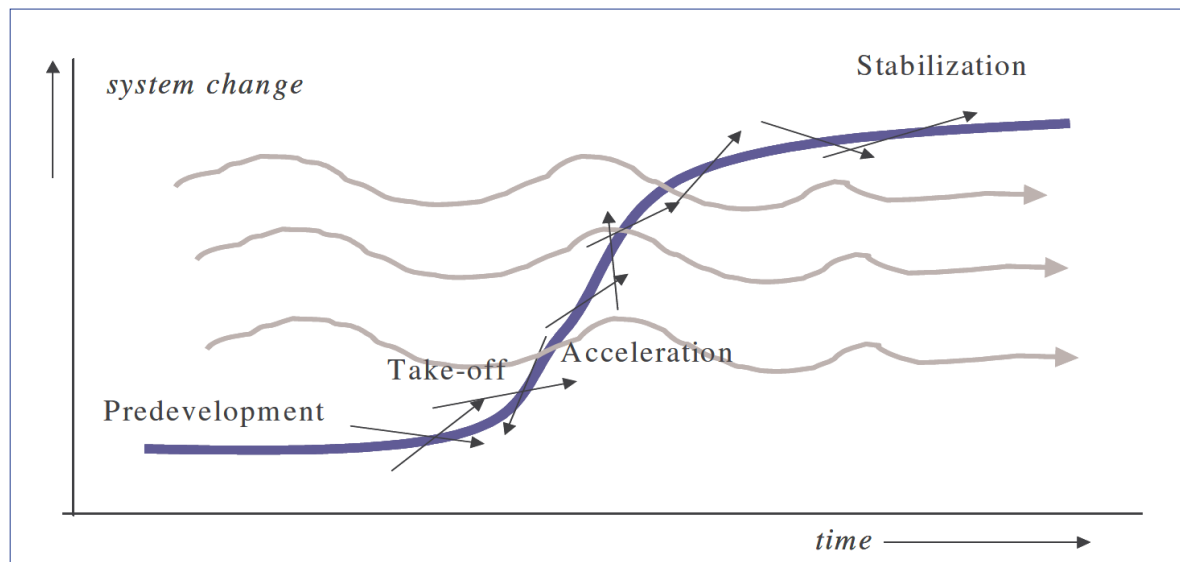
In tale processo, un ruolo cruciale è rappresentato dagli ambienti più propensi all'innovazione (che in letteratura vengono definite "nicchie"), che possono esercitare una certa influenza sui regimi dominanti⁵. Una transizione è quindi associata a una trasformazione del regime e a una particolare lotta di potere tra il regime dominante, le nicchie emergenti e le pressioni delle nuove tendenze originate in maniera endogena ed esogena rispetto al sistema. La spinta verso l'innovazione manifestata dalle cosiddette nicchie diviene nei decenni via via strutturale: attraverso l'innovazione, le società avanzate possono continuare a crescere e le economie meno avanzate possono cercare di colmare il divario che le allontana da quelle più evolute e floride.

³ Frank W. Geels e René Kemp, *Transities vanuit sociotechnisch perspectief* [Le transizioni da una prospettiva sociotecnica], rapporto per il Ministero olandese per l'Edilizia pubblica, la pianificazione territoriale e la gestione ambientale, novembre 2000, <https://kemp.unu-merit.nl/pdf/geelskemp.pdf>.

⁴ Simona Piattoni, "La governance multi-livello: sfide analitiche, empiriche e normative", in *Rivista italiana di scienza politica*, a. 35, n. 3 (dicembre 2005), p. 417-445 a p. 422, DOI 10.1426/20904.

⁵ Ward Romp e Jakob De Haan, "Public Capital and Economic Growth: A Critical Survey", in *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, vol. 8, n. S1 (aprile 2007), p. 6-52, DOI 10.1111/j.1468-2516.2007.00242.x.

Figura 1 | Diverse fasi di una transizione a diversi livelli di sistema



Derk Loorbach e Jan Rotmans, "Managing Transitions for Sustainable Development", in Xander Olsthoorn e Anna J. Wieczorek (a cura di), *Understanding Industrial Transformation. Views from Different Disciplines*, Dordrecht, Springer, 2006, p. 191.

In un mondo costantemente e sempre più interdipendente⁶, una possibile conseguenza delle transizioni è il cosiddetto effetto domino, che presuppone un contagio tra gli attori del sistema internazionale, e rimanda ai concetti di "sensibilità" e "vulnerabilità". La prima riguarda i gradi di reattività all'interno di un quadro politico: quanto rapidamente i cambiamenti in un Paese comportano cambiamenti costosi in un altro, e quanto grandi sono tali effetti? La seconda si basa sulla disponibilità relativa e sull'economicità delle alternative che i vari attori devono affrontare: la crescente interdipendenza è un fenomeno equilibrante o squilibrante?

Appare dunque necessario analizzare le narrazioni attuali sul tema delle transizioni, per capire se sono adeguate o se debbano invece essere riviste e aggiornate. La chiave di volta è comprendere appieno il rapporto e i nessi tra transizione, potere e innovazione e concentrarsi sull'analisi della sinergia strategica che contribuisce a rendere le società, nazionali e internazionali, più resilienti al cambiamento e pronte ad affrontare le sfide future attraverso strumenti politici, innovativi e normativi.

2. Le transizioni nella pratica: alcuni casi di studio

Il presente studio cerca di affrontare temi quali la sostenibilità, la digitalizzazione e lo sviluppo economico in maniera coordinata e sistemica. Dal punto di vista dei

⁶ Robert O. Keohane e Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, 4 ed., Boston, Longman, 2012.

mercati, considerare l'innovazione come parte fondamentale della transizione consente di ridurre la grande incertezza legata all'utilizzo della tecnologia, aumenta la consapevolezza dei consumatori e contribuisce ad affermare uno standard dominante sul mercato, di cui, per legislazione e applicazione, i sistemi di *governance* sono responsabili, e che il sistema produttivo può utilizzare per raggiungere risultati proficui, fino ad uniformarsi. La comprensione di questo rapporto è fondamentale per analizzare le sfide e le opportunità che emergono in un mondo sempre più interconnesso e interdipendente.

Se si guarda, dunque, ad alcuni settori produttivi del mercato internazionale dove sono in atto delle importanti (se non epocali) transizioni, ci si accorge in maniera ancora più evidente non solo di nuovi paradigmi che vanno via via affermandosi, ma anche di quanto il carattere pragmatico degli obiettivi che le transizioni si pongono incontri (e in alcuni casi strida) con le ambizioni che il legislatore si pone nell'affrontare la transizione stessa.

Analizzando il comparto tabacchicolo, dove la transizione si traduce nel passaggio dai prodotti tradizionali a quelli di nuova generazione (es. le e-cigs) si rileva come le principali tendenze di *policy* dei singoli stati e delle organizzazioni internazionali (come nel caso di Unione europea e Organizzazione mondiale della sanità) si dividano tra approcci di sostanziale chiusura all'innovazione, anche mediante l'applicazione di divieti di produzione e commercializzazione graduali e diffusi a tutti i prodotti del tabacco (inclusi dunque quelli di nuova generazione come nel caso del Messico), e una spinta (con la conseguente transizione, dunque) verso l'innovazione che contempra e consideri la decisione delle multinazionali leader del settore a investire nella ricerca per l'ideazione di prodotti tecnologici (come le e-cig), come nel caso neozelandese. Altri esempi che seguono quest'ultimo approccio sono il Regno Unito (dove la transizione risulta più simile alla Nuova Zelanda), che sta investendo in maniera significativa sui prodotti alternativi per incidere in maniera positiva sul tasso di fumatori, e che punta anche a un coinvolgimento più attivo degli attori e alla scelta libera e consapevole del consumatore nell'utilizzo del prodotto; la Svezia, che sta per diventare il primo Paese libero dal fumo grazie all'uso di prodotti alternativi al tabacco; e la Repubblica Ceca, che nel 2019 ha approvato la National Strategy to Prevent and Reduce the Harm Associated with Addictive Behaviour, e che, anche a fronte dell'imposizione fiscale, vuole conservare una certa differenziazione tra i vari prodotti di vecchia e nuova generazione.

Va dunque sottolineato quanto il comparto tabacchicolo sia parte della importante sfida posta dalla piena attuazione delle politiche e degli approcci legati allo sviluppo sostenibile, che a sua volta rappresenta una transizione paradigmatica. A riguardo possono elencarsi (anche solo in maniera esemplificativa, ma non esaustiva) alcuni dei livelli di analisi coinvolti in tale cambiamento: dall'attenzione per l'ambiente, alle politiche sul lavoro, ai nuovi approcci di produzione nel settore agricolo. Un'ulteriore considerazione va fatta in merito al rapporto tra la *governance* multilivello, il ruolo degli attori statali e internazionali e la loro interdipendenza nella definizione delle politiche per guidare e regolamentare le transizioni. In particolare, facendo riferimento alla dimensione europea e ai diversi poteri di cui

sono intestatari gli organi e le istituzioni europei, si possono evidenziare alcuni sfasamenti nei processi di regolamentazione.

Per certi versi, la transizione all'interno del comparto tabacchicolo può essere assimilabile alla sfida della decarbonizzazione e della neutralità tecnologica che sta affrontando il settore energetico. Per l'energia, si va dunque verso un consumo più sostenibile e verde delle materie prime, con l'obiettivo di abbandonare l'utilizzo dei combustibili fossili. All'interno della transizione energetica (da molti considerata come la madre delle transizioni odierne) è altrettanto importante mantenere alta l'attenzione sulla sicurezza energetica, elemento già sottolineato dai più recenti rapporti dell'International Energy Agency (Iea) per il G20, che a sua volta esorta i governi a rafforzare la resilienza del sistema energetico nel perseguire le loro strategie.

Per molti Paesi, il passaggio dai combustibili fossili importati a fonti pulite locali può migliorare la resilienza economica in senso lato. Può anche generare opportunità economiche per i Paesi che non dispongono di risorse combustibili fossili per creare industrie attorno alle loro risorse energetiche pulite.

Le misure di efficienza in questo ambito rafforzano la sicurezza energetica riducendo le importazioni di combustibili fossili e l'esposizione alle interruzioni dell'approvvigionamento globale. L'analisi della Iea rileva inoltre che i guadagni di efficienza nelle principali economie hanno evitato la necessità di importare oltre il 20 per cento in più di combustibili fossili.

Si può aggiungere la lunga esperienza del Giappone in materia, che ha adottato politiche di efficienza per ridurre la dipendenza dalle importazioni di petrolio e gas: politiche che hanno permesso di risparmiare il 20 per cento delle importazioni di petrolio negli ultimi anni e di migliorare la sicurezza energetica.

La riduzione delle bollette energetiche grazie alle misure di efficientamento rende inoltre i consumatori meno vulnerabili alle pressioni sui prezzi globali. Ad esempio, sempre in base a quanto rilevato dall'analisi dell'Iea, i programmi di risparmio dell'efficienza energetica negli Stati Uniti hanno ridotto la spesa media per il carburante delle famiglie di 320 dollari all'anno.

Infine, nei decenni a venire e con tutta probabilità, il comparto dell'automotive rimarrà una forza trainante dell'innovazione per una nuova era di mobilità pulita, sicura e intelligente.

Tuttavia, l'industria automobilistica racchiude al suo interno, come per gli altri casi di studio qui trattati, la necessità di affrontare un processo di transizione complesso, che deve rispondere alla necessità di innovare, deve fronteggiare le richieste del mercato e fare tuttavia i conti con le risorse a disposizione. La salvaguardia del diritto alla mobilità può in questo aiutare, anche nell'ottica di integrare, in maniera complementare e interconnessa, i diversi sistemi di trasporto, attraverso il principio della co-modalità.

3. Policy recommendations e conclusioni

Gli effetti delle transizioni e dei cambiamenti strutturali dei sistemi politici nazionali continuano ad avere un ruolo centrale nel dibattito pubblico odierno e nello studio dei sistemi socio-economici e degli equilibri internazionali. Inoltre, guardando all'orizzonte italiano tale analisi può aiutare il raggiungimento di alcuni obiettivi prioritari per il sistema politico nazionale.

Premesso che il fenomeno delle transizioni occupa un ruolo centrale nell'evoluzione dei rapporti tra gli attori statali (nelle loro diverse articolazioni istituzionali), le varie nicchie di potere e la *governance* multilivello in un mondo sempre più interdipendente, resta di primaria importanza:

- comprendere come (e se) modificare *la narrazione sulle transizioni*;
- aiutare il *dialogo tra i settori pubblico e privato* per individuare nuove traiettorie di *policy* per affrontare le transizioni in corso e future ed evitare forti ideologizzazioni, con effetti, in particolare, sulle politiche industriali dei singoli Paesi europei;
- assicurare un *posizionamento virtuoso dell'Italia* in particolare per attrarre nuovi potenziali investitori stranieri, che rappresentano un volano per tutto il territorio e il sistema-paese. In tal senso, va fatta salva una certa attenzione nei confronti di alcune filiere strategiche per il Paese, dalla profonda vocazione manifatturiera.

Di seguito, e a conclusione del presente lavoro di ricerca, sono proposti alcuni rilievi conclusivi e *policy recommendations* (riassunti in tabella nell'Annex), ed elaborati anche grazie agli input ricevuti nel dialogo con diversi *stakeholder* sul tema delle transizioni:

- le transizioni scaturiscono da un *cambiamento negli equilibri di potere*, dettato da *fattori esogeni e da dinamiche endogene* (relative alla loro durata, alla più o meno spiccata multisettorialità, e alla linearità o meno dei processi). Esse, dunque, creano (come nel caso delle grandi rivoluzioni) cambiamenti strutturali nelle società che ne sono investite. Ne scaturisce la necessità di *riconsiderare e rivedere la narrazione sulle transizioni* che vanno sempre analizzate a livello globale, e, da un punto di vista temporale, non solo nelle loro conseguenze, ma anche nella fase della pianificazione e dello sviluppo dei processi. È parimenti necessario esaminarle non solo da un punto di vista *normativo*, ma anche *pratico*, attraverso un approccio più critico. Occorre immaginare politiche che siano *tailor-made*, in grado di individuare i diversi bisogni degli *stakeholder* interessati dai processi di transizione.
- A ciò va collegata la necessità di *prevedere*, e dunque individuare, possibili *strozzature e colli di bottiglia*, che possano frenare o rallentare la transizione e i processi di innovazione che vi sono connessi. Tali strozzature possono derivare da resistenze sociali, legittime preoccupazioni di consumatori e operatori economici, o dalla stessa incertezza sugli sviluppi futuri delle transizioni. In tal senso, è

necessaria un'attenta valutazione delle cause di queste difficoltà e dei possibili antidoti sul piano politico. Il caso europeo è particolarmente rilevante al riguardo: a fronte delle diverse posizioni degli stati membri (che riflettono interessi nazionali spesso non collimanti, quando non divergenti), manca ancora un confronto approfondito su come affrontare i problemi e le opportunità delle transizioni. A questo gap si deve, in alcuni casi, la tendenza all'assunzione di decisioni da parte degli organi esecutivi che non coinvolgono adeguatamente quelli legislativi, aumentando il deficit democratico.

- Appare, dunque, necessario per guidare e governare efficacemente le transizioni, evitando ritardi e marce indietro, agire sul *fattore tempo*: per fare ciò, risulta sempre più centrale un esercizio di *foresight* e *forecast*, che consenta di comprendere meglio la dinamica delle transizioni, le crisi che possono innescare, e di mettere a fuoco l'interdipendenza tra i settori interessati.

- Centrale è il concetto di *sistema-Paese* per favorire l'*internazionalizzazione* degli interessi (non solo economici) e promuovere nuovi modelli. È perciò fondamentale comprendere in quali settori un Paese (come ad esempio l'Italia) possono realizzare uno *sviluppo più avanzato* ricavandone i maggiori benefici in termini economici e di innovazione. Per supportarli bisogna attivare strumenti sostenibili nel più lungo termine, inclusi quelli per l'attrazione di investimenti esteri diretti nei settori produttivi più dinamici e innovativi.

- Resta fondamentale far sì che ambiti quali *la tecnologia e l'innovazione* continuino a ricoprire un ruolo di primaria importanza nella gestione delle transizioni. A tal fine, è necessario che si dia più spazio al dibattito sul ruolo delle innovazioni nei diversi settori, identificando le tecnologie più promettenti da incentivare per portare a termine con successo le transizioni.

- Per quel che riguarda il *mercato*, infine, e dunque anche i consumatori, la sua evoluzione può trarre beneficio da una maggiore consapevolezza della direzione verso cui la società si muove. È qui che il *dialogo tra pubblico e privato* risulta fondamentale, anche in un'ottica previsionale. Ai consumatori, in particolare, va offerto un quadro adeguato delle prospettive di passaggio a prodotti alternativi, rendendoli disponibili e incoraggiandone l'utilizzo.

aggiornato 28 novembre 2023

Annex | Box policy recommendations: "Come governare e guidare le transizioni?"

Variabile strutturale	Input
1. Durata, non linearità, addizionalità tematica delle transizioni	<ol style="list-style-type: none"> 1. Agire sulla narrazione delle transizioni, da un punto di vista normativo e pratico 2. Agire sul fattore tempo (previsione) 3. Immaginare politiche tailor made
2. Strozzature e colli di bottiglia (che frenano le transizioni)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Agire sul fattore tempo (previsione)
3. Promozione del sistema-paese e dell'internazionalizzazione	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incentivo alla promozione di investimenti esteri diretti 2. Promozione di settori e filiere già virtuose 3. Attenzione per soluzioni sostenibili
4. Tecnologia e innovazione	<ol style="list-style-type: none"> 1. Priorità al dibattito sulle tecnologie più all'avanguardia nei diversi settori
5. Meccanismi di mercato	<ol style="list-style-type: none"> 1. Favorire il dialogo pubblico/privato 2. Incoraggiare la transizione da parte dei consumatori

Istituto Affari Internazionali (IAI)

L'Istituto Affari Internazionali (IAI) è un think tank indipendente, privato e non-profit, fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli. Lo IAI mira a promuovere la conoscenza della politica internazionale e a contribuire all'avanzamento dell'integrazione europea e della cooperazione multilaterale. Si occupa di temi internazionali di rilevanza strategica quali: integrazione europea, sicurezza e difesa, economia internazionale e *governance* globale, energia e clima, politica estera italiana; e delle dinamiche di cooperazione e conflitto nelle principali aree geopolitiche come Mediterraneo e Medio Oriente, Asia, Eurasia, Africa e Americhe. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (*The International Spectator*), una online in italiano (*AffarInternazionali*), due collane di libri (*Trends and Perspectives in International Politics* e *IAI Research Studies*) e varie collane di paper legati ai progetti di ricerca (*Documenti IAI*, *IAI Papers*, ecc.).

Via dei Montecatini, 17 - I-00186 Roma, Italia

T +39 06 6976831

iai@iai.it

www.iai.it

Ultimi DOCUMENTI IAI

Direttore: Alessandro Marrone (a.marrone@iai.it)

- 23 | 23 Alessia Chiriatti, *Transizioni e innovazioni: implicazioni per le policy italiane e internazionali*
- 23 | 22 Karolina Muti (a cura di), *Le capacità missilistiche ipersoniche: stato dell'arte e implicazioni per l'Italia*
- 23 | 21 Ottavia Credi e Maria Vittoria Massarin, *L'Italia nello spazio: collaborazioni e prospettive future*
- 23 | 20 Afaf Zarkik, *Gas Crisis in Europe: A Harbinger of Sustainable Cooperation with North Africa*
- 23 | 19 Alessandro Marrone and Giancarlo La Rocca (eds), *Future Military Helicopters: Technological Innovation and Lessons Learned from Ukraine*
- 23 | 18 Miriam Zenobio, *Reframing EU-Tunisia Relations: Democracy, Governance, Migration*
- 23 | 17 Federico Castiglioni, *Van Wittel/Vanvitelli Dialogue Policy Roundtable*
- 23 | 16 Silvia Colombo and Dario Cristiani, *European Think Tanks Contact Group on Libya: Towards a New Common European Narrative on Libya*
- 23 | 15e Karolina Muti, Ottavia Credi and Giancarlo La Rocca, *Italy and the Challenges of Space: Between Space Economy, International Cooperation and Cybersecurity*