

POLITICA INDUSTRIALE E PNRR: note per punti

Marco R. DI TOMMASO



ONE

E' possibile dividere la storia recente delle **pratiche di politica industriale** in due periodi.

1979-2009. L'epoca delle prescrizioni neoliberiste:

«The Better industrial Policy is no industrial Policy at all» (Premio Nobel: Gary Becker, 1985).

2009-on going. La politica industriale chiamata in causa **come reazione istintiva a shock ed emergenze**. La crisi del 2008, qualche "locale" allarme climatico (Katrina per esempio) presto dimenticato, l'impatto dell'elezione di Trump, la crisi pandemica, la guerra in ucraina e le sue conseguenze (crisi energetica, alimentare ...).

(Nel frattempo nell'intero arco di tempo **(1979-on-going)** in **Cina**, in **Giappone**, in **Corea del Sud**, nella maggior parte dei cosiddetti **Paesi Emergenti** le politiche industriali hanno continuato ad essere promosse con l'obiettivo di accelerare (e governare) i processi di industrializzazione, catching-up e di accelerato cambiamento strutturale.)

DUE

2009-on going

Nella seconda più recente stagione in Europa come in Nord America non si è esitato ad intervenire con strumenti di politica industriale.

In molti paesi del «nostro Occidente» Bail-out, politiche selettive, picking the winner, supporto ai campioni nazionali ... I veti delle decadi neoliberali sono stati sorprendentemente e velocemente dimenticati.

Nelle nostre «democrazie di mercato» in generale si è intervenuto sulla spinta delle emergenze, con orizzonti di breve periodo fortemente condizionati dai corti cicli elettorali nazionali e locali, dai sondaggi, dall'avanzare dei populismi.

TRE

Nel caso Italiano del PNRR il piano è stato «partorito» - mentre il paese era spaventato e chiuso in casa - e poi «fatto crescere» nell'alternanza di tre governi di coalizione – «diversamente multicolore».

L'emergenza pandemica, le alleanze, le negoziazioni, i sondaggi, le scadenze elettorali ... hanno poi reso questo strumento di politica industriale (e di «Sviluppo») un piano in cui tutti davano ormai per dati i **macro obiettivi**, spostando il dibattito sugli strumenti e sulla necessità di spendere per passare presto alla fase successiva (di spesa).

Un approccio che, **a obiettivi dati**, si è da subito concentrato sul fare (in fretta), sullo spendere e quindi sull'implementazione.

Questo è il dato di fatto.

Si può sicuramente rimpiangere l'assenza di un più accurato dibattito democratico sugli **obiettivi di sviluppo economico e sociale** ma ormai è tardi. **Oggi parliamo di implementazione di strumenti - a obiettivi dati.**

QUATTRO

In questo contesto non è sbagliato partire dalla considerazione che promuovere interventi di politica industriale (che intendono rispondere a problemi reali e importanti) non basta.

La qualità, l'efficienza, l'efficacia ... dell'intervento non sono garantiti né dalla benevolenza di chi lo promuove, né da chi lo domanda (semplificando Main Street e Wall Street).

CINQUE

Come è noto c'è una consolidata letteratura sulle fonti di fallimento delle **implementazione**.

Una prima famiglia di contributi ha da sempre insistito sui fallimenti dell'**Industrial Policy Management**.

Le politiche sono promosse da un insieme di «organizzazioni complesse» in cui convivono una pluralità di attori che condizionano l'implementazione portandola lontano dagli obiettivi dichiarati di interesse collettivo.

Organizzazioni complesse ... che peraltro competono tra loro, si sovrappongono, negoziano, si coalizzano, combattono ...

SEI

Nel caso del **PNRR** la scelta è stata chiara fin dall'inizio.

Non si è pensato ad un implementazione guidata da un soggetto unico (identificabile) ma al concorrere di una pluralità di soggetti di governo (Ministeri e realtà locali) che a loro volta interagiscono con una pluralità di altri soggetti (imprese, associazioni di rappresentanza, università, centri di ricerca, ...).

I **vantaggi** del modello sono evidenti. Potenzialmente, un'implementazione (anche) partecipata (dal basso).

I **svantaggi** del modello sono pure evidenti.

Concorrenza esasperata, accordi, coalizioni tra soggetti di dimensione e peso diversi in cui i più forti (imprese, associazioni di categoria, università, territori, città...) possono imporsi emarginando e escludendo i più deboli.

Una dinamica in cui l'intervento di politica industriale porta (o al contrario **non porta**) l'intero paese verso gli obiettivi dichiarati (transizione ecologica e digitale, inclusione e riduzione dei divari) e che può ridurre (o al contrario **amplificare**) le differenze esistenti.

SETTE

D'altronde in letteratura una seconda famiglia di contributi ha da sempre gettato luce sulle dinamiche di «**Political economy of Industrial policy**».

Fin dalla fase di annuncio e poi dopo nel processo di definizione e implementazione della politica industriale **gli interessi si mobilitano**. E ricercano da un lato “i favori della Regina” (come dicono gli inglesi) e dall'altro competono (con tutti i mezzi) in questa ricerca con i potenziali rivali (i simili).

Siamo di fronte ad una grande arena in cui si compete per la rendita con un processo di selezione avversa in cui vengono premiati i migliori rent-seekers (rischiando di scoraggiare i profit-seekers). Una grande quantità di attività e di risorse saranno concentrate in questa attività di rent-seeking e i rent-seekers trascureranno altre delle loro tradizionali attività.

OTTO

Con il PNRR gli interessi più capaci di intercettare le opportunità offerte dal Piano (perché più competenti, più grandi, dotati di più capitale economico e sociale ...) diventeranno via via sempre più forti e capaci di intercettarne altre.

Viceversa gli altri interesse diventeranno sempre più deboli e incapaci di sfruttare tali opportunità.

Gli interessi esistenti più forti e organizzati sapranno domandare e avranno la possibilità di ottenere molto in questo processo. In alcuni casi il rischio di cattura è alto.

Un processo che nel suo complesso può bloccare il cambiamento strutturale che il Paese attende. Un processo che potenzialmente impedisce le entrate delle nuove imprese, dei nuovi settori, delle nuove tecnologie, delle nuove generazioni.

Un processo di consolidamento dinamico dello status-quo e degli equilibri (economici e sociali) esistenti che rischia di bloccare il cambiamento e l'innovazione (economica e sociale).

NOVE

Uno scenario preoccupante, possibile, ma non scontato.
Su cui si può e deve agire.

Che fare?

Due linee di ragionamento e azione:

- Ricomporre la «Tecnocrazia diffusa»?;
- Rafforzare le capacità di «Social Watch» ?

DIECI

Il processo in atto sta costruendo una **tecnocrazia diffusa** che sta accumulando sempre di più competenze (**diffusa**: ministeri, città e regioni, imprese, società di consulenza, associazioni categoria, ...).

Una tecnocrazia diffusa e che si fa portatrice di interessi specifici - frammentata geograficamente, settorialmente, socialmente ... che è destinata a durare molto di più del governo chiamato a garanzia del PNRR.

Si tratta di una straordinaria risorsa potenziale.

Domanda? Si potrebbe fare di più per dare unità a questo mondo di competenze in nome dell'interesse generale del paese? Non sarebbe il caso di affidare il "governo della spesa e dell'implementazione del PNRR" ad un soggetto unitario - non indipendente ma almeno meno vulnerabile rispetto alle fragilità e alle prevedibili discontinuità della politica italiana?

(E questo permetterebbe ai futuri governi di occuparsi anche di altro e non di esistere solo in funzione di garante verso l'esterno del buon utilizzo del PNRR).

UNDICI

La centralità del “Social Watch”.

Soggetti terzi indipendenti di diversa natura che hanno competenze tecniche e visione (di economia e politica) presenti, vigili, appassionati, propositivi ...

E qui la nostra Accademia, le nostre università, i nostri centri di ricerca dotati di una pluralità di competenze interdisciplinari capaci di studiare la complessità – animati da obiettivi di responsabilità sociale e civile - molto possono fare.

CiMET

Centro Universitario Nazionale
di Economia Applicata • dal 2005

Università affiliate: Alma Mater Studiorum
Università di **Bologna** | Politecnico di **Milano** |
Università Ca' Foscari di **Venezia** | Università
del **Salento** | Università IULM di **Milano** |
Università Politecnica delle **Marche** | Università
di **Bari** Aldo Moro | Università di **Ferrara** |
Università di **Firenze** | Università "Gabriele
D'Annunzio" di **Chieti-Pescara** | Università di
Enna "Kore" | Università di **Macerata** |
Università di **Napoli** Federico II | Università di
Napoli L'Orientale | Università di **Napoli**
Parthenope | Università di **Palermo** | Università
di **Salerno** | Università del **Sannio** | Università
di **Trento** | Università di **Udine**

PNRR

WATCH

Osservatorio universitario per l'analisi del PNRR

<https://www.cimet.org/>

<https://www.cimet.org/pnrr-watch-ita/>

+

Special call for paper sul PNRR

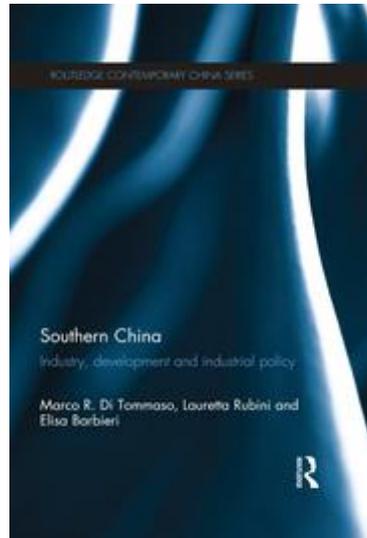
l'industria
rivista di economia
e politica industriale

SOME SELECTED READINGS ONE

RESEARCH AGENDA AND SELECTED PUBLICATIONS:

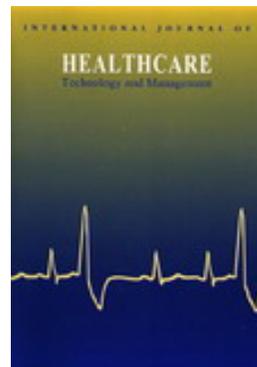
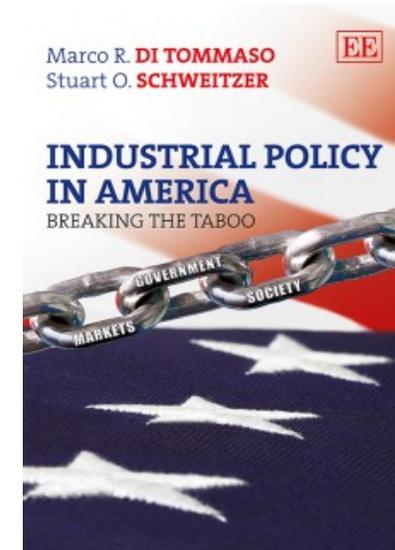
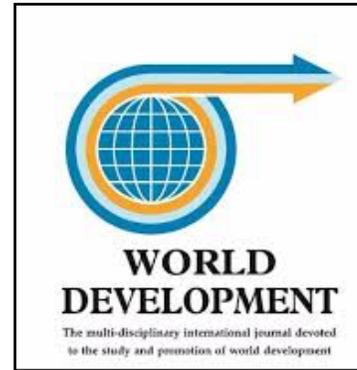
FOCUS: DYNAMICS OF (ECONOMIC AND SOCIAL) STRUCTURAL CHANGE

FOCUS: INDUSTRIAL AND DEVELOPMENT POLICY «IN THE WEST» AND IN SOME SELECTED NEW ECONOMIC POWERS



Title From Routledge

southern China
Industry, Development and Industrial Policy
by Marco R. DI TOMMASO, Lauretta RUBINI, Elisa BARBIERI
series: [Routledge Contemporary China Series](#)



International Journal of Environmental Research and Public Health



SOME SELECTED READINGS ONE

- Di Tommaso, M.R., Tassinari, M., Barbieri, E., & Marozzi, M. (2021), "Selective industrial policy and 'sustainable' structural change. Discussing the political economy of sectoral priorities in the US", in *Structural Change and Economic Dynamics*, Vol. 54, pp. 309-323 - (DOI: <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2020.05.005>)
- Ngo, C., Di Tommaso, M.R., Tassinari, M., Dockerty, M., (2021) "The Future of Work: Conceptual Considerations and a New Analytical Approach for the Political Economy", in *Review of Political Economy*, (DOI: <https://doi.org/10.1080/09538259.2021.1897750>).
- Ferrannini, A., Barbieri, E., Biggeri, M., Di Tommaso, (2021), "Industrial Policy for Sustainable Human Development", in *World Development*, Vol.137 - (DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105215>).
- Angelino A., Tassinari, M., Barbieri, E., Di Tommaso M.R., (2021) Institutional and economic transition in Vietnam: analysing the heterogeneity in firms' perceptions of business environment constraints, «COMPETITION & CHANGE», 2021, 25, pp. 52 - 72
- Barbieri, E., Di Tommaso, M.R., Pollio, C. & Rubini, L. (2020), "Getting the specialization right. Industrialization in Southern China in a sustainable development perspective", in *World Development*, Vol.126, pp. 104701. - (DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104701>)
- Nifo, A, Agostino, M., Di Tommaso, M.R., Rubini, L., & Triveri, F. (2020), "Institutional Quality And Firms' Productivity In European Regions", in *Journal of Regional Studies*, Vol.54. Issue N.9, pp.1275-1288 - (DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1712689>).
- Di Tommaso, M.R., (2020) "Una strategia di resilienza intelligente per il dopo coronavirus. Sulla centralità della domanda e offerta di politica industriale", in *L'industria - Rivista di Economia e politica industriale*, Bologna, Il Mulino, N.1/20, pp. 3-20 - (DOI: <https://www.rivisteweb.it/doi/10.1430/96926>)
- Barbieri, E., Di Tommaso, M.R., Pollio, C., & Rubini, L. (2019), "Industrial Policy in China: The Planned Growth of Specialised Towns in Guangdong Province", In *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Vol.1, Issue N.3, pp.401-422. - (DOI: <https://doi.org/10.1093/cjres/rsz012>).
- Di Tommaso, M.R., Tassinari, M. and Ferrannini, A. (2019) "Industry and government in the long run: on the true story of the American model." In *Transforming Industrial Policy for the Digital Age*. Edward Elgar Publishing..
- Di Tommaso M.R., Tassinari M. Bonnini, S., & Marozzi M., (2017) "Industrial Policy and Manufacturing Targeting in the US: New Methodological Tools for Strategic Policy-making.", In *International Review of Applied Economics*, Vol. 31, Issue N.5. – (DOI: <https://doi.org/10.1080/02692171.2017.1303036>).
- Di Tommaso, M.R., Schweitzer, S.O., & Rubini, L. (2017), Special issue for *International Journal of Health Technology and Management: Healthcare in China. Challenges and opportunities*, Vol. 16, Issue N. 1-2/17.

SOME SELECTED READINGS TWO

- Barbieri, E., Di Tommaso, M.R., Tassinari, M. & Marozzi, M., (2018), "Selective Industrial policies in China: Investigating the Choice of Pillar Industries", in *International Journal of Emerging Markets*. - (DOI: <https://doi.org/10.1108/IJOEM-02-2018-0105>).
- Rubini, L., Pollio, C., & Di Tommaso, M.R. (2017), "Transnational Research Networks in Chinese Scientific Production. An Investigation on Health-Industry Related Sectors", in *International Journal of Environmental Research and Public Health*, Vol.14, Issue N.9, pp. 975-994. - (DOI: <https://doi.org/10.3390/ijerph14090975>).
- Di Tommaso, M.R., Barbieri, E., Schweitzer, S.O., & Huang, M. (2017), special issue for *International Journal of Environmental Research and Public Health*: "The International Healthcare Industry Supply in a Changing Global Demand", Vol.14, Issue N.9.
- Di Tommaso, M.R., Yue, Q., & Bonnini, S., (2017), "Focusing on the Chinese Health Industry: an empirical enquiry on the TCM listed firms. Is Large and Private Beautiful?", in *International Journal of Health Technology and Management*, Vol. 16, Issue N. 1/2, pp.77-94. - (DOI: [10.1504/IJHTM.2017.087597](https://doi.org/10.1504/IJHTM.2017.087597)).
- Zheng, G., Barbieri, E., Di Tommaso, M.R. & Zhang, L. (2017), "Economic and technology development zones, SEZ and other special economic enclaves: Zooming in on the Chinese case", in *China Economic Review*, Vol. 38, pp.238-249. - (DOI: <https://doi.org/10.1016/j.chieco.2016.01.001>).

BOOKS

- Di Tommaso, M.R., Rubini, L., Barbieri, L., Tassinari, M. "Economia e Politica Industriale. Organizzazione della produzione, innovazione e politiche di interesse pubblico", Il Mulino, Bologna, 2021.
- Di Tommaso, M.R., Spigarelli, F., Barbieri, E., Rubini, L., "The Globalization of China's Health Industry: Industrial Policies. International Networks and Company Choices", Palgrave Mac Millan, London, 2020
- Di Tommaso, M.R., Tassinari, M., "Industria governo e mercato. Lezioni americane", Il Mulino, Bologna, 2017.
- Di Tommaso MR, Rubini L., Barbieri E., Southern China: Industry, development and industrial policy. Routledge; 2013.
- Di Tommaso, M.R., Schweitzer, S.O., "Industrial Policy in America: Breaking the Taboo", Cheltenham England: Edward Elgar Publishers, 2013