

TENDENZE

La politica industriale come l'araba fenice

Gaetano Sateriale*

In un famoso video Ted (Technology Entertainment Design) il fisico quantistico Carlo Rovelli, grande divulgatore di verità scientifiche complesse (si vedano 2014a e 2014b), spiega in tredici minuti che il tempo non esiste. O meglio, che l'idea del tempo è un artificio mentale che consente al nostro cervello di collegare fra loro diversi presenti.

Nel nostro ragionare, *de minimis* rispetto ai fenomeni e alle grandi interpretazioni della fisica, siamo certi che tutti interpretiamo allo stesso modo la locuzione «politica industriale»? E ancor di più, siamo assolutamente sicuri che stiamo parlando di una realtà oggettiva, che esiste e produce effetti anche fuori dalle nostre interpretazioni?

Alla prima domanda credo non sia difficile rispondere «no». Sostenere cioè che, riferendosi alla «politica industriale», si confrontano almeno tre concezioni molto diverse le une dalle altre. Basti ricordare che alcuni degli studiosi che se ne occupano, per politica industriale intendono sostanzialmente gli indirizzi che lo Stato o altro soggetto preferibilmente pubblico definisce per tracciare accrescimenti (non necessariamente innovativi) degli apparati industriali del paese (modello A). Altri, più che agli indirizzi, guardano alle risorse (investimenti o spesa corrente) che lo Stato è disposto a impiegare, distribuendoli direttamente alle imprese, senza tracciati né vincoli di alcun tipo, con il solo auspicio che per quella via si rafforzino alcune filiere industriali o singole aziende, sia di produzione sia di servizio (modello B). Altri ancora pensano al ruolo di battistrada che possono (o potevano) svolgere nei vari settori di appartenenza le imprese a partecipazione pubblica. Con l'idea, spesso implicita, che quella trazione avrebbe poi fatto avanzare anche altre attività del comparto o l'intera economia di un territorio (modello C).

* Gaetano Sateriale è coordinatore responsabile del Piano del lavoro Cgil e direttore editoriale della casa editrice sindacale Ediesse.

Diversi anni fa, alla tradizionale politica industriale per settori cominciò a sostituirsi (almeno nelle discussioni fra gli studiosi) il concetto di politica industriale per fattori, immaginando che il miglioramento dell'efficienza di tutte le imprese industriali, di qualsiasi settore, potesse essere facilitato attraverso il superamento delle diseconomie esterne e la qualificazione dei fattori di produzione, di commercializzazione e capitalizzazione delle imprese. Nell'opinione che «il contesto» reale in cui operano le imprese fosse più concretamente in grado di favorire sinergie di filiera di quanto non potesse fare una politica di indirizzo da un lato (modello A), o la funzione traente delle imprese pubbliche dall'altro (modello C). In qualche modo introducendo una versione meno direttamente interventista dello Stato nazionale in materia di rilancio del settore industriale e dell'economia.

Tutto ciò in conseguenza di due fenomeni che dagli anni settanta/ottanta si sono sviluppati in misura complementare. Il primo, abbondantemente studiato e forse un poco «mitizzato», relativo alla nascita e crescita competitiva dei «distretti territoriali industriali» monosettoriali e specializzati, come via italiana per la competitività della piccola e media impresa sui mercati non solo nazionali. Nei distretti, secondo alcune interpretazioni (Brusco 2008; Capecchi 2015; Beccattini 1998), si rispondeva all'investimento tecnologico delle grandi imprese con una maggiore valorizzazione del lavoro nel ciclo (al contrario di quanto accadeva nei grandi complessi manifatturieri di produzione di serie). E si avviava una sistemica collaborazione competitiva fra imprese differenti, in cui la continua innovazione imitativa sul prodotto rafforzava la capacità comune di essere presenti sui mercati. Qualcuno parlava di competizione interna e cartello sui mercati esteri.

Il secondo fenomeno che dagli anni settanta/ottanta interviene a modificare il concetto della politica industriale nazionale dei settori a favore di quella dei fattori è il progressivo (seppure non generale) intervento delle istituzioni regionali di governo che, non possedendo strumenti di programmazione settoriale, agiscono dal lato dei fattori esterni (infrastrutture, logistica, trasporti, formazione, istruzione ecc.) per potenziare le proprie realtà produttive territoriali.

Nessuno in questa fase, deve essere ricordato, ha mai posto esplicitamente il tema del nanismo dimensionale dell'industria italiana, della sua sotto-capitalizzazione, del suo localismo eccessivo in termini di produzione e di mercato. Il «piccolo» era bello e andava comunque aiutato a crescere nei mercati pur senza crescere nelle dimensioni aziendali.

Ma nemmeno su obiettivi e risultati, oltre che sulle forme, nei due ultimi decenni del Novecento in cui in Italia si chiedeva una più decisa politica industriale, c'era unicità di intenti. Alcuni richiedevano il rafforzamento competitivo delle capacità esportative dell'industria nazionale, altri più modestamente domandavano una razionalizzazione delle filiere sul mercato interno allo scopo di ridurre l'import, altri infine ponevano l'accento sulla necessità di razionalizzare il sistema produttivo italiano correggendo doppioni e diseconomie di scala, passando, potremmo dire oggi, da forme di oligopolio a più espliciti duopoli o monopoli.

Forse l'unico esempio di politica industriale nazionale per l'aumento della produzione e l'allargamento del mercato (modello A) fu il Piano «Sennigallia» sulla siderurgia (1948) che portò in pochi anni a moltiplicare la produzione nazionale di acciaio. Ma quello era ancora uno strumento del più generale disegno di ricostruzione industriale post bellica.

Nella categoria delle politiche industriali nazionali, generate dalla necessità di ridurre la concorrenza e garantire il duopolio dei grandi produttori italiani (modello C), si può ascrivere invece il «Piano della chimica» dei primi anni ottanta con cui si liquidò la Sir e si avviò una specializzazione dei due principali competitor (Eni e Montedison). Forse già immaginando possibili fusioni monopolistiche future, come è poi realmente accaduto. È utile ricordare che quel «Piano», forse il più compiuto caso di indirizzo pubblico di un settore industriale non solo pubblico (accompagnato da consistenti risorse pubbliche e private), non trattò per nulla i comparti in cui la petrolchimica italiana era più debole della concorrenza europea (ad es. i poliuretani e la «chimica fine»). Non fu pensato in un'ottica di innovazione e specializzazione quanto in una dimensione di razionalizzazione dell'esistente. Preferendo l'idea di far guadagnare all'industria nazionale spazi di mercato mondiale sulle plastiche povere di valore aggiunto piuttosto che non investire in innovazione. Va ulteriormente ricordato che, negli stessi anni, senza nessun «piano» venne consentito lo smantellamento totale dell'industria farmaceutica nazionale che da allora produce prevalentemente su brevetti non italiani (si veda Gallino 2003).

Così come, senza bisogno di alcun piano, lo Stato decise di intervenire cedendo l'Alfa Romeo per consentire alla Fiat di essere l'unico produttore italiano di auto. O consentì, con la chiusura dell'Olivetti, la cancellazione di ogni presenza nazionale nella nascente industria informatica.

In ciascuno di questi casi, il disegno di politica industriale fu realizzato

senza alcuna obiezione, va ricordato, né in campo politico né industriale. E senza una visione alternativa nemmeno di parte sindacale.

Se dovessimo quindi rispondere alla seconda domanda iniziale, dovremmo dire che di politiche industriali ce ne sono state poche in Italia e molto diverse una dall'altra in quanto a finalità e risultati. E che, pertanto, il concetto di «politica industriale» (come quello del tempo) è più una nostra astrazione che non una fattiva realtà.

Forse l'unica eccezione a questa considerazione altrimenti – temo – incontestabile è data dalla industria edilizia. Da un lato la necessità di ammodernare il paese con nuove infrastrutture di mobilità e trasporto, dall'altro la scelta esplicita da parte dei governi centristi e di centro-sinistra di estendere la proprietà immobiliare (della prima abitazione) ben oltre i confini della borghesia, hanno alimentato per decenni l'industria delle costruzioni che non a caso è divenuta, in diversi momenti, il più importante «volano» di sviluppo generale dell'economia italiana (cfr. su questo Rochat *et al.* 1980). Oltre a questo, il sistema della casa di proprietà ha consentito anche ai cittadini italiani di avere, a «parità di reddito», un patrimonio più ricco dei cittadini di molti altri paesi occidentali e parallelamente un welfare familiare più solido.

Si noti, a questo riguardo, che la politica industriale attivata con successo nel settore edile non interveniva dal lato dell'offerta, cioè della produzione, che è stata lasciata liberamente andare verso forme di aggregazione e frammentazione fino a diversi livelli di monopolio per un verso, di subappalto per l'altro, ma dal lato della domanda. Dei reali bisogni di nuove abitazioni che i fenomeni migratori interni verso le città industriali avevano indotto e del sostegno e della facilitazione creditizia all'acquisto con mutui di medio/lungo periodo. A questa scelta di intervento dal lato della domanda, la «politica» di sostegno dell'industria edile, deve, a mio parere, il suo successo decennale.

Fatta questa breve e parziale panoramica delle esperienze, quando oggi parliamo ancora di una necessaria «politica industriale», cosa intendiamo dire esattamente e per quali finalità?

Per rispondere a questa nuova domanda dovremmo ovviamente confrontarci con la complessità delle trasformazioni intervenute, negli ultimi venti anni, nell'apparato produttivo e di servizio del paese.

Di fronte alla progressiva finanziarizzazione dell'economia e alla globalizzazione dei mercati, il sistema produttivo italiano ha reagito (seppur con alcune lodevoli eccezioni) prima con la frammentazione del ciclo produt-

tivo e la delocalizzazione di molte attività manifatturiere nei paesi terzi, poi con la scomposizione e svalorizzazione del lavoro, infine con il congelamento degli investimenti sul sistema produttivo (in ricerca e innovazione sono rimasti stabilmente più bassi della media europea) a vantaggio di quelli di natura finanziaria. Ciò ha prodotto, prima ancora della crisi del 2008, un indebolimento competitivo dell'industria italiana in Europa e nel mondo, con una perdita ormai ventennale di produttività prima, di capacità produttiva poi.

I governi di centro-destra che si sono susseguiti hanno facilitato questi comportamenti di disinvestimento sull'impresa e sul lavoro all'insegna di uno strano mix economico di liberismo nei mercati (a partire da quello del lavoro) e aggregazione oligopolista delle grandi imprese (a partire da quelle delle telecomunicazioni). Anche alcuni provvedimenti legislativi assunti dai governi di centro-sinistra hanno consentito, sotto le bandiere della liberalizzazione e della privatizzazione delle industrie pubbliche, la creazione di monopoli privati, senza neppure, a volte, richiedere i necessari investimenti iniziali per la loro acquisizione (Enel, Autostrade ecc).

La crisi economica mondiale ha colpito, in Italia, un organismo già indebolito da miopi scelte proprie e generato in otto anni una perdita del 25 per cento della capacità produttiva industriale (oltre alla crescita della disoccupazione, specie giovanile, della povertà, delle disegualianze ecc.). Se le politiche europee di austerità hanno indotto una generale riduzione della domanda che rende difficile a tutti i paesi la ripresa economica stabile (cfr. su questo anche la recente conversione dell'analisi del Fmi), in Italia la crisi della domanda è affiancata da una ormai cronica debolezza delle caratteristiche strutturali (dimensioni di impresa e sua sottocapitalizzazione) dell'offerta.

In questo scenario è difficile, se non surreale, immaginare di poter rievocare azioni di politica industriale (di settore o di fattore che siano) in grado di rivitalizzare l'industria italiana intervenendo solo nei confronti dell'offerta e della sua pur necessaria riorganizzazione (settoriale e dimensionale). Le ampie, diffuse e ripetute erogazioni di sussidi o detrazioni alle imprese lo dimostrano: esse non hanno prodotto i risultati sperati perché evitano di misurarsi con le insufficienze della domanda.

In controtendenza, il Piano del lavoro della Cgil, fin dal 2013, si pone l'obiettivo di sostenere la domanda (soprattutto interna e soprattutto gli investimenti) a partire da indirizzi e spesa pubblica non per settore (o per fat-

tore) ma per progetto, un «Piano» appunto, di innovazione e ammodernamento del paese. Tale impostazione di politica economica è certamente di matrice keynesiana o neokeynesiana ma, nello stesso tempo, si prefigge, schumpeterianamente, di indurre dinamiche che possano rafforzare l'apparato produttivo esistente a partire dai nuovi bisogni individuati e dai nuovi mercati aperti.

Molto di recente, solo dopo il sisma dell'agosto 2016, il governo Renzi ha proposto al paese il progetto «Casa Italia», un piano pluriennale di interventi di prevenzione dei rischi e di riqualificazione del territorio. Ancora non siamo in grado di conoscere le specificità programmatiche di questo disegno e neppure l'ammontare delle risorse pubbliche messe a disposizione negli anni, ma si tratta di una decisione di politica economica che va nella direzione auspicata: rilanciare comparti produttivi e di servizio a partire dai bisogni (domanda) del paese e dei suoi territori. Anche se, dopo il referendum costituzionale di dicembre, di «Casa Italia» si sono perse le tracce.

Ancor più di recente il governo ha definito un piano per la diffusione dell'industria 4.0 come sostegno per l'innovazione di tutta l'industria manifatturiera, analogamente a quanto predisposto, seppure con modalità differenti, anche in altri paesi occidentali (cfr. Usa, Francia, Germania). Si tratta, come esplicitamente affermato dal governo, di un piano pluriennale agito su sequenze orizzontali e non verticali, coordinato da una Cabina nazionale di regia (in cui, fatto singolare, assieme a governo, università, centri di ricerca, mondo economico imprenditoriale, entrano anche i sindacati), realizzato attraverso investimenti diretti e interventi di natura fiscale sugli ammortamenti. Secondo lo schema iniziale, dovremmo dire un provvedimento di politica industriale a metà tra modello A e modello B.

Parallelamente, a fianco di questi filoni di intervento certamente positivi, il vincolo europeo sul pareggio di bilancio induce a continuare a tagliare la spesa pubblica sul lato delle prestazioni sociali e sanitarie del welfare.

Insomma, il governo Renzi nell'ultima fase sembrava scegliere strumenti di programmazione che si potrebbero ascrivere al capitolo delle politiche industriali da un lato, individuando i bisogni del territorio e dell'industria come driver trainanti della crescita e dell'ammodernamento, dall'altro continuava a considerare i servizi universalistici alla persona sostituibili da welfare privato assicurativo e disconosceva le funzioni di volano dei bisogni sociali. Puntando sulla scommessa di politica economica, par di capire, secondo cui saranno l'industria manifatturiera innovativa e le grandi opere pubbliche a

trainare lo sviluppo dell'intera economia italiana. Il Piano del lavoro della Cgil non ritiene che questo sia sufficiente a garantire una ripresa in grado di raggiungere gli obiettivi di piena occupazione e nemmeno il livello di disoccupazione precisi. Accanto ai bisogni accumulati di innovazione del territorio, in questi anni di crisi e di trasformazione sociale si sono affiancati anche nuovi e vecchi bisogni delle persone, delle famiglie e delle comunità di cui non è stata neppure immaginata una risposta. L'impoverimento, le diseguaglianze, l'invecchiamento, l'immigrazione hanno agito come acceleratore e moltiplicatore di una domanda di servizi che invece si è contratta per via dell'austerità. Da questa domanda, secondo la Cgil, è necessario partire poiché in questo caso domanda sociale e domanda economica si sovrappongono, fino a definire un importante nuovo mercato di sviluppo per aziende di produzione e di servizio.

Per dirla più semplicemente, perché il sistema di welfare italiano (fortemente disomogeneo al suo interno per quantità e qualità delle prestazioni) non può diventare un driver generale di crescita economica e del lavoro? Se questo nuovo mercato fosse occupato da politiche di investimento (non di spesa residuale) si darebbe più spazio anche alle innovazioni industriali sopra richiamate (industria 4.0) che altrimenti si muoverebbero sulla base di una domanda di consumo molto limitata. Per essere ancor più espliciti: potrebbero essere i bisogni sociali (il welfare) ad alimentare l'industria 4.0 e non viceversa. Una politica sociale che muove dinamiche industriali piuttosto che una politica industriale che ne prescinde.

Sia nel primo scenario, quello attualmente più «probabile» di rilancio dei lavori pubblici e di sostegno alle imprese dell'innovazione 4.0, che nel secondo, ancora ignorato, di soddisfazione della domanda sociale attraverso un investimento sul welfare, resta da chiedersi quale sia la governance più adatta per la realizzazione delle linee di indirizzo e l'impiego efficace delle risorse stanziare (pubbliche e private).

Su questo punto il ragionamento rischia di sconfinare nell'attualità politica del paese, cosa che non vogliamo fare. Ma dobbiamo necessariamente, come ultimo punto, valutare la relazione tra bisogni sociali, Stato, Enti Regione e territori.

Abbiamo detto in precedenza come negli anni ottanta a livello regionale si fossero avviate (non ovunque) esperienze di intervento sui fattori esterni di produzione (politiche industriali di fattore) a partire dalle esigenze delle realtà territoriali organizzate in distretti produttivi omogenei e/o

in filiera con le grandi imprese. È possibile pensare che le priorità di intervento pubblico sul territorio (i bisogni del territorio), le potenzialità di innovazione dell'apparato industriale, o ancor di più la definizione di bisogni sociali cui corrispondere nuovi servizi sia definita da una «cabina di regia» nazionale? A me pare che sia il solito bias politico amministrativo che immagina sotto di sé un paese omogeneo e monocentrico, mentre la realtà (almeno degli ultimi mille anni, verrebbe da dire) va nella direzione opposta.

Il Piano del lavoro della Cgil immagina, anche da questo versante, governance e sistemi di relazione rovesciati e più partecipativi. Poiché non è pensabile che l'innovazione di sistema possa essere realizzata da una politica e un'amministrazione tradizionali.

Innanzitutto, la mappa dei nuovi bisogni sociali non può essere data per nota (né a livello nazionale né a livello territoriale) senza una indagine sul campo. Questa verifica impone la relazione diretta con i soggetti presenti sul territorio: singoli, famiglie, associazioni, istituzioni. Pertanto la scelta di fare della politica sociale una strategia economica porta positivamente con sé un necessario percorso di maggiore partecipazione e di rilancio del ruolo delle istituzioni locali di farsi «soggetto mediatore» tra società e Stato.

Il Piano del lavoro Cgil prevede anche forme di neoconcertazione territoriale su questi temi: l'indagine sui bisogni, la verifica delle priorità, la definizione di progetti e risorse con cui corrispondere ai bisogni in termini di servizi. In coerenza con le migliori esperienze di nuova contrattazione sociale territoriale realizzate negli ultimi anni (cfr. fra gli altri il Piano per il lavoro della Regione Emilia Romagna, 2016).

In conclusione, si dovrebbe dire che la funzione del concetto di «politica industriale» nelle sue diverse accezioni e applicazioni ha esaurito la sua spinta propulsiva: non essendo più in grado di definire una politica economica capace di avere effetti generali.

Se è vero che non può essere il progresso tecnico a creare sviluppo generale e, potremmo dire, che non può più essere il progresso economico globale a garantire il progresso sociale locale (ammesso che sia mai accaduto), dovremmo abbandonare il lemma «politica industriale» che non offre nessun valore aggiunto né all'analisi né alla prassi e adottarne e sperimentarne altri. Ad esempio quello di politiche per la «coesione sociale» o l'«innovazione sociale» che investono sui bisogni sociali e attraggono, a

partire da questa domanda diffusa, innovazioni tecnologiche e organizzative (e creano occasioni di lavoro). Nel percorso realizzativo, sarebbe più evidente, se usassimo queste denominazioni, tutta la presunzione di un modello di politica economica verticale (per settori o fattori) od orizzontale (come pretende di essere industria 4.0).

L'approccio sociale traccerebbe un più «realistico» percorso di partecipazione di più soggetti (economici, sociali, istituzionali) che vivono e operano nelle realtà territoriali, e potrebbe innescare, dal basso, un virtuoso feed back con le politiche nazionali, fino a creare nuovi settori, imprese, filiere e mercati.

Riferimenti bibliografici

- Beccattini G. (1998), *Distretti industriali e made in Italy*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Brusco S. (2008), *I distretti industriali: lezioni per lo sviluppo*, Bologna, il Mulino.
- Capecchi V. (2015), *Tra storia e futuro. Politiche per una regione smart*, Bologna, il Mulino.
- Gallino L. (2003), *La scomparsa dell'Italia industriale*, Torino, Einaudi.
- Rochat G. et al. (1980), *La casa in Italia 1945-1980. Alle radici del potere democratico*, Bologna, Zanichelli.
- Rovelli C. (2014a), *Sette brevi lezioni di fisica*, Milano, Adelphi.
- Rovelli C. (2014b), *La realtà non è come ci appare. La struttura elementare delle cose*, Milano, Raffaello Cortina ed.

ABSTRACT

Tutti ne parlano in maniera diversa, cosa sia davvero nessuno lo sa. Le esperienze passate non consentono di avere una concezione univoca della politica industriale. Invocarla ora senza specificare obiettivi, percorsi, modalità e governance rischia di essere un esercizio sterile. Dopo una breve rassegna delle esperienze più significative del secolo passato e delle trasformazioni socio-economiche portate dalla crisi, si ritiene necessario ripartire dai bisogni per individuare le linee più efficaci di politica economica. In particolare dai bisogni sociali e del territorio. Su questi declinare gli strumenti e le modalità di una nuova politica di sviluppo e innovazione economico-sociale.

INDUSTRIAL POLICY: AN ARABIAN PHOENIX

We all talk about it, but nobody knows what Industrial Policy really means anymore. Past experience does not offer a single unified concept. To invoke it now, without setting targets, paths, methods, and governance is likely to be a fruitless exercise. Following a brief review of the most significant practices of the past century and of the socio-economic changes wrought by the «Great Recession», we start by redefining the basic requirements of a more effective economic policy, based on social and conservation needs. Upon this foundation, we outline the ways and means for a new development and socio-economic policy based on innovation.