

CORSO: Economia e Politica Industriale

DOCENTE: Prof. Marco R. Di Tommaso

DISPENSA:

Di Tommaso, M.R., Giovannelli, S. (2006), *Nazioni Unite e sviluppo industriale*, Franco Angeli, Milano.
(pp. 17-35)

1. POLITICA INDUSTRIALE: LE ESPERIENZE, IL DIBATTITO TEORICO E UNA POSSIBILE AGENDA PER LE NAZIONI UNITE

Marco R. Di Tommaso *

1.1. Introduzione

Per affrontare i temi trattati in questo saggio è importante iniziare da una serie di questioni di carattere generale. In particolare le argomentazioni che seguono ruotano intorno alle seguenti tre domande chiave.

Primo. Oggi, la comunità delle nazioni ha bisogno di un soggetto capace di rappresentarne l'interesse collettivo?

Non è tra gli obiettivi di questo lavoro entrare nei dettagli di questo dibattito, ma al tempo stesso ignorare questa domanda renderebbe l'intera trattazione incompleta e priva delle sue necessarie fondamenta. In quest'ottica, due appaiono le considerazioni da fare.

In primo luogo, in maniera visibilmente più accentuata che in passato, le relazioni tra gli individui, le imprese, le istituzioni, le comunità, i territori e le nazioni assumono un carattere chiaramente transnazionale; l'indubbia dimensione globale, ancor più che in passato, denuncia la necessità di pesare, mediare e quindi governare gli interessi di un numero crescente di attori i cui interessi vanno oltre la tradizionale sovranità degli stati nazionali.

In secondo luogo, gli evidenti fallimenti della politica internazionale in Bosnia, in Somalia e più recentemente in Afghanistan e soprattutto Iraq hanno palesato l'incapacità dell'istituzione di governo della comunità delle nazioni di offrire risposte credibili, efficaci e *superpartes*; tale incapacità è solo mediaticamente più evidente nei casi sopra citati ma riguarda una lista ben più lunga di questioni irrisolte; il fallimento va evidenziato non solo nell'incapacità di giungere a soluzioni efficaci ed accettabili nel breve periodo, ma soprattutto nell'inadeguatezza dei meccanismi di governo e rappresentanza degli interessi.

* Ringrazio per i commenti ad una versione preliminare di questo saggio Marco Bellandi, Lauretta Rubini e Daniele Paci.

La sempre più esplicita globalizzazione delle relazioni e i recenti fallimenti dell'istituzione chiamata a contribuire al governo di tali relazioni in nome dell'interesse della comunità delle nazioni sono dati di fatto che sarebbe difficile negare. Tuttavia, da queste considerazioni bisogna ripartire per rianimare un dibattito che oggi appare viziato da interessi di parte e di breve periodo. Un dibattito che deve invece essere rigoroso, equilibrato e ambizioso cercando di affrontare il grande tema di cosa possa oggi significare agire in nome dell'interesse collettivo delle nazioni e dei popoli riportando, in questa prospettiva, al centro dell'attenzione la necessità di una riforma delle Nazioni Unite. Una riforma di grande respiro quindi che chiarisca gli obiettivi di fondo di un'istituzione in profonda crisi, affrontando al tempo stesso gli evidenti problemi in materia di meccanismi di governo e di rappresentanza. Rappresentanza di tutte le Nazioni, ma anche e soprattutto rappresentanza di tutti i popoli dei *nord* e dei tanti *sud* del mondo.

Secondo. Se assumiamo di rispondere sì alla precedente domanda, a questo punto è lecito chiedersi: l'interesse della comunità delle nazioni e dei popoli di cui sopra ha bisogno di essere rappresentato da un'istituzione sovranazionale anche in materia economica?

La globalizzazione delle relazioni di mercato e delle relazioni di produzione, l'estensione del mercato rilevante oggi indubbiamente globale, *per se*, legittimano l'esistenza di un soggetto di governo sovranazionale. Un soggetto capace di intervenire nelle dispute, ma un soggetto soprattutto capace di proporre sentieri di sviluppo equilibrati e condivisi in tutti quei casi in cui il livello nazionale risulti palesemente insufficiente. In quest'ottica, il perdurare, o in molti casi l'accentuazione, delle differenze tra i *nord* e i *sud* del mondo (tra paesi, tra centri e periferie, tra generi, tra generazioni, tra nativi e immigrati, ecc.) denuncia questa impellente necessità. Il disequilibrio tra nazioni – e più in generale tra *poveri* e *ricchi* – è una questione che richiede l'intervento di un soggetto sovranazionale capace di rappresentare un interesse collettivo che difficilmente può esaurirsi nella sommatoria dell'interesse delle nazioni o, peggio ancora, in quello di un numero limitato di poteri forti siano questi imprese (multinazionali), nazioni o coalizioni (G8).

Naturalmente si potrebbe dire che esistono già numerose istituzioni internazionali che operano in campo economico e che quindi il problema non è l'esistenza di un soggetto sovranazionale ma invece la sua capacità di essere efficace e/o efficiente. Anzi, spostando l'attenzione sull'effettivo funzionamento delle istituzioni internazionali, si potrebbe giungere a concludere l'opposto. L'evidente fallimento delle istituzioni internazionali che operano solo a costi che vanno ben al di là dei benefici attesi, potrebbe infatti suggerire il non intervento, negando la necessità di prevedere inutili e costose interferenze. Si tratterebbe in altre parole di un'estensione ai ragionamenti tipici della

scuola *government failure* al caso delle istituzioni internazionali (vedi paragrafo successivo). Tuttavia questo genere di considerazioni dimenticano quanto la storia recente ci ha insegnato in materia. In particolare se è vero che esistono altre istituzioni come la Banca Mondiale e il Fondo Monetario è anche vero che tali realtà oggi appaiono fortemente delegittimate per quanto hanno prodotto nelle ultime due decadi e/o soprattutto per la loro capacità di porsi all'attenzione internazionale quali istituzioni credibilmente *superpartes* capaci di operare in nome dell'interesse collettivo.

Terzo. Fatte le considerazioni sopra evidenziate, possiamo infine assumere che tale soggetto sovranazionale che sarebbe chiamato ad operare nell'interesse delle nazioni e dei popoli, debba occuparsi di industria? Riteniamo in altre parole necessaria l'esistenza di un'istituzione sovranazionale che cerchi di rappresentare anche in questo specifico campo l'interesse della comunità delle nazioni e non solo quella dei singoli stati, delle singole regioni o delle singole imprese? Più nello specifico, e cuore della nostra riflessione, esistono fondate ragioni per sostenere che questo soggetto sovranazionale, nell'interesse della comunità delle nazioni che rappresenta, debba promuovere interventi di politica industriale? Come vedremo nei paragrafi che seguono, questa tesi si basa innanzitutto sull'ipotesi che il mercato, in alcune circostanze, non conduca verso outcome desiderabili. Parallelamente nel suggerire l'intervento in questa materia di un'istituzione internazionale è necessario assumere che in molti casi i governi nazionali e quelli locali, falliscano nelle loro azioni di politica.

I paragrafi che seguono sono in particolare dedicati a quest'ultima domanda iniziando in primo luogo ad interrogarsi su quanto oggi la politica industriale sia legittimata ad intervenire nelle dinamiche di mercato e cercando in secondo luogo di evidenziare i campi in cui un'istituzione come le Nazioni Unite potrebbe essere chiamata ad intervenire. Due sono le fonti da cui trarre indicazioni in merito: (a) le esperienze del "mondo reale"; b) il dibattito teorico e accademico. Fonti entrambe da esplorare con attenzione anche perché i suggerimenti che nel tempo sono emersi non offrono risposte sempre convergenti: se dal punto di vista teorico sono in molti ad aver sostenuto che la politica industriale non debba essere promossa, dal punto di vista dell'analisi delle "esperienze", molte sono le evidenze che raccontano quanto questa abbia continuato ad essere chiamata ad intervenire nelle dinamiche di mercato. Nel prossimo paragrafo si inizierà con alcuni cenni su queste ultime, ricordando quanto la *Storia* abbia avuto un ruolo centrale in questo dibattito. Si passerà poi ad affrontare in maggior dettaglio l'evoluzione del dibattito teorico contemporaneo in materia di politica industriale. Il saggio si concluderà con una sintesi del percorso proposto e con alcune riflessioni finali sul possibile ruolo delle Nazioni Unite.

1.2. La politica industriale

1.2.1. La politica industriale: le esperienze recenti

Dopo decenni in cui la politica industriale era stata chiaramente emarginata dal dibattito nella convinzione che fosse il libero funzionamento del mercato l'unico protagonista delle dinamiche di sviluppo in un contesto aperto, è giunto oggi il momento di fare un bilancio. Ciò che colpisce della storia recente in materia è la divaricazione tra le prescrizioni e i comportamenti. Nonostante fossero in pochi a suggerirlo, nell'ultimo complesso ventennio gli interventi di politica industriale hanno continuato ad essere promossi. Un ventennio caratterizzato da innumerevoli "terremoti" e al tempo stesso da silenziosi ma radicali cambiamenti. Anni densi di avvenimenti in cui il significato stesso delle categorie centrali del dibattito di politica è profondamente mutato e che hanno avuto un forte impatto sulle *pratiche* dei governi.

A metà degli anni ottanta il muro di Berlino doveva ancora cadere e il mondo era ancora diviso in economie di mercato ed economie pianificate in cui l'industria veniva governata dalla mano pubblica. Le riforme thatcheriane e reggiane incentrate su ambiziosi programmi di privatizzazione e liberalizzazione erano studiate con attenzione, da alcuni con preoccupazione e da altri con eccitazione. Il processo di reale allargamento dell'Europa era solo all'inizio e comunque Maastricht era ancora un traguardo da raggiungere. Il *miracolo asiatico* era ancora una sorpresa su cui iniziare a riflettere. La Cina rimaneva per il momento un potenziale entrante che iniziava a sperimentare ardite ricette di economia e politica come la *two countries one system* o la *open door policy*.

Venti anni fa l'industria globale era profondamente diversa da quella attuale e la politica industriale aveva già iniziato ad uscire dall'orizzonte del dibattito: in quanto intervento del governo nelle dinamiche di mercato era già considerata una non desiderabile interferenza, una pratica non più proponibile, un errore del passato (Amsden, 1989; World Bank, 1993; Bianchi-Di Tommaso-Rubini, 2000). La *Storia* avrebbe poi fatto il resto trasformando il convincimento teorico in consenso sulle prescrizioni di politica. Tutti gli eventi sembravano andare inesorabilmente in quella direzione. La caduta dell'*impero sovietico*, i sempre più stringenti vincoli di bilancio dei paesi europei che iniziavano il loro percorso verso l'*allargamento ad est* e perfino l'esperienza di successo dei paesi asiatici sembravano spingere verso il sempre più accentratore, ritiro dello Stato dall'economia. E così infatti fu con rigore prescritto nei paesi di tradizione anglosassone, in Europa, nei paesi in via di sviluppo e soprattutto nella nuova categoria delle *Transition Economies*, i paesi in via di transizione che nel giro di pochi anni abbandonarono l'economia dello Stato per l'economia del Mercato (Stiglitz, 2002 e Chang, 2002a; 2002b). E questo il contesto in cui si forma e diventa presto dominante il *Washington*

Consensus che tra i suoi precetti centrali indicava la necessità promuovere il ritiro dello Stato dall'economia, eliminando quanto più possibile l'interferenza dei governi nelle dinamiche di mercato. Un contesto in cui il concetto stesso di *industrial policy* non poteva trovare alcun spazio.

Paradossalmente però, o forse non così paradossalmente (Chang 2002b), mentre nei paesi in difficoltà – in difficoltà per la rapida transizione da compagnie, per le crisi da fronteggiare e per lo sviluppo che ancora una volta tardava ad arrivare – le prescrizioni erano chiare in molti altri paesi gli interventi di politica industriale continuavano ad essere promossi. Politiche di salvataggio, politiche volte a contrastare il declino industriale, politiche per il riequilibrio territoriale, politiche per la nascita di nuove industrie, politiche settoriali, ecc. hanno continuato ad essere implementate in molti paesi che dal punto di vista industriale non possono che essere considerati che paesi di successo.

Innanzitutto una più attenta lettura delle HPEs (*Highly Performing Economies*) asiatiche ci permette oggi di sostenere che tali performances erano da ricondurre ad una strategica presenza del governo e delle politiche nei mercati e nell'industria in particolare (Chang, 1996; Amsden, 1998; Bianchi-Di Tommaso-Rubini, 2000; World Bank, 1993; Stiglitz, 2002).

A questo si aggiunge il riferimento alla Cina che nell'ultima decade del secolo scorso ha iniziato a consolidare la propria crescita promuovendo da un lato l'apertura al mercato e dall'altro massicci interventi pubblici di politica in favore dell'industria (Auty, 1994; Nolan, 2001). Interventi che per le caratteristiche del proprio sistema politico potevano contare su un ammontare immenso di risorse, sulla possibilità di poter adottare orizzonti di lungo periodo non condizionati dai cicli elettorali e sulla rapidità dell'esecuzione delle decisioni.

Inoltre se si fa riferimento all'esperienza comunitaria appare evidente il ruolo che la politica industriale europea ha con forza giocato in materia di riequilibrio territoriale e sviluppo industriale (Cowling, 1999; Federico-Foreman Peck, 1999; Bianchi, 1998).

Entrando poi nello specifico delle politiche nazionali di alcuni paesi europei a consolidata industrializzazione quali la Francia e l'Italia (Bianchi, 2002) è evidente quanto questi abbiano mantenuto una certa continuità con la propria storia, dimostrandosi spesso refrattari nei fatti all'abbandono totale della presenza pubblica nelle dinamiche di sviluppo industriale. Infine si faccia poi riferimento alla Germania impegnata nel processo di riunificazione, anch'esso tutt'altro che delegato alle forze di mercato e al cui successo la politica industriale ha sicuramente contribuito (Smith, 1998).

Infine una considerazione su Gran Bretagna e Stati Uniti. A partire dalla metà degli anni ottanta, in questi non certo marginali paesi la politica industriale non è stata considerata tra gli strumenti a disposizione del governo per promuovere la crescita e lo sviluppo industriale. Il Presidente Bush ha più volte dichiarato che la sua amministrazione non ha una politica industriale.

Dichiarazioni analoghe hanno caratterizzato gli insediamenti dei suoi predecessori: Clinton, Bush senior e naturalmente Reagan. Tuttavia nel caso degli Stati Uniti non bisogna dimenticare il ruolo di traino per l'intera industria della difesa, settore finanziato e comunque governato dalla mano pubblica (Bingham, 1998). Vanno poi segnalate politiche che potremmo definire di settore e interventi di salvataggio quali quelli nel campo degli aeroplani promossi subito dopo i drammatici fatti dell'undici settembre. Nel caso poi della Gran Bretagna va innanzitutto detto che seppur con atteggiamento nelle forme euroscettico, il paese ha fortemente beneficiato delle politiche comunitarie in materia di riequilibrio territoriale e declino industriale. Va sottolineato poi che l'intera strategia di riforme e conversione industriale promossa a partire dagli anni ottanta dalla Thatcher, pur avendo l'obiettivo di aprire al mercato, ha paradossalmente richiesto un forte intervento da parte del governo che ha promosso e gestito l'intero processo (Kavanagh, 1997).

1.2.2. L'evoluzione del dibattito di politica industriale: le ragioni dell'intervento

Come si diceva, le esperienze di *policy* dell'ultimo ventennio hanno continuato a confrontarsi con un dibattito teorico che lasciava progressivamente meno spazio all'azione dei governi e alle istituzioni nelle dinamiche di mercato. In questo contesto nelle pagine che seguono analizziamo l'evoluzione di tale dibattito, mettendo in evidenza le principali posizioni che possono spiegare l'intervento di politica industriale.

Nello specifico due sono le famiglie di approcci cui riferirsi:

- (a) Gli approcci *market failures* che concentrano la propria attenzione sulla seguente domanda: il mercato è sempre in grado di garantire l'efficienza? Si tratta di un insieme di contributi che ricordano come in certe particolari circostanze i meccanismi di mercato falliscono e in questi casi, e solo in questi casi, il governo è chiamato a correggere i fallimenti del mercato.
- (b) gli approcci che vanno oltre il fallimento dei mercati e che invece si concentrano sulla seguente domanda: il mercato è sempre in grado di condurre il sistema economico e sociale verso condizioni desiderabili? Si tratta in questo caso di un insieme di contributi che sostengono come in alcuni casi il soggetto pubblico è chiamato ad intervenire indipendentemente dai fallimenti del mercato.

1.2.2.1. Quando i mercati falliscono

La letteratura *market failures* si concentra sui casi in cui è palese l'incapacità

dei meccanismi di mercato di uguagliare i costi/benefici privati e sociali e di condurre il sistema verso l'efficienza paretoiana.

In questi casi la letteratura sui fallimenti del mercato ha affrontato il dibattito sui possibili correttivi che l'intervento di politica industriale può in queste circostanze offrire.

In quest'ottica tre questioni sono al centro dell'attenzione: (a) le esternalità, (b) i beni pubblici e (c) i mercati non competitivi.

a) Esternalità

Ci si riferisce ai quei casi in cui l'attività di un individuo genera *spill overs* che in maniera non intenzionale hanno un effetto (positivo o negativo) sull'attività di altri individui. Normalmente le esternalità positive non vengono remunerate e analogamente difficilmente si paga un costo per la produzione di esternalità negative. Il mercato non garantisce risultati desiderabili e fallisce in quanto è ragionevole supporre che si verificherà una sovrapproduzione di esternalità negative ed una sotto produzione di esternalità positive.

In questo quadro, se ci riferiamo alle dinamiche industriali le casistiche di interesse appaiono di particolare rilievo. Sottolineiamo il rischio che le imprese possano cessare di intraprendere attività che al contrario sarebbero virtuose e socialmente desiderabili. Questo può accadere perché l'impresa, massimizzante e razionalmente guidata, non ricevendo un'adeguata remunerazione degli effetti positivi generati da una propria attività su altri soggetti, decide di interrompere l'attività in questione. È questo il caso classico di un'impresa che investendo in ricerca migliora i propri processi e i propri prodotti. Tuttavia, se supponiamo che tali miglioramenti abbiano effetti positivi su imprese a monte o a valle di una particolare filiera e che tali effetti non siano remunerati è ragionevole sostenere che l'impresa in questione possa non accettare questa situazione decidendo nel più estremo dei casi di cessare gli investimenti in ricerca. Sottolineiamo parallelamente il caso in cui non essendoci alcun costo da pagare se l'attività di un'impresa ha effetti negativi su altri soggetti l'impresa non abbia alcun incentivo a sospendere attività che sono non virtuose e socialmente non desiderabili. In questo caso l'esempio più classico è quello delle attività produttive che producono inquinamento, esempio palese in cui la razionalità del singolo agente rischia di condurre il sistema verso situazioni socialmente non accettabili.

In questi casi il soggetto pubblico può intervenire garantendo che le esternalità positive e negative vengano prodotte in quantità socialmente ottime e desiderabili. Questo obiettivo può spiegare la necessità di promuovere politiche e strumenti volti a supportare (ad esempio con sussidi e/o sgravi fiscali) chi genera esternalità positive tutelandone più in generale diritti. Analogamente il soggetto pubblico può essere chiamato ad intervenire scoraggiando chi produce esternalità negative (ad esempio attraverso tasse e/o sanzioni).

Queste considerazioni possono spiegare l'intervento di politica industriale in segmenti di particolare interesse. Tra questi vale sicuramente la pena di ricordare l'intervento di *policy* in favore della ricerca e dell'innovazione. A questo si aggiungano naturalmente tutti gli interventi sull'industria che hanno motivazioni di natura ambientale e che mirano a ridurre l'inquinamento. Infine si faccia riferimento alle politiche in favore dei sistemi di produzione locale (Ceglie *et al.*, *infra*; Di Tommaso-Rabellotti, 1999; Bellandi-Di Tommaso, 2005). In questi casi è chiaro che le imprese beneficiano di esternalità positive e che quest'ultime hanno un ruolo importante nelle dinamiche evolutive del sistema (*clustering process*). L'esistenza di esternalità positive offre vantaggi alle imprese del sistema e inoltre può suggerire loro la promozione di azioni congiunte. Si tratta di dinamiche virtuose che però rischiano di essere inibite da atteggiamenti di *free-riding* e a loro volta dalle esternalità prodotte dall'azione congiunta stessa. In questi contesti è chiaro che il soggetto pubblico e la politica industriale hanno un ruolo da giocare per guidare il sistema verso sentieri evolutivi virtuosi capaci di rafforzare la competitività del sistema locale.

b) Beni pubblici

Come è noto si tratta di quei beni che hanno due caratteristiche distintive. In primo luogo sono non rivali nel consumo: il consumo di A di un bene X non impedisce a B di consumare lo stesso bene X; il godimento dei benefici derivanti dal consumo del bene da parte di un individuo addizionale non comporta costi addizionali. In secondo luogo sono non escludibili: non è tecnicamente o economicamente possibile escludere chi non paga dalla fruizione del bene pubblico.

Dal momento che un bene è disponibile senza pagare è ragionevole sostenere che non esista per gli individui alcun incentivo a dichiarare quanto sarebbero disposti a pagare per averlo. Tale situazione favorisce l'emergere dei *free-riders* e condurrà ad una situazione in cui i mercati non offriranno il livello ottimale e socialmente desiderabile di beni pubblici.

Il faro è il caso classico da manuale di economia. I costi di un faro non dipendono da quante navi passano e non è possibile spegnere il faro alle navi che non hanno pagato. Se l'esempio aiuta la comprensione a livello intuitivo, esistono casi particolarmente interessanti che hanno a che fare con il mondo della produzione di altri beni e servizi di particolare interesse per le dinamiche industriali. Tra questi poniamo l'accento su uno dei beni fondamentali per l'industria, la crescita e lo sviluppo: la conoscenza. Anche in questo caso è possibile riconoscere non rivalità nel consumo (costi di riproduzione tendenzialmente nulli) e non escludibilità (non completa appropriabilità dei benefici da parte di colui che la produce). In questa prospettiva altri beni pubblici di rilievo e su cui è importante riflettere osservando le dinamiche produttive contemporanee sono la salute, l'istruzione, la giustizia, la cultura, ecc.

In questi casi, peraltro estremamente frequenti, il soggetto pubblico può intervenire offrendo ad esempio l'ammontare ottimale di beni pubblici (tassando gli individui) o incentivando i privati che altrimenti non sarebbero motivati a produrre.

Queste considerazioni possono spiegare l'intervento di politica industriale in materia di ricerca, innovazione, progresso tecnico e scientifico (ricerca pubblica, brevetti, sussidi, sgravi fiscali); in altre parole queste motivazioni possono legittimare gli interventi di politica industriale in settori chiave delle attuali dinamiche competitive ed offrire suggerimento in sede di politiche per la ricerca, il progresso tecnico scientifico e quindi per l'innovazione e la competitività.

c) Mercati non concorrenziali

In molte e diverse circostanze da sempre al centro delle preoccupazioni dei *sovrani* e degli economisti, i mercati dimostrano caratteri non competitivi. Anche in questi casi la politica industriale può essere chiamata a dare risposte che il mercato non sembra essere sempre in grado di offrire, fallendo nella sua funzione di condurre il sistema verso *outcome* ottimali.

Come è noto in alcuni casi il monopolio può essere giustificato sul piano dell'efficienza. I cosiddetti monopoli naturali sono casi comuni in cui le condizioni strutturali del mercato fanno sì che, data la tecnologia, e data la domanda, l'efficienza è garantita se un unico produttore soddisfa tutta la domanda. In altri casi il monopolio è naturale per la scarsità e/o unicità di un particolare input.

In altre circostanze invece il numero ridotto di imprese in un determinato mercato è espressione della stessa interazione concorrenziale. In altre parole, la concorrenza tra imprese può condurre a situazioni non concorrenziali perché le imprese adottano comportamenti che strategicamente intendono modificare la struttura del mercato in cui operano cercando di ridurre il numero di partecipanti alla dinamica competitiva: è questo ad esempio il caso dei tentativi di monopolizzazione, delle azioni che hanno l'obiettivo di restringere l'entrata in un particolare mercato e naturalmente dei cartelli.

Tuttavia come è noto il monopolista, per esempio anche se naturale, rimane un monopolista e tenderà ad offrire una quantità di beni minore ad un prezzo maggiore causando così una perdita di welfare per la collettività. In questi casi lo spettro di risposte che possono essere date è molto ampio e variegato. In generale l'obiettivo che guida gli interventi di *policy* è quello di correggere il fallimento del mercato cercando la risposta più adatta per garantire quel *outcome* ottimale (definito come quello che si sarebbe verificato in una situazione concorrenziale). In questa prospettiva l'intervento di politica industriale ha significato produzione pubblica, antitrust (nell'esperienza americana), politiche di tutela della concorrenza (nella tradizione europea) e analisi volte a verificare e poi promuovere la contendibilità dei mercati. Molto meno si è

fatto in altri contesti in via di sviluppo o in transizione dove i processi di privatizzazione dei monopoli hanno avuto la precedenza mentre le politiche per poi garantire livelli di competitività accettabili hanno in troppe occasioni tartrato ad essere promossi (Stiglitz, 2002; Chang, 2002b).

1.2.2. Oltre i fallimenti di mercato

L'esperienza storica, e una certa letteratura accademica oggi in minoranza, suggeriscono che lo spazio dell'intervento pubblico è assai più ampio di quello a cui sembrerebbe restringerlo la teoria dei fallimenti del mercato.

In diversi momenti storici, in diversi paesi (a consolidata industrializzazione, in via di sviluppo, in transizione) i governi sono intervenuti nelle dinamiche di mercato seguendo altre logiche e ponendosi altri obiettivi. In particolare due sono i casi su cui concentrare l'attenzione: le azioni promosse per perseguire obiettivi (a) strategici e quelle per promuovere obiettivi (b) "metaeconomici".

(a) Obiettivi strategici

Da sempre i governi nazionali – ma in molti casi anche quelli locali – hanno svolto un ruolo attivo in materia di industria definendo i propri obiettivi strategici in questo campo. Questo ha significato promuovere politiche in favore dell'industria allo scopo di perseguire obiettivi definiti di interesse nazionale (o locale) quali ad esempio la competitività, lo sviluppo o il salvataggio di alcuni specifiche realtà. Questo genere di interventi di politica hanno caratterizzato l'esperienza di sviluppo dei *first comers* (ad esempio in Inghilterra e in Francia), quella dei *late comers* (ad esempio in Italia) e più recentemente quella di altri paesi oggi industrialmente di successo come la Corea del Sud, l'Irlanda o la Cina.

È questo innanzitutto il caso delle politiche in favore di alcuni settori. È il caso di quelle politiche in cui lo Stato interviene (direttamente o indirettamente) per favorire la nascita di un'industria nazionale. Un tempo le politiche per l'industria del carbone o dell'acciaio, oggi per esempio le politiche per lo sviluppo dell'industria aerospaziale, dell'elettronica, della genetica applicata (Di Tommaso-Schweitzer, 2005). In questi casi l'intervento di politica industriale cerca di offrire risposte concrete a quelle situazioni in cui un paese è debole (o addirittura assente) in un determinato settore e tale debolezza è considerata, nell'interesse nazionale, non accettabile. Non accettabile perché giudicata dal governo come un ostacolo rispetto alla capacità complessiva di sviluppo industriale del paese. Non accettabile anche perché, sempre riferendosi all'interesse nazionale, non viene considerato desiderabile dipendere dall'estero in settori strategici della produzione di beni e servizi.

Un'altra tipologia di interventi da segnalare in questo contesto è quella

delle politiche volte a contrastare le dinamiche di declino industriale (come nel caso delle aree comunitarie *obiettivo 2*) e quelle rivolte alle aree in ritardo di sviluppo (come nel caso delle aree comunitarie *obiettivo 1*). In questi casi gli squilibri territoriali vengono considerati un vincolo alle capacità complessive del sistema industriale di crescere e gli interventi, in questa prospettiva, si pongono l'obiettivo di favorire lo sviluppo delle aree che sono (o rischiano di diventare) marginali.

Interventi di natura strategica vengono promossi anche a livello di impresa. Almeno due sono le casistiche più frequenti: il salvataggio di imprese in difficoltà e il consolidamento di "campioni nazionali". Nel primo caso l'impresa è considerata un "patrimonio" che ancora una volta nell'interesse nazionale, non può essere disperso. Nel secondo caso la concorrenza tra paesi viene percepita come concorrenza tra campioni nazionali che nel perseguire il proprio interesse in realtà promuovono l'interesse nazionale. In questa prospettiva la politica industriale interviene contribuendo al rafforzamento, allo sviluppo o alla difesa di un'impresa nella convinzione che questo sia nell'interesse strategico del paese.

(b) Obiettivi "metaeconomici"

Adottando ancora una volta una prospettiva di analisi attenta a quanto la *Storia* ci suggerisce, è chiaro inoltre che fin dai tempi di Adam Smith le politiche in favore dell'industria hanno perseguito obiettivi di carattere generale che vanno oltre la dimensione economica. Obiettivi che in questo senso definiamo "metaeconomici". La politica industriale in questa diversa prospettiva diventa uno strumento per promuovere (anche) obiettivi complessi quali ad esempio l'accesso a beni ritenuti normativamente fondamentali (salute, istruzione, conoscenza, ecc.), una specifica distribuzione del reddito e delle opportunità (tra generazioni, tra classi, tra generi, ecc.) oppure la sostenibilità sociale e ambientale dei percorsi di crescita.

La politica industriale può intervenire (direttamente o indirettamente) nella produzione di alcuni beni e servizi che, ancora una volta normativamente, vengono giudicati meritori o non meritori: quei beni che la società desidera incoraggiare o limitare (ad esempio istruzione, cultura, internet, alcool, sigarette).

L'intervento di *policy* può offrire risposte nel caso di alcuni beni particolari che, facendo riferimento ad uno specifico set di valori, non possono essere affidati all'interazione tra domanda e offerta di mercato. Ci si riferisce a quei casi in cui la società non ritiene accettabili le transazioni di mercato e si decide di rimuovere tali attività dal suo dominio, condurle direttamente o regolarmente (ad esempio polizia, donazione di sangue o di organi).

In altre parole la politica industriale diventa uno strumento attraverso il quale un paese, una regione, una località promuove il proprio modello di società e sviluppo. Sviluppo inteso non come status cui tutte le società natu-

ralmente tendono, ma come obiettivo di politica normativamente definito (Di Tommaso, 1999; Ingham, 1993; Arndt, 1990; Dykema, 1986; Sen, 1983; Seers, 1972; Myrdal, 1970). Gli interventi di correzione ai fallimenti del mercato e quelli che definiti di natura strategica hanno un ruolo nel migliorare la capacità di un paese di produrre beni e servizi. Al contrario questa diversa prospettiva amplia l'orizzonte del dibattito ed entra nel più complesso dibattito relativo alla definizione di quello specifico paniere di beni e servizi che, normativamente indicato, definisce il modello di società che si intende promuovere.

1.2.3. L'evoluzione del dibattito di politica industriale: i fallimenti dell'intervento

Fin qui si è argomentato sulle motivazioni che in alcune circostanze possono giustificare l'intervento di un soggetto di interesse pubblico nelle dinamiche di mercato e in particolare nell'industria. Il passaggio che viene affrontato in questo paragrafo adotta un'altra importante prospettiva: indipendentemente dalle motivazioni e dalle intenzioni che spiegano l'intervento, i governi in troppe circostanze dimostrano di non avere la capacità di raggiungere gli obiettivi prefissati. In altre parole, indipendentemente dagli obiettivi che l'intervento si pone – correggere i fallimenti del mercato, promuovere una propria strategia industriale o un specifico modello di sviluppo – i governi non sono in grado di offrire risposte accettabili. Non accettabili perché non efficaci e non efficienti. Non accettabili perché i costi dell'intervento possono rischiare di essere superiori ai benefici che l'intervento stesso dovrebbe garantire.

1.2.3.1. Le cause dei fallimenti delle politiche

La politica industriale rischia in molte circostanze di essere condizionata dalla pluralità di soggetti che sono coinvolti nel processo decisionale, dagli attori cui l'intervento si rivolge e dall'organizzazione di governo stessa che è invece chiamata ad attuare un determinato programma di *policy*.

(a) I fallimenti della "Politics"

Alla definizione degli obiettivi dell'intervento partecipano, attraverso diversi meccanismi, una pluralità di attori sociali: è l'arena della *Politics* che, attraverso diversi sistemi di rappresentanza e mediazione degli interessi, ha il compito di definire gli obiettivi degli interventi di *policy* e in questo specifico caso della politica industriale.

Senza entrare nel dibattito sui meccanismi di rappresentanza è comunque ragionevole sostenere che i diversi interessi che la società esprime non abbiano

tutti la stessa capacità di organizzarsi. Questo significa che la *Politics* fallisce in quanto solo alcuni interessi parziali rischiano di essere promossi. Interessi che giustificherebbero politiche per definizione non desiderabili perché incapaci di perseguire l'interesse collettivo. In altre parole i fallimenti della *politics* produrrebbero, si potrebbe dire sul nascere, i fallimenti delle *policy*.

Queste considerazioni aprono la strada ad un interrogativo antico quanto le scienze sociali: che cos'è l'interesse collettivo? È quello che l'arena della *politics* esprime pur nella consapevolezza che i meccanismi attraverso cui diversi interessi interagiscono possono condurre realisticamente alla rappresentanza solo degli interessi forti, di quelli maggiormente capaci di organizzarsi e fare, direbbe Hirschman, "voice"? Non è questa la sede per entrare in questo complesso dibattito. Tuttavia, quello che qui si vuole sottolineare è che il dibattito sulle politiche e sui suoi eventuali fallimenti, anche nel caso della politica industriale, non può prescindere dal complementare dibattito sui meccanismi che portano a stabilire quale sia l'interesse collettivo da perseguire; è quest'ultimo infatti che legittima l'individuazione degli obiettivi delle politiche e suggerisce una particolare attenzione nei confronti dei meccanismi che stanno alla base della sua definizione. Meccanismi in molti casi imperfetti e la cui debolezza ci ricorda come, tra le fonti dei possibili fallimenti dell'intervento dei governi, esiste il rischio che le *policy* rispondano ai voleri di pochi, rafforzando gli interessi di alcuni segmenti della società e ignorando le potenzialità di chi invece non è in grado di influenzare il dibattito di *politics*. Facendo riferimento ai paragrafi precedenti si pensi alle decisioni che influenzano la produzione socialmente ottima di esternalità positive e negative, di beni pubblici o beni meritori (e non). E ancora alle risposte di *policy* in favore della concorrenzialità dei mercati o, specularmente, di consolidamento dei campioni nazionali. Interventi di politica che coinvolgono una pluralità di attori con capacità diverse di fare "voice" e dagli interessi in molti casi conflittuali. In tutti questi casi le decisioni che vengono prese a monte del processo di implementazione delle politiche dovrebbero rientrare in un'analisi genuinamente interessata a valutare la capacità di una politica pubblica di raggiungere i propri obiettivi.

b) I fallimenti del governo

Come in tutte le organizzazioni complesse, all'interno delle istituzioni di governo convivono una pluralità di agenti, che possiamo supporre razionali e che quindi perseguono la massimizzazione del proprio interesse. Tale interesse è funzione di una pluralità di variabili – quali ad esempio i salari, il prestigio, il potere personale – che possono ragionevolmente spingere l'intera organizzazione ad assumere comportamenti non virtuosi e a divergere dagli obiettivi istituzionali.

Come è noto poi esiste un problema legato all'informazione. All'interno dell'organizzazione raccogliere e processare informazioni è operazione com-

piessa e che comporta costi elevati. Gerarchia e trust sono i due meccanismi che rispondono a questo genere di problemi fermo restando che le asimmetrie informative possono favorire comportamenti opportunistici da parte di attori che hanno l'obiettivo di massimizzare il proprio interesse individuale.

Un'altra questione sempre legata all'informazione è quella delle asimmetrie esistenti tra i *policy maker* e le realtà stesse che i governi cercano di correggere. Chi promuove le politiche molto spesso non possiede informazioni sufficienti circa la natura e i comportamenti degli attori su cui si cerca di intervenire. La raccolta di tali informazioni anche in questo caso comporta l'investimento di un'elevata quantità di risorse e comunque rischia di rendere l'intervento poco efficace.

La questione poi si complica se riflettiamo sul fatto che la politica industriale viene promossa da diversi livelli di governo che insieme concorrono alla definizione degli obiettivi dell'intervento e alla fase di implementazione: governi nazionali e locali (Stato, Regioni, Province), attori pubblici e privati (es. associazioni di categoria), soggetti sovranazionali (es. UE, Banca Mondiale). Diversi livelli di governo e quindi una pluralità di organizzazioni complesse, ciascuna animata dall'agire di una pluralità di burocrati "razionali" e ciascuna guidata da propri sotto-obiettivi. Il quadro che ne emerge è spesso caotico: molti attori, scarso coordinamento, competizione non virtuosa tra istituzioni.

Inoltre è ragionevole supporre che i soggetti che promuovono interventi di politica industriale non siano vincolati da meccanismi di mercato capaci di garantire un comportamento efficiente: molto spesso infatti non esiste una relazione diretta tra le risorse a disposizione della politica e i costi di produzione dell'intervento. Questo fattore non incentiva per definizione la ricerca di meccanismi per ridurre i costi e migliorare la produttività dell'organizzazione.

A quanto fin qui detto si aggiunga poi il fatto che in assenza di relazioni di mercato realmente vincolanti (come quelle dei consumatori o degli azionisti) le pubbliche amministrazioni tenderanno a sviluppare propri parametri di valutazione interna per regolare, guidare e valutare le proprie performance. Tali parametri tenderanno a sostituire la vera agenda dell'organizzazione.

Infine si faccia riferimento ai fenomeni di *rent-seeking*. Come un'ampia letteratura ha evidenziato, ogni volta che i governi promuovono un'azione di politica si innescano dinamiche non virtuose. Fin dal semplice annuncio si scatena infatti una rincorsa verso l'accaparramento di una possibile rendita.

Le imprese diventano appunto *rent-seeker* abbandonando la loro attitudine al *profit-seeking*. Una quantità elevata di risorse vengono impiegate nel tentativo di fare pressione sui *policy-maker* per aggiudicarsi la rendita. Il sistema segue sentieri non desiderabili, le imprese invece di lavorare per l'innovazione, ricercando il miglioramento dei processi e dei prodotti, investono tempo e risorse per assicurarsi i favori del governo. Una volta assicurata il diritto alla

rendita l'impossibilità di entrata da parte di altri soggetti continuerà a determinare comportamenti che non favoriscono l'efficienza. Infine le imprese continueranno ad investire risorse nel tentativo di trasformare la rendita temporanea in rendita permanente. Il quadro che ne emerge è effettivamente poco rassicurante: sentieri di sviluppo che non garantiscono l'efficienza ed interventi di governo non efficaci.

1.2.3.2. La correzione dei fallimenti delle politiche

Se è stata riconosciuta la possibilità di correggere i fallimenti del mercato, è ragionevole sostenere la possibilità di poter correggere anche i fallimenti delle politiche.

In realtà questa considerazione suggerisce altri importanti obiettivi alla politica industriale. Prima di accettare come molti hanno suggerito mercati che falliscono perché i governi falliscono, diventa importante percorrere una strada alternativa. Tale strada consiste in primo luogo nel rimarcare l'importanza dell'intervento di politica industriale e della pluralità di obiettivi che tale intervento persegue; in secondo luogo diventa centrale riconoscere la necessità di studiare ed implementare meccanismi capaci di offrire risposte efficaci ai fallimenti degli interventi dei governi e in generale delle istituzioni chiamate ad agire per promuovere l'interesse collettivo.

Facendo riferimento a quanto detto nel paragrafo precedente, l'attenzione deve concentrarsi anche sulla sfera della *politics*. La riflessione sui meccanismi attraverso cui la società esprime l'interesse collettivo ha pieno titolo a partecipare al dibattito sulle politiche. I fallimenti della *policy* dipendono anche dai fallimenti della *politics*, il luogo in cui gli interessi parziali si confrontano e dove poi viene definito l'interesse collettivo cui l'intervento di politica industriale deve tendere. In questa prospettiva i rimedi per la *policy* vanno ricercati anche migliorando i meccanismi attraverso cui la politica interpreta le domande che provengono dalla società e le traduce in intervento in favore dell'industria e dello sviluppo.

Inoltre i programmi di *institutional building* diventano parte integrante della costruzione di politiche industriali che intendono essere efficienti ed efficaci. I governi e le pubbliche amministrazioni non sono "black box" che trasformano input in output. Al contrario si tratta di organizzazioni complesse che richiedono una attenta analisi che caso per caso, contesto per contesto deve porsi l'obiettivo di individuare i più appropriati meccanismi di coordinamento e gestione.

In questa prospettiva diventa allora necessario investire in programmi che si pongano il problema di come riformare le istituzioni che promuovono l'intervento di politica industriale, organizzazione complesse dove la pluralità degli interessi individuali non deve ostacolare il perseguimento dell'interesse collettivo.

Inoltre diventa centrale studiare ed implementare strumenti per lavorare sull'incapacità dei governi di raccogliere e processare le informazioni. Le informazioni all'interno dell'istituzione di governo e quelle necessarie per offrire risposte appropriate alle realtà su cui si intende rivolgere la politica.

In questo quadro diventa poi essenziale fare passi avanti in materia di valutazione delle politiche industriali (Barbieri *et al., infra*). La valutazione è una pratica in molti contesti ignorata o considerata un lusso per istituzioni che hanno poco tempo e poche risorse. Al contrario la valutazione è uno dei momenti centrali della politica innanzitutto perché permette di misurare i costi e i benefici dell'intervento dei governi. Inoltre è pratica che permette di riflettere sui rimedi necessari per migliorare l'efficacia dell'intervento. Miglioramenti che basandosi su criteri rigorosi e comparabili, dovrebbero riuscire ad andare oltre le percezioni personali dei *policy-maker*.

1.3. Nazioni Unite e politica industriale

Nei paragrafi precedenti abbiamo approfondito le motivazioni che possono giustificare l'intervento di politica industriale. Rimane a questo punto da discutere se il soggetto che interviene può in alcune circostanze essere un'istituzione internazionale e in particolare se le Nazioni Unite possono avere un ruolo anche in questo campo. In altre parole, riprendendo le considerazioni fatte in apertura di questo saggio, è possibile suggerire che esistano fondate ragioni per sostenere che l'ONU, nell'interesse della comunità delle nazioni che rappresenta, debba promuovere interventi di politica industriale?

La risposta a questa complessa domanda è secondo chi scrive positiva e in generale si tratta della convinzione di fondo che ha suggerito la "costruzione" di questo libro.

In primo luogo si assume che sia nell'interesse della comunità delle nazioni supportare i singoli stati a correggere i fallimenti del mercato, a trovare soluzioni per i fallimenti del governo, ad elaborare propri interventi di natura strategica e a raggiungere più complessi obiettivi metaeconomici. Più nello specifico si assume che sia nell'interesse delle nazioni aiutare in particolare i paesi economicamente arretrati a definire ed attuare politiche capaci di promuovere l'industria e lo sviluppo.

In questo quadro le Nazioni Unite potrebbero essere chiamate ad intervenire in quei casi in cui i governi falliscono nel cercare di perseguire i propri obiettivi; facendo riferimento ai paragrafi precedenti, questo implica che l'intervento potrebbe essere giustificato quando i governi nazionali (o locali) non si dimostrano in grado di correggere i fallimenti del mercato, a promuovere politiche di natura strategica o a raggiungere i propri obiettivi metaeconomici. Questo può innanzitutto significare che la tra le priorità della politica in favore dell'industria promossa dalle Nazioni Unite dovrebbe esserci l'offerta ai

governi di soluzioni capaci di rispondere ai fallimenti del governo. Si tratta di un'ipotesi che offre un ampio campo d'azione ad un'agenzia come UNIDO (*United Nations Industrial Development Organization*) in particolare nei paesi in via di sviluppo. I governi falliscono ovunque, ma è anche vero che non tutti i paesi hanno dimostrato pari capacità nell'intervenire offrendo risposte efficienti ed efficaci.

Quest'ultima considerazione permette però di ipotizzare un secondo campo di intervento. Un intervento potremmo dire "più invasivo" ma che comunque in alcuni casi può essere giustificabile: prima di rinunciare all'intervento, un'istituzione internazionale può cercare di offrire una propria risposta di *policy* ai governi surrogando la loro incapacità di promuovere politiche efficienti e efficaci. Naturalmente non si tratta di una panacea a tutti i mali ed è ovvio che anche l'intervento di un'istituzione internazionale complessa come le Nazioni Unite è soggetto a gran parte dei problemi evidenziati dalla letteratura *government failure*. Tuttavia, il punto non è questo. Al contrario se convinti della necessità dell'intervento, prima di accettare i costi del non intervento, diventa obiettivo prioritario anche per un'istituzione internazionale investire tempo e risorse nell'individuare rimedi capaci di migliorare l'efficacia e l'efficacia delle proprie politiche.

Fin qui lo scenario rispetto alle considerazioni sopra esposte non cambia. Quello che cambia è sostanzialmente il soggetto che interviene e l'ipotesi che si sta avanzando è che le Nazioni Unite possano svolgere un ruolo di rilievo nel tentare di offrire risposte ai fallimenti dei governi. In questo quadro comunque gli obiettivi delle politiche rimangono obiettivi nazionali e le Nazioni Unite, si suggerisce, potrebbero operare per migliorare la capacità dei singoli paesi di raggiungere tali obiettivi, siano questi di correzione dei fallimenti del mercato e del governo, di natura strategica o metaeconomici.

Esiste tuttavia un altro campo di argomentazioni che adotta una diversa prospettiva. Oltre al tentativo di aiutare i governi nazionali a raggiungere i propri obiettivi di politica industriale, è possibile sostenere che le Nazioni Unite possano definire obiettivi che vanno oltre l'interesse dei singoli paesi ed intervenire per perseguire l'interesse collettivo nelle nazioni. In questo ben più complesso caso si assume che possa esistere un interesse collettivo che vada oltre l'interesse dei singoli stati e il dibattito deve quindi concentrarsi anche sui meccanismi che permettono di definire tale interesse. Questo genere di considerazioni portano a riflettere sulla necessità di una più generale riforma delle Nazioni Unite, su come i singoli stati nazionali possano contribuire a definire gli obiettivi di politica dell'ONU e su quanto poi i governi degli stati che siedono nel palazzo di vetro siano realmente rappresentativi del volere delle popolazioni.

Tale prospettiva risponde alla necessità di offrire risposte *superpartes* nell'interesse della comunità delle nazioni e dei popoli; risposte capaci di pesare, mediare e quindi governare gli interessi di un numero crescente di attori i cui

interessi vanno oltre la tradizionale sovranità degli stati nazionali. Si tratta di una necessità generale ma che è particolarmente rilevante se ci riferiamo all'industria globale e alla sfera d'intervento della politica industriale. Riferendoci a quanto esposto nei paragrafi precedenti, si pensi alla produzione ottima dei beni pubblici globali, alle esternalità (negative e positive) che hanno effetti che valicano i confini nazionali, all'assetto di alcuni mercati che in molti settori hanno nel tempo favorito una riduzione della numerosità preoccupante (farmaceutico, telecomunicazioni, energia, ecc.) in cui poche imprese dominano l'industria mondiale. In tutti questi casi né il mercato né lo stato da soli bastano ad offrire risposte adeguate e bisogna comunque immaginare la presenza di un istituzione la cui legittimità di intervento vada oltre quella dei governi nazionali. Un istituzione che sia in grado di gestire problemi globali offrendo soluzioni nell'interesse della comunità delle nazioni.

1.4. Il percorso proposto e alcune riflessioni conclusive

Ho iniziato questo saggio ponendo la seguente domanda: la comunità delle nazioni ha bisogno di un soggetto sovranazionale che ne rappresenti gli interessi collettivi (anche) in materia economica? Ho risposto di sì sostenendo che la globalizzazione dei mercati e le differenze che permangono tra i *nord* e i *sud* del mondo sono da considerarsi prove a favore della tesi che c'è bisogno di un governo sopranazionale a livello globale e di istituzioni capaci di rappresentare l'interesse della comunità delle nazioni e dei popoli.

Mi sono poi chiesto se tale soggetto è chiamato ad interessarsi di industria. Con questo obiettivo ho cercato di individuare le motivazioni che possono suggerire la necessità di intervenire nelle dinamiche di mercato e che quindi possono legittimare la politica industriale. In questa prospettiva ho innanzitutto ricordato come la politica industriale rimanga oggi una pratica largamente diffusa. Poi, in maniera più dettagliata, ho analizzato l'evoluzione del dibattito sui fondamenti teorici dell'intervento di politica industriale. In questo quadro è emerso che la politica industriale interviene per correggere i fallimenti del mercato, per motivazioni di natura strategica o per promuovere obiettivi di largo respiro che vanno oltre la sfera squisitamente economica ma che definiscono le specificità di un modello di sviluppo normativamente definito. Ho quindi insistito sul fatto che i governi, indipendentemente dalle motivazioni che lo possono spingere ad intervenire in materia di industria, possono fallire nella loro azione. Fallimenti comuni nelle esperienze di sviluppo industriale e ampiamente trattati dalla letteratura. Tali fallimenti hanno indotto molti governi a scoraggiare l'intervento sostenendo che fosse preferibile accettare mercati imperfetti e governi incapaci di promuovere obiettivi strategici o metaeconomici invece che un governo comunque destinato a fallire. L'analisi ha infine sottolineato come sia invece importante continuare ad affinare gli

strumenti capaci di rimediare o comunque mitigare i fallimenti del governo. Strumenti capaci di risolvere le problematiche legate al fatto che i governi che promuovono la politica sono organizzazioni complesse in molti casi incapaci di promuovere l'interesse collettivo.

Il percorso proposto non intende sottostimare i costi e i problemi dell'intervento di politica industriale. Tuttavia le pagine che abbiamo dedicato al dibattito evidenziano in primo luogo la centralità degli obiettivi promossi dalla politica industriale. Obiettivi che hanno a che fare con la capacità di un paese di produrre in maniera efficiente beni e servizi ma anche con il tentativo di una società di promuovere un proprio modello di sviluppo.

In questo quadro sono state poi discusse le motivazioni che potrebbero giustificare l'azione di politica industriale di un'istituzione internazionale. In particolare si è argomentato che un soggetto sovranazionale come le Nazioni Unite può essere chiamato ad intervenire perché i governi falliscono nel cercare di perseguire i propri obiettivi, siano questi di semplice correzione del mercato, strategici o metaeconomici. In secondo luogo le Nazioni Unite possono essere chiamate ad intervenire per perseguire l'interesse collettivo nelle nazioni, assumendo che questo esista e che in alcuni casi possa andare oltre l'interesse dei singoli stati nazionali. Si potrebbe sostenere che tale ipotesi sia un'assunzione che necessita ulteriori verifiche. Può essere. Tuttavia sono troppi i riscontri della storia recente che suggeriscono la necessità di trovare soluzioni *superpartes* a problemi globali. Il solco sempre più profondo tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo ci porta a richiedere l'intervento di un soggetto di respiro sovranazionale che non può che avere al primo posto della propria agenda la definizione di politiche per lo sviluppo industriale capaci di contribuire a "riavvicinare" il *Nord* e i *Sud* del mondo. Un soggetto sovranazionale adatto a confrontarsi con un'estensione del mercato che va al di là dei confini nazionali: un soggetto capace di interpretare l'interesse della comunità delle nazioni e dei popoli, rimarcando la centralità delle dinamiche di sviluppo industriale come uno dei motori principali che possono contribuire a ricondurre tale comunità verso sentieri di convergenza e prosperità quanto più possibile condivisa e partecipata. Un'istituzione che sappia lanciare un progetto ambizioso, capace da un lato di ripensare a come ristrutturare la propria organizzazione in modo da rendere il proprio intervento efficace e dall'altro a come riformare i meccanismi di reale rappresentanza dell'interesse collettivo. Un attore realmente indipendente che di fronte ad un'industria globale, sia in termini di relazioni di produzione che relazioni di mercato, sia legittimato ad intervenire là dove il "mercato fallisce", là dove i "governi falliscono", là dove è importante promuovere scelte strategiche di politica industriale e in tutti quei casi in cui diventa necessario rappresentare l'interesse generale della comunità delle nazioni.

Bibliografia

- Amnsden A., *Asia's next giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, 1989.
- Amnsden A., *The Rise of "the Rest": Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Oxford University Press, 2003.
- Amnsden A., *Why Isn't the Whole World Experimenting with the East Asian Model to Develop?*, in "Review of The East Asian Miracle, in World Development", Vol. 22, N. 4, April, 1994.
- Arndt H.W., *Economic Development. The History of an Idea*, The University of Chicago Press, London, 1987 (trad. it.: *Lo sviluppo Economico. Storia di un'idea*, Bologna, il Mulino, 1990).
- Auty R.M., *Economic Development and Industrial Policy: Korea, Brazil, Mexico, India and China*, London, Mansell Publisher, 1994.
- Bellandi M., Di Tommaso M.R., "The Local Dimension of Industrial Policy", in Bianchi P., Labory S., *The International Handbook of Industrial Policy*, Cheltenham England: Edward Elgar Publishers, (2006).
- Bianchi P., Labory S., *The International Handbook of Industrial Policy*, Cheltenham England: Edward Elgar Publishers, (forthcoming).
- Bianchi P., *La Rincorsa Frenata: L'Industria italiana dall'Unità Nazionale all'unificazione europea*, Bologna, il Mulino, 2002.
- Bianchi P., Di Tommaso M.R., Rubini L., *Le api audaci. Piccole imprese e dinamiche industriali in Estremo Oriente*, Milano, FrancoAngeli, 2000.
- Bianchi P., *Industrial Policies and Economic Integration. Learning from European Experiences*, Routledge, London, 1998, pp. 1-240.
- Bingham R.D., *Industrial Policy American Style: From Hamilton to HDTV*, New York, M.E. Sharpe, 1998.
- Chang H.J., *The Rebel Within: Joseph Stiglitz and the World Bank*, London, Anthem Press, 2002 (a).
- Chang H.J., *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, London, Anthem Press, 2002 (b).
- Chang, H.J., *The Political Economy of industrial policy*, London, Macmillan, 1994.
- Cowling K., *Industrial Policy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Proposals*, London, Routledge, 1999.
- Di Tommaso M.R., Schweitzer S.O., *Health Policy and High-Tech Industrial Development: Learning from Innovation in the Health Industry*, Cheltenham England: Edward Elgar Publishers, 2005.
- Di Tommaso M.R., Rabelloiti R. (a cura di), *Efficienza collettiva e sistemi d'impresa*, Bologna, il Mulino, 1999.
- Di Tommaso M.R., *Sviluppo e piccola impresa*, Ferrara, Corbo Editore, 1999.
- Dykema E.R., "No view without a Viewpoint: Gunnar Myrdal", in *World Development*, Vol. 14, N. 2, 1986.
- Federico G., Foreman-Peck J., *European Industrial Policy: The Twentieth-Century Experience*, Oxford, Oxford University, 1999.
- Ingham B., "The Meaning of Development: Interactions Between New and Old ideas", in *World Development*, Vol. 21, N. 11, 1993.
- Kavanagh D., *The Reordering of British Politics: Politics after Thatcher*, Oxford, Oxford University Press, 1997.
- Myrdal G., *The Challenge of World Poverty*, Pantheon, New York, 1970.
- Nolan P., *China and the Global Economy: National Champions, Industrial Policy and the Big Business Revolution*, Palgrave Macmillan, 2001.
- Seers D., *What we are trying to measure?*, in Baster N., *Measuring Development*, London, Frank Cass, 1972.
- Sen A., "Development? Which way now?", *Economic Journal*, N. 93, 1983.
- Stiglitz J., *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, Torino, 2002.
- Stiglitz J., *Rethinking the East Asian Miracle*, World Bank Publication, Washington DC, 2001.
- World Bank, *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, World Bank Publication, Washington DC, 1993.