

**Marco R. Di Tommaso  
Stefano Giovannelli**

**NAZIONI UNITE  
E SVILUPPO  
INDUSTRIALE**

**Per un intervento  
di politica industriale  
nell'interesse  
della comunità  
delle nazioni**

**FrancoAngeli**



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo a: "FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano"

**Marco R. Di Tommaso  
Stefano Giovannelli**

**NAZIONI UNITE  
E SVILUPPO  
INDUSTRIALE**

**Per un intervento  
di politica industriale  
nell'interesse  
della comunità  
delle nazioni**

**FrancoAngeli**

Copyright © 2006 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

## INDICE

<i>Per un intervento delle Nazioni Unite nelle dinamiche dell'industria globale</i> di Marco R. Di Tommaso e Stefano Giovannelli	pag. 11
---	---------

### **PRIMA PARTE: “Le riflessioni”**

1. <i>Politica industriale: le esperienze, il dibattito teorico e una possibile agenda per le Nazioni Unite</i> di Marco R. Di Tommaso	» 17
2. <i>Le politiche per lo sviluppo industriale e le Nazioni Unite</i> di Stefano Giovannelli	» 38
3. <i>Successi e fallimenti nell'industria globale</i> di Sanjaya Lall	» 53
4. <i>Il ruolo delle autorità sovranazionali nelle politiche per lo sviluppo industriale</i> di Patrizio Bianchi e Sandrine Labory	» 84
5. <i>La politica industriale in un contesto internazionale. Riflessioni sul ruolo delle Nazioni Unite</i> di Daniele Paci, Stuart O. Schweitzer, William S. Comanor	» 113
6. <i>Nazioni Unite e globalizzazione democratica</i> di Keith Cowling, Silvia Sacchetti, Roger Sugden, James R. Wilson	» 142

## SECONDA PARTE: “Le esperienze”

7. *Stimolare la crescita dell'imprenditorialità nei paesi in via di sviluppo: il caso ARCEIT*  
di Hashim Hussein, Monica Carcò pag. 161
8. *Politiche per la promozione di cluster d'impresa nei Paesi in via di sviluppo. Il dibattito internazionale e l'esperienza UNIDO*  
di Giovanna Ceglie, Marco R. Di Tommaso, Laretta Rubini » 175
9. *Gli investimenti diretti esteri e lo sviluppo delle PMI nei mercati emergenti: il ruolo delle partnership pubblico-private*  
di Ramina Samii, Stefano Giovannelli » 209
10. *La promozione degli investimenti come strumento per sostenere la crescita dell'industria nei paesi in via di sviluppo. L'esperienza dell'UNIDO-ITPO Italia*  
di Francesco Mandelli, Stefano Giovannelli » 228
11. *La valutazione come pratica di legittimazione dell'intervento di politica: un esercizio sul caso UNIDO-ITPO*  
di Elisa Barbieri, Marco R. Di Tommaso, Stefano Giovannelli » 249
12. *L'intervento delle agenzie internazionali e le risposte dei governi locali. Una proposta per promuovere il cambiamento istituzionale*  
di Clifford Zinnes, Patrick Meagher, Stefano Giovannelli » 269

## **Gli Autori che hanno collaborato**

Elisa BARBIERI	Università di Ferrara, Italia
Patrizio BIANCHI	Università di Ferrara, Italia
Monica CARCÒ	UNIDO, United Nations Industrial Development Organization
William S. COMANOR	UCSB – University of California Santa Barbara, USA
Keith COWLING	University of Warwick, UK
Marco R. DI TOMMASO	Università di Ferrara, Italia
Hashem HUSSEIN	UNIDO, United Nations Industrial Development Organization
Stefano GIOVANNELLI	UNIDO, United Nations Industrial Development Organization
Sandrine LABORY	Università di Ferrara, Italia
Sanjaya LALL (†)	University of Oxford, Queen Elizabeth House, UK
Francesco MANDELLI	UNIDO, United Nations Industrial Development Organization
Patrick MEAGHER	Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland, USA
Daniele PACI	Università di Ferrara, Italia
Lauretta RUBINI	Università di Ferrara e University of Birmingham, UK
Silvia SACCHETTI	Università di Ferrara, Italia
Ramina SAMII	OPEC Fund
Stuart O. SCHWEITZER	UCLA – University of California Los Angeles, USA
Roger SUGDEN	University of Birmingham, UK
James WILSON	University of Birmingham, UK
Clifford ZINNES	Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland, USA





*Per quanto riguarda gli autori funzionari dell'UNIDO (Organizzazione delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Industriale) è necessario introdurre la seguente clausola: le opinioni espresse in questa pubblicazione sono quelle degli autori e non necessariamente riflettono la posizione del Segretariato dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Industriale. La descrizione e la classificazione dei paesi e dei territori utilizzata, la strutturazione del materiale, non implicano in nessuna maniera l'espressione di un'opinione da parte del Segretariato rispetto allo stato legale di qualsiasi paese o territorio, città o area, o delle sue autorità, alla delimitazione delle sue frontiere o dei suoi confini, al sistema economico od al grado di sviluppo. Termini come "paesi sviluppati" o "paesi in via di sviluppo" sono utilizzati per convenienza statistica e non necessariamente esprimono un giudizio sul livello raggiunto da uno specifico paese o area nell'ambito del processo di sviluppo. L'utilizzazione di nomi di società e prodotti commerciali non implica un riconoscimento da parte dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Industriale.*



## PER UN INTERVENTO DELLE NAZIONI UNITE NELL'INDUSTRIA GLOBALE

*Marco R. Di Tommaso e Stefano Giovannelli*

Il nostro presente continua a caratterizzarsi per la profonda frattura tra un *Nord* ricco e tanti *Sud* sempre più poveri, marginali e dimenticati. Viviamo in un mondo diviso dove coesistono da un lato minoranze che hanno accesso a quantità crescenti di beni, servizi e diritti e dall'altro moltitudini di esclusi.

I paesi che oggi chiamiamo *in via di sviluppo* hanno attraversato cinquant'anni di speranze e di fallimenti. Il periodo post-bellico, il lungo processo di fine del colonialismo, gli anni *dell'import substitution* e lo scontro tra le due superpotenze che proponevano modelli alternativi di economia e società. E poi l'improvviso collasso del sistema sovietico e la crescente euforia per le risposte di stampo liberista: gli anni del *Washington consensus*, delle privatizzazioni, dei programmi di aggiustamento strutturale e di stabilizzazione promossi dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario. Poi sono arrivati gli anni delle improvvise tempeste finanziarie e quindi della crescente ostilità di una parte dell'opinione pubblica dei paesi ricchi nei confronti delle istituzioni internazionali. Infine l'attentato alle torri gemelle che trafigge il cuore del *Nord* ricco del nostro Mondo. Al centro dell'attenzione internazionale si impongono i paesi arabi e i paesi dell'ex Asia sovietica. Africa e America Latina, continenti alla deriva, escono dalla cronaca e dal dibattito internazionale corrente.

In questo scenario complesso dedichiamo la nostra riflessione alle Nazioni Unite e, più nello specifico, a quanto questo soggetto potrebbe fare per promuovere lo sviluppo; in particolare, convinti che comunque l'industria rimanga uno dei pilastri dello sviluppo, concentriamo la nostra analisi sulle politiche per lo sviluppo industriale promosse da un soggetto chiamato a rappresentare gli interessi e le aspettative della comunità dei popoli e delle nazioni.

Questo libro è diviso in due parti: "le riflessioni" e "le esperienze". Nella prima abbiamo incoraggiato interventi volti a discutere i motivi che offrirebbero giustificazioni all'intervento delle Nazioni Unite in materia di politiche per lo sviluppo industriale. Nella seconda parte abbiamo accolto analisi relati-

ve a specifiche esperienze che in questo campo le Nazioni Unite hanno già in essere: una selezione di casi che abbiamo ritenuto importante segnalare.

Riteniamo infatti che la comunità internazionale abbia bisogno di riprendere a riflettere da un lato sugli obiettivi di fondo da perseguire e dall'altro sulle esperienze di *policy*. Inoltre appare necessario che chi è disposto a discutere sugli obiettivi che le politiche potrebbero (normativamente) promuovere riapra il dialogo con chi invece le politiche è chiamato ad implementarle nell'interesse della comunità delle Nazioni (e non in quello dei singoli stati nazionali, delle coalizioni tra paesi, o di alcuni gruppi di interesse).

Si tratta di un dibattito non facile che riapre, in una diversa prospettiva, la discussione su temi scomodi. La vastissima letteratura di matrice sostanzialmente anglosassone, cresciuta e affermatasi a partire dai primi anni ottanta ha avuto l'effetto di minimizzare il ruolo dello Stato nelle dinamiche di mercato e più nello specifico ha ridimensionato se non cancellato il ruolo della *politica industriale*. Tuttavia in questo volume non ci riferiamo ad un intervento di *policy* promosso nell'interesse nazionale dal governo di un singolo paese: al contrario promuoviamo una riflessione – a nostro avviso assente in letteratura e nel dibattito di politica corrente – sugli obiettivi e gli strumenti che dovrebbero guidare e giustificare l'intervento di politica per lo sviluppo industriale di un soggetto sovranazionale come le Nazioni Unite.

Il problema di fondo è quello di rilanciare il dibattito sui grandi temi dell'industria e dello sviluppo cercando di individuare nel nuovo contesto internazionale obiettivi di largo respiro e di lungo periodo. Le Nazioni Unite sono infatti un soggetto attivo impegnato nella promozione di interventi di politica per lo sviluppo industriale in tutte le realtà economicamente arretrate. Tuttavia è alto il rischio che tali interventi rimangano azioni sostanzialmente isolate, a volte in sovrapposizione e in competizione tra loro, e comunque incapaci di raggiungere un impatto significativo nel loro complesso. Il timore è che si impongano le logiche della letteratura dominante, negando la necessità di discutere le ragioni dell'intervento di politica in quanto tale intervento è da considerarsi – *per se* – non desiderabile; se così fosse però si tratterebbe di un errore di prospettiva in quanto in questa sede il confronto non è semplicemente tra Stato e Mercato ma tra mercato globale e interesse della comunità delle nazioni.

A tale timore se ne aggiunge un altro: l'assenza di dibattito sugli obiettivi non ha significato assenza di intervento. Al contrario si è continuato ad intervenire, promuovendo una pluralità di programmi e progetti. Azioni che in diversi casi hanno anche saputo raggiungere risultati di rilievo. Tuttavia, l'analisi dei singoli programmi non basta. La questione centrale su cui invece aprire un sereno dibattito è la valutazione complessiva dell'intervento di politica industriale delle Nazioni Unite: un dibattito propositivo sugli obiettivi e sugli strumenti delle politiche, e quindi sulla loro efficacia, efficienza e coerenza complessiva.

In questo quadro, nella prima parte del nostro libro abbiamo cercato di stimolare “riflessioni” su questioni per certi versi intuitive ma a nostro avviso poco trattate. Abbiamo chiesto ad alcuni colleghi italiani e stranieri di ragionare intorno ad alcune domande di fondo. Domande che attendono risposte supportate da quanto ci dice oggi la teoria economica e da quanto ci ha fin qui detto la storia dell’industria, dello sviluppo e delle politiche. Innanzitutto la comunità delle nazioni ha bisogno di un soggetto sovranazionale che ne rappresenti gli interessi collettivi (anche) in materia economica? Possiamo poi assumere che tale soggetto debba interessarsi di industria? Riteniamo in altre parole necessaria l’esistenza di un soggetto 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? E poi, cuore della nostra riflessione, esistono fondate ragioni per sostenere che questo soggetto sovranazionale, nell’interesse della comunità delle nazioni che rappresenta, debba promuovere politiche per lo sviluppo industriale?

Nella seconda parte del volume abbiamo poi raccolto una serie di esperienze promosse dalle Nazioni Unite nel campo delle politiche per lo sviluppo industriale. Si tratta di casistiche per molti versi differenti, condotte in diverse parti del mondo, che pur tuttavia mantengono un comune filo conduttore: tentano tutte di offrire risposte concrete ad una delle sfide centrali cui si trovano di fronte oggi i paesi in via di sviluppo: come promuovere lo sviluppo dell’industria locale in un contesto aperto; si tratta di esperienze che si preoccupano della competitività locale in un’economia sempre più integrata, “liberalizzata” e globale.

Concludiamo queste note introduttive con la considerazione di fondo che ci ha spinto a “costruire” questo libro. Chi scrive ritiene che oggi esista spazio per una politica in favore dello sviluppo industriale promossa dalle Nazioni Unite e che questa politica costituisca un importante strumento per tentare di ricomporre le drammatiche “fratture” del nostro tempo. Il solco sempre più profondo tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo ci porta a richiedere l’intervento di un soggetto *super partes* 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 attore 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 necessario promuovere scelte strategiche di politica industriale. Stiamo parlando di 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 prosperità quanto più possibile condivisa.



PRIMA PARTE  
“LE RIFLESSIONI”





# 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 Afganistan 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 sopranazionale 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 sopranazionale 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 sopranazionale 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.