

**Elisa Barbieri**docente di Economia Applicata,
Università Ca' Foscari Venezia

Riflessioni sulla politica industriale

Desidero innanzitutto ringraziare per l'invito a contribuire ad un "pensiero democratico" con una riflessione sulla politica industriale e sul ruolo che può avere nel rilancio dell'economia regionale. Come docente di economia applicata è importante per me condividere le conoscenze acquisite attraverso la ricerca anche nei luoghi in cui si fa politica. Dopotutto l'economia è politica nella misura in cui ha natura relazionale e riguarda una polis che si organizza per soddisfare i propri bisogni materiali.

Nel ragionare su possibili prospettive di politica industriale per il Veneto è utile ripercorrere alcune idee e dati più generali. Il Fondo Monetario Internazionale in una ricerca pubblicata lo scorso anno evidenzia come sui principali mezzi di stampa negli anni '90 il termine politica industriale apparisse meno di duemila volte, mentre nel 2020 questo dato arrivava a diciottomila, per poi scendere e risalire nuovamente a sedicimila nel 2023. Nel solo 2023 sono state implementate più di duemilacinquecento misure di politica industriale, prevalentemente nelle economie ad elevato reddito (Europa e Stati Uniti). La politica industriale, possiamo dire, raccoglie rinnovato interesse in particolare dopo la crisi economico-finanziaria del 2008, giacché un numero crescente di paesi sono intervenuti con massicci programmi di intervento pubblico in risposta alla crisi e per trovare velocemente soluzioni alle difficoltà economiche e sociali generatesi in quel periodo. I tradizionali timori legati a interventi selettivi e "dirigisti", esposti a possibili fallimenti di governo, improvvisamente sembrano sparire e l'intervento pubblico nella forma di

salvataggi e aiuti settoriali – si pensi al settore finanziario – sono stati giustificati dalla necessità di intervenire tempestivamente, sostanzialmente per garantire la sostenibilità sociale. “Too big to fail” significa questo in fondo. Si genera dunque una rinnovata consapevolezza sul fatto che in alcune circostanze attendere l’aggiustamento spontaneo dei mercati non è socialmente sostenibile. E dunque in un contesto che è stato definito “permacrisis”, “VUCA” (tradotto: volatile, incerto, complesso, ambiguo) e più di recente “BANI” (tradotto: fragile, ansioso, non lineare, incomprensibile) – tanto per stare sereni – l’intervento pubblico nella sfera della produzione e la sostenibilità sociale dei cambiamenti strutturali diventano il perno della discussione.

Se la crisi è un primo fattore che contribuisce al rinnovato interesse per la politica industriale, il secondo è il successo dell’economia cinese. La crescita e il cambiamento strutturale sperimentati dalla Cina, che sono stati accompagnati da importanti interventi di politica industriale, ci costringono a capire meglio che cosa succede a Oriente. Il dibattito scientifico recente sulla politica industriale ha diversi elementi di novità rispetto al passato di cui è bene tenere conto. Potrebbero sembrare questioni “astratte”, ma hanno invece implicazioni concrete importanti.

Il primo punto: la politica industriale non è più definita come “un insieme di strumenti” (incentivi, sussidi, agevolazioni ecc.) oppure come “una attività verso specifici beneficiari” (imprese, industrie, territori), ma è sempre più identificata come “insieme di azioni volte a governare un cambiamento strutturale”. Dove “governare” può significare “accelerare”, “rallentare”, “gestire”, “indirizzare” a seconda dei casi e dove il cambiamento strutturale è lo spostamento di risorse, economico-finanziarie e lavoro, da alcuni settori dell’economia ad altri. I cambiamenti strutturali sono mossi da diversi

fattori – tecnologici, sociali, politici – ma in ogni caso hanno a che fare con i processi di industrializzazione e de-industrializzazione e con il cambio di peso che diversi settori hanno all’interno di una economia e all’interno dell’industria stessa.

Il dato importante da cogliere sui cambiamenti strutturali è che sono processi che creano sempre vinti e vincitori. In un cambiamento strutturale alcuni settori scompaiono, alcune imprese anche, mentre altri fioriscono e accelerano. Tuttavia, come ben evidenziato da diverse analisi empiriche la domanda centrale da porsi è: “cosa succede ai vinti”? In particolare, cosa succede ai lavoratori delle imprese che chiudono? E nelle aree in declino? Se questi sono re-impiegati in attività a più bassi salari, a minor valore aggiunto o nei settori informali dell’economia questo genera effetti negativi sulla stessa crescita economica regionale o nazionale. Diversi paesi dell’America Latina e dell’Africa – ma evidenti segnali emergono anche per le economie ad alto reddito – hanno sperimentato negli anni più recenti proprio questo percorso. Diversamente, molte economie asiatiche registrano una riallocazione del lavoro verso attività a maggior valore aggiunto. In questa prospettiva la politica industriale è una politica che si occupa di gestire e governare questo passaggio, auspicabilmente verso settori a più elevata complessità. Dunque, la politica industriale diventa politica per la formazione e la ricerca, politica attiva per il lavoro e anche politica per la nuova imprenditorialità.

Il secondo punto. Se la politica industriale vuole garantire la sostenibilità sociale dei processi di cambiamento strutturale occorre domandarsi che tipo di società si vuole costruire attraverso la gestione dei cambiamenti. Così, parte crescente del dibattito scientifico sulla politica industriale sottolinea come gli obiettivi finali della politica industriale siano necessariamente obiettivi so-

ciali. In altre parole, l'aumento della competitività delle imprese non è l'obiettivo ultimo della politica industriale, è semmai un mezzo, ma il fine ultimo è sempre necessariamente il miglioramento delle condizioni di vita della polis di riferimento. Questo ha una implicazione pratica molto importante, poiché in questa prospettiva la prima discussione per definire la politica industriale di un territorio deve riguardare gli obiettivi sociali che si intendono raggiungere. In ultima istanza questi obiettivi hanno a che fare con lo sviluppo umano, che è un concetto molto più ampio dell'aumento dei redditi e che include tante altre dimensioni a partire dalla salute e dall'istruzione. In questa prospettiva la politica industriale deve essere democratica, cioè partecipata nella discussione degli obiettivi e prevedere assetti istituzionali che garantiscano una programmazione di medio-lungo periodo, in cui siano stabilmente coinvolti diversi attori: università e centri di ricerca, associazioni di categoria, sindacati, cittadinanza. Il paragone con la costruzione dei piani quinquennali cinesi di solito fa alzare qualche sopracciglio, ma il punto interessante dei piani quinquennali è proprio il processo, a cui - tanto per fare un esempio - università e centri di ricerca partecipano attraverso bandi di finanziamento, soprattutto nella fase iniziale di formazione delle idee di base. I piani quinquennali includono sempre l'indicazione delle industrie "pilastro" (quelle che occupano molte persone) e quelle "strategiche emergenti" (quelle verso cui tendere). Il settore tessile è stato pilastro per un certo periodo e poi non più, i veicoli elettrici erano settore strategico emergente già nel 2011. A queste indicazioni seguono precisi interventi di politica industriale.

Il terzo punto: la politica industriale più che essere pensata solo verso specifiche imprese o settori deve essere immaginata verso reti di innovatori, che ancora una volta includono imprese innovative - non solo nei prodotti, ma anche nell'organizzazione del lavoro ad

esempio – università e centri di ricerca, associazioni e rappresentanze. Naturalmente le imprese sono attori centrali nei processi di costruzione delle politiche industriali: da sempre la politica industriale ha identificato potenziali “campioni” o “imprese strategiche”, ma l’esperienza asiatica mostra come sia essenziale rendere questi campioni “accountable” prevedendo condizionalità e responsabilità verso un progetto di lungo periodo condiviso.

Naturalmente vi sono anche elementi critici in questa fase di rinnovato interesse per la politica industriale. Il primo: la possibilità che i governi nell’intervento di politica industriale siano “catturati” dagli interessi che hanno più capacità di fare sentire la loro voce è reale. Per questo la costruzione democratica degli obiettivi e degli interventi di politica industriale non è un dettaglio. Il secondo: le politiche industriali sono prevalentemente politiche nazionali e applicate oggi in un contesto di crescente competizione fra paesi anche su temi che richiederebbero cooperazione – si pensi all’intelligenza artificiale o al cambiamento climatico. E’ invece importante continuare a richiamare, nel pensiero e nell’azione, la dimensione internazionale della politica industriale che riguarda sia, appunto, la produzione di beni pubblici globali (pace, ambiente, uso dei dati personali solo per citarne alcuni), ma soprattutto la ridefinizione di regole e istituzioni internazionali condivise per l’economia globale. Il momento non è particolarmente favorevole, ma è su questo che occorre mettere velocemente attenzione in Europa.

Infine, chiudo con alcune domande aperte su cui occorre continuare a riflettere. I processi di de-industrializzazione che riguardano diverse economie sono solo in parte il frutto delle delocalizzazioni produttive. Sono anche il risultato strutturale di un progresso tecnologico che inesorabilmente fa il suo “mestiere” e cioè cerca di produrre di più con meno lavoratori. Anche in

Corea del Sud o in Cina la quota di occupazione manifatturiera cala, a fronte di una quota di PIL manifatturiero costante.

La funzione sociale della manifattura – e della fabbrica – di “occupare” persone sembra perdere forza e si aprono dunque molte domande: chi raccoglierà questa funzione? E nell’economia della conoscenza, che cosa consideriamo lavoro? Di recente il co-fondatore di Google, come riportato dal New York Times, ha incitato i lavoratori ad essere operativi per non meno di 60 ore settimanali. E’ questo che desideriamo per le nostre vite?

Credo invece che ci sia oggi quello spazio di possibilità di ripensare i luoghi di lavoro, di immaginare un futuro meno alienante, di costruire nelle nostre regioni un’idea di lavoro che possa in parte contenere la fuga dei giovani e aumentare l’attrattività. I dati sulle imprese che hanno scelto di mettere al centro dei propri obiettivi anche la sostenibilità sociale e ambientale – penso, ad esempio, alle società Benefit – indicano come queste crescano di più e attraggano più lavoratori. Possono essere un buon punto di partenza assieme al quale costruire un’idea di cambiamento strutturale economico e sociale.

