

QUALE GOVERNANCE DOPO UNA MONARCHIA?

LE IMPLICAZIONI DELLA CRISI FIAT A LIVELLO LOCALE *

ALDO ENRIETTI E JOSH WHITFORD

Pubblicato in

Stato e mercato, n° 1, 2006

Nell'autunno del 2002, l'ultima vera grande impresa industriale italiana è caduta nella crisi più profonda della sua storia già travagliata. Oberata da un elevato debito e dalla rapida perdita di quote di mercato, Fiat annunciò licenziamenti di massa e la chiusura di 18 stabilimenti nel mondo, tra i quali due in Italia. A Torino, sua sede storica, la notizia suonò particolarmente allarmante: il 12 ottobre 2002, un titolo nel quotidiano *La Stampa* recitava: “secondo la Provincia di Torino, «ad ogni lavoratore Fiat ne corrispondo altri 3 o 4 in aziende di Torino o del circondario»”. Con quasi quattromila licenziamenti già annunciati dalla Fiat e la previsione di altri ancora, l'articolo suggeriva che nell'indotto automobile si potevano perdere tra 11 e 15 mila posti di lavoro nella provincia di Torino¹.

La crisi del principale datore di lavoro di un territorio non è mai una buona notizia ma, per Torino e per il Piemonte, la Fiat è molto più che un semplice datore di lavoro. In una città costruita attorno a – e in parte da – Fiat e all'industria dell'auto, e che era un simbolo della “one company town” del mondo fordista, una crisi così imponente del centro strategico porta con sé timori legittimi di effetti sistemici più ampi sull'economia regionale. Ma Torino è sede

* Il presente articolo è un versione ridotta e aggiornata di quello pubblicato su *International Journal of Urban and Regional Research* n. 9, vol. 29.4 2005, pp. 771-795, dal titolo “Surviving the fall of a king: the regional institutional implications of crisis at Fiat Auto”.

¹ Enrietti, Lanzetti (2002b) hanno sviluppato una ricostruzione più affidabile del moltiplicatore, mostrando che il rapporto statico più realistico tra i posti di lavoro in Fiat Auto e presso i fornitori della stessa in Piemonte è 1,15.

oggi di un sistema produttivo automobilistico multi-impresa sofisticato di cui fanno parte imprese fornitrici sia piccole che grandi, imprese di progettazione, produttori di nicchia, un'industria di macchine utensili altamente specializzata, enti di ricerca e trasferimento tecnologico, enti di formazione, Università e Politecnico. Sostenuta da questo sistema, con i fornitori del settore automobilistico che, diversificandosi ed aumentando l'export, sono progressivamente divenuti sempre più indipendenti da Fiat, il Piemonte ha complessivamente bene assorbito la riduzione dell'occupazione nella produzione auto iniziata nei primi anni '90.

Ad ogni modo, sebbene questo articolato sistema fosse nato da una stretta interazione tra Fiat, i suoi fornitori e altri attori regionali, esso ha *sempre* avuto la Fiat al proprio centro in un ruolo guida, come l'unico attore che avesse tanto l'interesse quanto la capacità di produrre beni collettivi chiave. Di fronte ad una profonda crisi di Fiat, ed in particolare di Fiat Auto, la struttura socio-economica della regione Piemonte si è trovata di fronte ad un nodo cruciale e preoccupante: la estesa rete di relazioni che ruotava intorno a Fiat Auto avrebbe potuto sopravvivere se, oltre che nella contrazione dei volumi produttivi, la crisi si fosse manifestata anche in termini di cessione della proprietà dell'impresa e, quindi, nella probabile chiusura dello stabilimento di Mirafiori?

Per questo motivo la regione è stata, ed è ancora², attraversata da un profondo dibattito se qualcosa, e che cosa, avrebbe potuto, e potrebbe, essere fatto per separare i destini di Fiat Auto da quelli del tessuto produttivo ad essa tradizionalmente legato. In questo articolo, affronteremo criticamente questo dibattito, muovendo dalla lettura sulla *political economy* comparata, dalle teorie sulla *path dependence* delle istituzioni e dalla letteratura italiana sul modello dei distretti industriali per individuare le caratteristiche e le strategie possibili a disposizione degli attori della *political economy* piemontese.

L'articolo è costituito da quattro sezioni. La sezione I sviluppa l'apparato concettuale con cui analizzare le sfide affrontate dal sistema produttivo piemontese, traendo spunto dalla letteratura della geografia economica e della *political economy*. La sezione II affronta gli aspetti dell'attuale crisi di Fiat Auto

² Nonostante i segnali nettamente positivi di ripresa di Fiat Auto nell'ultimo trimestre del 2005 e nonostante l'accordo su una parte di Mirafiori tra Fiat e gli enti locali (il punto verrà trattato al termine dell'articolo).

rilevanti per la nostra storia, e discute le implicazioni regionali di questa e delle precedenti crisi Fiat. La sezione III, il cuore dell'articolo, ripercorre lo sviluppo territoriale della struttura produttiva regionale attorno ad un solo attore dominante, descrivendo la sua evoluzione da una sorta di monarchia assoluta nel periodo post-bellico al sistema relativamente aperto di oggi. La sezione IV è rivolta a ciò che può essere fatto per stimolare la crescita di nuove forme istituzionali che possono essere d'aiuto per guidare il sistema produttivo dopo l'indebolimento di quello che era un tempo il suo monarca.

1. PATH DEPENDENCE E GOVERNANCE ISTITUZIONALE DELL'ECONOMIA.

La storia dell'emergere di agglomerazioni sub-nazionali, regionali e locali come *il* luogo dell'organizzazione produttiva è stata descritta molte volte e in modi diversi, avendo spesso al proprio centro la celebrazione del distretto industriale. Questa storia, tuttavia, ha troppo spesso completamente ignorato le aree storicamente dedicate alla produzione fordista (il nord-ovest italiano e il Piemonte in particolare), che sono state piuttosto utilizzate nelle analisi come esemplificazione di ciò che le regioni del centro e del nord-est della penisola chiaramente *non* sono.

Ciò nondimeno, con la maturazione della “svolta istituzionalista”, che si è occupata dello sviluppo economico regionale, questa lacuna sembra avere sempre meno senso. Tale svolta, spiega Amin (2001 p. 1238-9), ha spinto la geografia economica a non occuparsi solo di “assetti istituzionali che possono incoraggiare il dinamismo economico locale”, ma ad essere attenta anche alla “*path dependence* e alle pratiche collettive che limitano la creatività e il potenziale economico (ad esempio, comportamenti monopolistici, regolamentazioni protezionistiche, mancanza di istituzioni di supporto al business)”. Questo consente non solo una più generale “comprensione, a livello meso, della vita economica delle diverse città e delle diverse regioni, della loro prosperità relativa, delle loro traiettorie, del loro potenziale di sviluppo,” ma crea anche dei legami tra questa letteratura e quella della cosiddetta “varietà dei capitalismi,” dove l'istituzionalismo viene usato per confutare le argomentazioni secondo cui la

globalizzazione definirebbe necessariamente una convergenza verso un'unica forma di organizzazione economica. Crouch, Streeck (1997), Hollingsworth, Boyer (1997) e, più di recente, di Hall, Soskice (2001b) utilizzano l'evidenza della varietà istituzionale nella governance e nel coordinamento delle transazioni economiche per spiegare le differenze nell'organizzazione e nei risultati delle economie capitalistiche. La maggior parte di questi lavori si è concentrata sulla varietà a livello nazionale, ma l'approccio generale riguarda senza dubbio anche le economie regionali sub-nazionali (Hall, Soskice 2001a p. 16; si vedano anche Herrigel 1996; Hollingsworth, Boyer, 1997; Crouch et al. 2001)³.

I termini "istituzione" e "governance" sono utilizzati spesso e in modi diversi da questi autori; è pertanto opportuno chiarire quale uso se ne fa qui. Secondo Hall, Soskice (2001a p. 9) i due concetti fanno riferimento ad "un insieme di regole - formali o informali - che gli attori in genere seguono per ragioni normative, cognitive o materiali, e di organizzazioni come entità durevoli i cui membri sono formalmente riconosciuti, e le cui regole contribuiscono alle istituzioni della *political economy*". Nella nostra interpretazione della varietà delle forme istituzionali, ci richiamiamo in modo forte alla nozione di "governance"; questa, spiegano Le Galès, Voelzkow (2001 p. 5), "si riferisce a tutto l'insieme delle istituzioni che coordinano o regolano l'azione o le transazioni tra soggetti (economici) in un sistema (economico)"⁴.

Come molti che adottano questo approccio, ci concentriamo in particolare sulla governance delle interazioni strategiche tra le imprese (Hall, Soskice 2001b); ci rifacciamo, comunque, anche alla chiave di lettura proposta dal lavoro di Crouch e altri (2001) sulle economie locali in Europa: il funzionamento delle economie locali con grande concentrazione di piccole e medie imprese non può essere adeguatamente compreso senza prendere in considerazione anche le

³E' vero che la letteratura sulla varietà dei capitalismi è stata in genere applicata a modelli *nazionali* di capitalismo; ciononostante, la possibile obiezione di aver applicato osservazioni riferite alle mele (le nazioni) a delle arance (le regioni) è senza fondamento. Anche Hall, Soskice (2001a pp.15-16) chiariscono che la loro attenzione al livello nazionale non è assunta a priori, ma è semplicemente "giustificata dal fatto che molti dei fattori istituzionali che condizionano il comportamento delle imprese sono ancora specificamente nazionali", ed è in ogni caso congruente con il loro lavoro sostenere che "le differenze nelle strategie industriali possono essere condizionate dal supporto istituzionale a disposizione delle imprese a livello regionale e di settore". Bisogna sottolineare, del resto, che il caso italiano è uno di quelli in cui la variabilità del livello regionale è nota per la sua rilevanza, a partire da Bagnasco (1977) e Piore, Sabel (1984).

⁴ Per una spiegazione dell'approccio della "governance", si vedano in particolare Hollingsworth, Boyer (1997).

economie esterne specificamente legate a una dimensione regionale – che gli autori chiamano “beni competitivi territoriali” –, che sono gestite e prodotte in modi diversi in luoghi diversi⁵.

Infine, nei termini della nostra tipologia di istituzioni della governance teoricamente rilevanti, noi (come altri) seguiamo la semplice distinzione di Coase tra la governance del mercato e il controllo gerarchico interno alle organizzazioni. Ci aspettiamo che alcune regioni dipendano anche da meccanismi di governance negoziata non di mercato, attraverso reti o associazioni, dal coordinamento cooperativo informale di comunità, e dal controllo gerarchico degli attori statali (Crouch et al. 2001; Hollingsworth, Boyer 1997; Hall, Soskice 2001b).

Un punto cruciale di accordo che attraversa la maggior parte della letteratura istituzionalista sulla *political economy* è che le economie capitalistiche reali dipendono da varie forme di governance istituzionale, ma quando una loro certa combinazione si è stabilizzata in una particolare economia, essa possiede una qualche tendenza a persistere nel tempo (path dependency) (Swedberg 2003 p. 63). Esistono, peraltro, ancora posizioni discordanti sui meccanismi attraverso cui queste path dependencies sono mantenute (e/o superate) (Crouch, Farrell 2002). Ed è proprio questa mancanza di consenso a rendere teoricamente e politicamente interessante il caso piemontese. La regione è stata a lungo dominata dalle forme più specificamente gerarchiche di governance, con Fiat in grado di controllare il comportamento di molti fornitori, ma anche con l'interesse e la capacità di fornire loro importanti beni competitivi territoriali. L'improvvisa debolezza della dominanza del principale attore regionale offre così la possibilità, per chi è interessato sia al ruolo delle istituzioni di coordinamento delle strutture economiche sia alle prospettive di un loro mutamento⁶, di osservare tanto un esperimento naturale quanto un laboratorio politico.

⁵ Le Galès, Voelzkow (2001 p. 3) discutono ampiamente il concetto di beni competitivi territoriali, distinguendo tra beni intangibili e tangibili: i primi “hanno a che fare con risorse cognitive e normative, come il sapere tacito, i linguaggi specializzati, le convenzioni e la fiducia”. I secondi sono infrastrutture e servizi che servono a “dotare una parte della manodopera di nuovi skill”, “procurare ordini”, “ottenere aiuto per i problemi di gestione”, “aumentare il capitale”, ecc.

⁶ Cioè “breaking the path of institutional development”, (Crouch, Farrell 2002 p.5)

1.1. *Istituzioni, sistemi produttivi regionali e cambiamento istituzionale*

Una vasta letteratura accademica ritiene che molte industrie manifatturiere siano più competitive sui mercati globali quando le imprese abbiano accesso a sostegni istituzionali che le aiutino a mantenere relazioni di collaborazione e a risolvere i dilemmi del prigioniero insiti nella creazione di beni competitivi locali. Ad esempio, Crouch et al. (2001) nell'analisi dei sistemi produttivi locali in Italia, Germania, Francia e Regno Unito mostrano come, tra gli anni '70 e gli anni '90, le regioni con la crescita economica più forte fossero basate sulla manifattura piuttosto che sui servizi, e che “i sistemi produttivi locali basati sulla piccola impresa hanno giocato un ruolo cruciale in questo dinamismo” (Crouch, Trigilia 2001 p. 215; Rodríguez-Pose 2001). I sistemi produttivi reali in genere dipendono da un mix di modelli di governance; una concreta componente associativa è comunque importante perché le regioni sperimentino una crescita sostenibile e di lungo periodo⁷. Allo stesso modo, sia pur in riferimento a economie nazionali, Hall, Soskice (2001a p. 39) sostengono che “economie di mercato coordinate” caratterizzate da un sostanziale supporto istituzionale per il coordinamento non di mercato sono avvantaggiate nelle industrie ad innovazione incrementale. In queste industrie, che includono anche il settore automobilistico, le imprese devono “mantenere alta la qualità di un determinato prodotto e sostenere il miglioramento dello stesso per mantenere la fedeltà del consumatore”; sono anche favorite da un'organizzazione aziendale che “offre ai dipendenti un lavoro sicuro, autonomia operativa (rispetto uno stretto controllo) e possibilità di influenzare le decisioni aziendali”, ma che richiede allo stesso tempo “una stretta collaborazione tra le imprese, per incoraggiare clienti e fornitori a suggerire miglioramenti continui per prodotti o processi produttivi”. Tutto ciò richiede istituzioni, sia statali che associative, che aiutino a sostenere legami relazionali di collaborazione sia tra le imprese che al loro interno.

⁷ Gli autori sottolineano l'esistenza di quelli che chiamano “cluster empirici”, dominati dalla regolazione di mercato, ma ritengono che tali cluster non possano continuare ad avere successo in quella forma. Questi cluster rappresentano, come scrivono Crouch, Trigilia (2001 p. 223), “una forma Schumpeteriana di innovazione nell'era post-fordista – soprattutto in settori nuovi, in cui si sperimentano nuove tecnologie e nuovi processi –, ma solo pochi sopravvivranno senza consolidare il loro ruolo” sviluppando altri strumenti per fornire beni collettivi, che sia attraverso lo stato, la comunità o l'associazione, o evolvendosi in un distretto industriale, o piuttosto attraverso la gerarchia o le associazioni in quello che loro descrivono come il modello dell'impresa-rete.

Questa letteratura diventa ancor più rilevante alla luce di recenti ricerche sui cambiamenti nell'organizzazione spaziale della produzione automobilistica. In un numero speciale dell'*International Journal of Urban and Rural Research* su questi temi, Frigant, Lung (2002 p. 743) sottolineano che le tendenze nella produzione automobilistica, in particolare l'uso di "moduli", spesso richiede "la co-location dei produttori di moduli [che, in genere, sono fornitori di primo livello] presso gli stabilimenti di assemblaggio dove i moduli sono consegnati". Ciò sembrerebbe suggerire un futuro fosco per i fornitori piemontesi a causa della riduzione progressiva del numero di stabilimenti di assemblaggio nella regione. Tuttavia, come Frigant, Lung (2002) e Larsson (2002) evidenziano, una attenzione più specifica ad alcuni degli stabilimenti "modulari" in Europa permette di porre in evidenza altri aspetti: qui spesso i fornitori presentano un impegno piuttosto limitato in quanto mantengono le loro attività di R&S in altre località e "non hanno incentivi a ricercare secondi e terzi fornitori nella regione dove possiedono stabilimenti presso il costruttore auto" (Frigant, Lung (2002 p. 751). Larsson (2002 p. 768) aggiunge anche "che, in termini di funzioni, il tipico fornitore [della sua ricerca] è rappresentato da una piccola unità locale appartenente ad una grande multinazionale: la sua funzione è di fungere da punto di consegna". Pertanto, il vero rapporto produttivo e di progettazione spesso si trova altrove; ciò significa che, nonostante la domanda di co-location di fornitori di primo livello a fianco degli stabilimenti del produttore di auto, esiste ancora uno spazio per un autonomo sistema di produzione automotive in Piemonte basato sulla progettazione e l'export di componenti.

Esiste, però, anche il timore che la progressiva ritirata di Fiat Auto possa significare ben più che la chiusura di impianti di produzione: potrebbe infatti indebolire i necessari supporti istituzionali per la fornitura di beni collettivi e per il mantenimento di relazioni di collaborazione tra le imprese, ovvero quegli elementi che Florida (1996 pp. 315, 317) descrive come il "grande corpo della teorizzazione contemporanea, che enfatizza le rigidità istituzionali e i cosiddetti lock-in effects che vincolano e limitano il processo di cambiamento regionale". Questi concetti – effetti di *lock-in* e di *path dependency* – sono applicati, nella versione più nota, al technological *lock-in* (Arthur 1994), ma, come nota Wolfe (2003 p. 23), "sono stati applicati con frequenza crescente agli studi sull'ambiente politico e sociale che influenza e incentiva l'innovazione". Questi concetti,

inoltre, sono al centro delle riflessioni più recenti della letteratura comparata sulla *political economy*, in cui, spiega Amable (2000 p. 656), l'ipotesi di fondo in lavori che postulano l'esistenza di più architetture istituzionali possibili per il capitalismo moderno, è che "molte istituzioni – in senso lato – prese insieme si rafforzano una con l'altra [con rendimenti crescenti]... così da formare strutture coerenti e stabili, ma non destinate a durare in eterno".

Un approccio che enfatizzi la stabilità delle strutture istituzionali esistenti indubbiamente aiuta a spiegare, perché "gli attori possono dare ai cambiamenti dell'ambiente delle risposte che risultano errate, anche quando tali risposte dovrebbero condurre ad effetti complessivamente migliori" (Crouch, Farrell 2002 p. 5). Ma gli stessi autori fanno emergere anche un altro punto, a cui faremo ampiamente riferimento; ci sono cioè dei costi nella "recente tendenza nelle scienze sociali, e in particolare nella *political economy*, ad enfatizzare come i sistemi istituzionali tendano a cristallizzarsi attorno a logiche coerenti di sistematizzazione" (Crouch, Farrell 2002 p. 8). Questo, sostengono, conduce i ricercatori a "trascurare sistematicamente le fertili incoerenze all'interno dei sistemi sociali osservabili" e ad archiviare troppo velocemente "le forme d'azione che non sono compatibili con la loro descrizione complessiva di un determinato ... sistema come una 'distorsione' empirica non teorizzabile che deve essere tralasciata nell'interesse di una spiegazione elegante e dai profili netti" (Crouch, Farrell 2002 pp. 8, 33). La soluzione, per gli autori, è di dedicare maggiori attenzioni a *tutte* le implicazioni del concetto di path dependence, dal momento che il concetto di per sé "implica l'esistenza di percorsi di sviluppo alternativi a quello imboccato, che possono essere 'riscoperti' quando gli attori affrontano un ambiente mutato che pone delle domande nuove" (Crouch, Farrell 2002 p. 6). In breve, il loro è in ultima analisi un richiamo metodologico affinché le spiegazioni istituzionaliste lascino spazio nelle loro analisi a "incongruenze, incoerenze e differenze interne al sistema" che possono offrire, e di fatto "offrono, molto spesso i mezzi con cui gli attori – siano essi imprese, soggetti politici o altro – possono cercare di affrontare nuove esigenze" (Crouch, Farrell 2002 pp. 33, 8).

Nella nostra analisi del caso piemontese seguiremo questo suggerimento. Il sistema produttivo regionale è stato infatti dominato storicamente soltanto dalle

due forme classiche di governance, gerarchia e mercato⁸, ma si sono comunque manifestate numerose “incongruenze, incoerenze e differenze interne al sistema”; proprio quegli elementi che possono davvero fornire strumenti agli attori regionali per stimolare nuove istituzioni che in ogni caso presuppongono una forte capacità di coordinamento congiunto del pubblico e del privato. Tali istituzioni possono assicurare efficacemente l’impegno continuo delle molte piccole imprese fornitrici radicate nel territorio che sono state, e che possono continuare ad essere, essenziali per la flessibilità del sistema. In breve, riteniamo che la regione Piemonte possa, in qualche modo, rompere la “catena della path dependance”, ma riconosciamo anche che il problema sia spiegare *come* questo possa avvenire.

Per sciogliere questo nodo, analizzeremo la storia del difficile passaggio del sistema produttivo piemontese dalla “monarchia assoluta” all’articolato sistema multi-impresa di oggi, dedicando una particolare attenzione alle forti contraddizioni del ruolo monarchico di Fiat in un mondo sempre più aperto. Mostriamo come Fiat abbia incentivato nei suoi fornitori una relativa dipendenza da un unico cliente, con l’effetto di orientare verso una specializzazione spiccatamente tecnica molte delle piccole imprese che si collocano nella parte più bassa della struttura di fornitura; ma, allo stesso tempo, gli investimenti di Fiat in beni collettivi, la selezione dei fornitori, la spinta verso il co-design, la capacità di portare sul mercato internazionale imprese prima orientate solo a quello nazionale, hanno rafforzato l’industria regionale e le hanno garantito competenze indipendenti e risorse associative che possono essere poste al servizio di un vero cambiamento istituzionale. Questi strumenti, comunque, non saranno per forza utilizzati. La regione si trova di fronte ad un bivio, dove le imprese e lo stato assumono decisioni che segneranno profondamente il futuro di un sistema produttivo regionale che ha le potenzialità per diventare una sorta di “repubblica produttiva” in cui il potere decisionale sia diviso tra un’ampia gamma di attori pubblici e privati; ma può anche trasformarsi semplicemente in una “oligarchia produttiva” dove continuano ad essere dominanti modi di governance gerarchici e di mercato.

Però, se nel caso del Piemonte il “monarca” è stato dominante per un così lungo tempo che gli attori pubblici hanno sostanzialmente seguito le sue decisioni,

⁸ Con un ruolo del tutto marginale per la governance basta sulla fiducia.

nondimeno crediamo che sia possibile pensare, o almeno sperare, che lo stato delle cose possa non continuare così.

Per raccontare questa storia, cominceremo dalla fine, descrivendo gli aspetti più importanti (per la nostra argomentazione) della recente crisi di Fiat Auto e spiegando quanto profonde siano state le ripercussioni della crisi sul sistema produttivo regionale.

2. PER TORINO E LA FIAT LA CRISI NON È UNA NOVITÀ, MA QUESTA VOLTA È DIFFERENTE

La crisi di Fiat Auto (e del gruppo Fiat più in generale) sono state al centro del dibattito economico, politico e sociale di questi anni. Riprenderemo pertanto qui solo i fatti salienti, rimandando man mano alla letteratura.

Innanzitutto, Fiat Auto non è nuova a momenti di crisi, ma è l'intensità della crisi attuale a costituire l'elemento di novità (Comito 2005). In effetti si è trattato di una "crisi che viene da lontano" (Volpato 2002; 2004) con cause strutturali che vanno oltre l'elevatezza del debito e la perdita di quote di mercato: basti ricordare, infatti, la riduzione degli investimenti in R&S, la scommessa non riuscita della internazionalizzazione nei paesi emergenti (Bodo 2002; Gavosto 2002), la debolezza della gamma produttiva.

In questo quadro, nel 2000 Fiat sigla un'alleanza con GM (per una analisi dell'accordo vedasi Camuffo, Gerli, Volpato 2004; Volpato 2004). La situazione critica di Fiat Auto e i problemi finanziari di GM hanno condotto l'alleanza - come noto - ad uno stato di tensione, sfociato nell'accordo del Febbraio 2005 che ha sancito lo scioglimento delle joint ventures e l'annullamento dell'opzione put di Fiat, in cambio del pagamento di 2 miliardi di dollari da parte di GM.

Dal punto di vista operativo, dopo l'accordo il Gruppo Fiat si trova ad essere focalizzato sull'automotive ma con dentro l'auto, dopo che è stato forzatamente abbandonato - ad esempio con le cessioni di Toro, Fiat Avio, Fidis - ogni elemento che potesse invece configurare il gruppo in termini conglomerati.

Ulteriore effetto della fine dell'accordo con GM è che Fiat Auto riacquista libertà di azione tanto all'interno che all'esterno: all'interno, perché può

procedere a ridisegnare la struttura organizzativa (il cosiddetto polo del lusso tra Alfa e Maserati) e proprietaria delle diverse imprese (Ferrari separata da Maserati). All'esterno, perché è possibile muoversi nella direzione di una strategia alternativa a quella della grande alleanza con GM, ovvero la ricerca di varie alleanze dai confini limitati (per singoli componenti, piattaforme, vetture), seguendo il modello PSA .

Dal punto di vista finanziario, l'accordo ha certamente permesso una boccata di ossigeno, rafforzata successivamente da altri tre eventi: l'esercizio del put verso EDF per circa 1150 milioni di euro legato alle vicende Edison; l'accordo di inizio aprile 2005 con Barclays per la cessione del 51% di Iveco Finance per circa 100 milioni di euro; l'esercizio del "convertendo", nel settembre 2005, attraverso il quale le banche che avevano aderito al prestito di 3 miliardi di euro lo hanno convertito, appunto, in azioni Fiat. E gli ultimi mesi del 2005, infine, vedono anche i primi risultati sul lato industriale: buon successo di mercato per la Grande Punto e ritorno all'utile operativo per Fiat Auto nell'ultimo trimestre del 2005.

Nonostante la ripresa, dal punto di vista specifico del tema qui trattato, rimane in ogni caso improbabile che Fiat possa ancora svolgere il ruolo di dominio e di governo nel futuro del sistema automotive piemontese, così come era accaduto nel passato.

2.1. La crisi del sistema produttivo piemontese non è sempre la crisi della Fiat

Le difficoltà del sistema automotive piemontese, relativamente alle scelte di Fiat, datano non da oggi, ma da almeno trenta anni, da quando ebbe inizio, alla fine degli anni '60, la politica degli investimenti al Sud Italia, e culminata con la costruzione dello stabilimento di Melfi nel 1993.

Nel 1990, più del 60% della produzione di Fiat Auto in Italia era realizzata in Piemonte, mentre nel 2004 era solo poco più del 22% (tabella 1). A partire dal 1993 la produzione in Piemonte è diminuita del 67% e l'occupazione Fiat Auto è passata da poco più di 60.000 addetti a 11.500 del 2004 (tabella 1).

Tabella 1 - Produzione automobilistica, occupazione e disoccupazione in provincia di Torino

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Prod. auto-Torino #	571.472	571.575	465.136	400.565	568.368	481.336	459.336
Prod. Auto-resto Italia	593.128	832.225	1.040.464	988.235	1.059.232	994.464	1.020.264
Prod.Auto Italia °°	1.164.600	1.403.800	1.505.600	1.388.800	1.627.600	1.475.800	1.479.600
Quota Piemonte su Italia	49,07%	40,72%	30,89%	28,84%	34,92%	32,62%	31,04%
Occupati Mirafiori e Rivalta	40.061	35.695	33.809	32.596	31.399	30.347	29.076
Occupati totali prov. Torino(.000) °°°	880	866	869	883	879	861	894
Occupati manifatturiero prov.Torino (.000)	309	306	311	300	306	301	306
Disoccupati prov. Torino (.000)	90	104	104	104	108	103	88
Tasso disoccupazione prov. Torino (%)	9,3%	10,7%	10,7%	10,5%	10,9%	10,7%	9,0%

	2000	2001	2002	2003	2004	1993 / 2004
Prod. auto-Torino #	456.773	374.379	306.000	250.000	185.000	-65,60%
Prod. Auto-resto Italia	1.021.527	897.384	819.769	776.454	648.578	9,30%
Prod.Auto Italia °°	1.478.300	1.271.763	1.125.769	1.026.454	833.578	-28,40%
Quota Piemonte su Italia	30,90%	29,44%	27,20%	24,30%	22,20%	
Occupati Mirafiori e Rivalta	28.270	25.190	21.909	15.695	11.500	-71,30%
Occupati totali prov. Torino(.000) °°°	916	916	912	924	902	2,50%
Occupati manifatturiero prov.Torino (.000)	302	292	297	288	247	-20,10%
Disoccupati prov. Torino (.000)	78	61	60	59	59	-34,40%
Tasso disoccupazione prov. Torino (%)	7,8%	6,2%	6,0%	5,9%	6,1%	

dati Fiom

°° dati Anfia

°°° dati Istat (Forze di lavoro)

Di fronte a questi dati sicuramente pesanti sta però il fatto che il sistema produttivo torinese, quello più legato a Fiat Auto all'interno della regione, ha saputo reagire in modo da compensare complessivamente gli effetti della crisi Fiat: di fronte alla caduta occupazionale negli stabilimenti Fiat Auto del 71% (tra il 1993 ed il 2004), l'occupazione manifatturiera è scesa del 20% e quella totale è, al contrario, aumentata del 2,5%. La tenuta del sistema manifatturiero torinese dipende in buona misura proprio dalla capacità del sistema di fornitura dell'automotive di diversificarsi.

La capacità di tenuta di fronte alla crisi Fiat è quindi espressione di profondi cambiamenti che hanno condotto ad un sistema produttivo flessibile, basato su di una pluralità di imprese e con mercati diversificati, cambiamenti che sono stati però anche modellati dall'interazione contraddittoria di Fiat con il territorio. Il sistema si è evoluto da una sorta di "monarchia assoluta" nel dopoguerra, quando Fiat dominava la più grande "one company town", ad una situazione in cui l'insostenibilità di un elevato livello di integrazione verticale ha spinto Fiat, tra gli anni '80 e '90, non solo ad aiutare e incoraggiare, ma anche a coordinare, investimenti dei propri fornitori in nuove competenze. Di fronte ad una crisi che non è stata solo di profondità ma di qualità, e che è arrivata a mettere in discussione l'esistenza di una Fiat Auto ancora torinese, il sistema produttivo regionale nel suo complesso ha dovuto fronteggiare una nuova sfida: se, e che cosa, potrebbe sostituire la capacità di coordinamento e di produzione di beni collettivi una volta realizzata da un monarca, ora indebolito e "distratto" da altri problemi.

3. EVOLUZIONE E RIVOLUZIONE (INTORNO A FIAT) DEL SISTEMA DI FORNITURA PIEMONTESE

In questa parte intendiamo mostrare come il sistema di produzione piemontese di tipo policentrico si sia sviluppato a causa di, ma anche malgrado, la Fiat, con ciò dando supporto alla nostra tesi che nella regione esistano ancora strumenti per creare nuove istituzioni di carattere cooperativo in grado di sostituire parzialmente, nella fornitura di beni collettivi e di coordinamento tra imprese, il monarca in difficoltà.

3.1. *Assolutismo nel dopoguerra*

Dal punto di vista dell'organizzazione e della struttura territoriale la Fiat del dopoguerra è stata largamente studiata, mentre minore attenzione è stata posta alla rete dei fornitori, nonostante che già negli anni '60 circa il 50% dei costi derivasse da acquisti all'esterno e si calcolasse che, di fronte a 125.000 addetti alla Fiat, altrettanti facessero parte della rete di fornitura e subfornitura (Conti, Enrietti 1995). Tra le poche testimonianze al riguardo⁹ si colloca il lavoro di Michelsons (2001) sulla crescita dei fornitori Fiat e il loro rapporto con Fiat stessa negli anni del dopoguerra, periodo in cui "la Fiat, in certa misura, subì la crescita impetuosa del proprio indotto industriale: fu un processo incontrollato, contraddittorio rispetto ai principi della integrazione verticale" portata avanti da Valletta (Michelsons 2001 p. 106). Il modello di relazioni configurava, soprattutto per le piccole imprese, una totale dipendenza dalla casa auto la quale forniva anche disegni, macchinari, materie prime e finanziamenti; i piccoli fornitori dovevano garantire tempi di consegna e flessibilità. "Molti imprenditori torinesi fuoriusciti dalla Fiat, proprio perché protetti in qualche misura dal mercato, furono portati a sviluppare nella propria impresa, più gli elementi tecnici che le funzioni manageriali e di orientamento al mercato" (Michelsons 2001 p. 121). Si trattava di fornitori fortemente "dipendenti" ma non in modo semplice: "Il problema è che quando si parla di rapporti tra Fiat e indotto si ha una fallace impressione unitaria. In realtà Fiat, per quanto gerarchizzata, non è un soggetto unico: vi è una pletera di enti ed individui che trattano con i fornitori ai diversi livelli della gerarchia, per divisioni, sezioni, singoli stabilimenti, linee di prodotto, officine, reparti, uffici, enti annessi e connessi" (Michelsons 2001 p. 111).

Stante ciò, quando Fiat negli anni '90 cominciò ad esternalizzare aspetti strategici della produzione e dello sviluppo prodotto ai fornitori si trovò nella necessità – chiaramente sotto forma di monarca – di investire risorse per aumentare il livello di managerialità e competenze di questi fornitori.

⁹ Rossignolo (1971) stimò l'esistenza di circa 3500 imprese fornitrici, di cui 1200 circa fornitori diretti di Fiat.

3.2. Razionalizzazione e crescita lenta dei fornitori indipendenti

Gli anni '80 videro una profonda riorganizzazione di Fiat Auto volta ad aumentare la produttività degli impianti e la qualità incorporata nelle vetture.

Internamente, la direzione intrapresa fu, da un lato, verso il modello della Fabbrica ad Alta Automazione come risposta ipertecnologica al modello fordista di produzione (Bonazzi 1994); dall'altro una politica di forte riduzione degli occupati in Italia, tale per cui il loro numero scese da 135.000 nel 1980 a 78.000 nel 1986.

Esternamente, a partire dal 1980 Fiat iniziò un drastico processo di selezione dei fornitori che la portò, nel giro di due anni, a ridurre il numero da 1200 a 850, eliminando soprattutto le piccole imprese. Con i fornitori rimanenti Fiat riorganizzò la relazione puntando sia alla riduzione dei costi che all'aumento della capacità innovativa (Enrietti 1987; 1995).

Ambedue le direzioni furono però non completamente adeguate agli obiettivi: la Fabbrica ad Alta Automazione si dimostrò troppo rigida e quindi non in grado di affrontare la sfida della flessibilità: la nuova strategia puntò allora alla realizzazione della Fabbrica Integrata (Bonazzi 1994) che trovò concreta e piena espressione nel nuovo stabilimento di Melfi.

Sul fronte della gestione del rapporto con i fornitori il cambiamento andò tanto nella direzione di un consistente aumento della responsabilità produttiva e progettuale dei fornitori¹⁰ (tabella 2), quanto nella drastica riduzione del loro numero¹¹ (tabella 3) (Enrietti, Lanzetti 2002a; Volpato 2004). Nel rapporto con i fornitori la strategia di Fiat Auto fu di puntare sulla creazione di una partnership privilegiata con un numero ristretto di fornitori che molto si avvicinava, almeno formalmente, al modello cooperativo giapponese (Zirpoli 2001). Il modello si basava sostanzialmente su di un reale spostamento di responsabilità verso i fornitori - con una politica di co-design, di condivisione dei rischi, di coinvolgimento nel controllo dei costi -, e una struttura piramidale con in cima un numero limitato di fornitori diretti.

¹⁰ Fattore che ha condotto all'aumento, o alla creazione, di capacità progettuale da parte di molte imprese fornitrici, in questo modo innalzandone tanto il livello qualitativo quanto la capacità di aumentare il valore aggiunto.

¹¹ Legata anche al passaggio alla fornitura di sistemi e moduli piuttosto che di semplici particolari

Tabella 2: Andamento della disintegrazione verticale Fiat Auto (quote di produzione e progettazione esternalizzate)

	1982	1987	1992	1996	1998	1999	2000
Produzione (%)	50	52	65	70	70	73	72
Progettazione (%)	30	30	45	59	70	73	72

Fonte: Fiat Auto

Tuttavia, la effettiva implementazione del modello collaborativo fu piuttosto contraddittoria, riflettendo le complessità, interne ed esterne a Fiat, inerenti al passaggio da una governance gerarchica di processi produttivi relativamente semplici ad una situazione in cui una più ampia cooperazione è associata ad attese più elevate in termini di qualità, prestazioni e innovazione.

Tabella 3: Andamento numero fornitori Fiat Auto

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	2001	2005
Fornitori	1.200	1.050	990	723	670	560	520	410	380	370	350	364	330	350
N° Indice	100	87,50	82,50	60,25	55,83	46,67	43,33	34,17	31,67	30,83	29,17	30,33	27,50	29,17

Fonte: Fiat Auto

3.3. *Dispotismo non illuminato*

In uno studio sulle pratiche manageriali di Fiat Auto nei confronti dei propri fornitori, Zirpoli (2001; si veda anche Zirpoli, Caputo 2003) ha evidenziato che, nonostante la conclamata adesione di questa impresa ad una strategia di collaborazione con i fornitori, la sua effettiva realizzazione ha rivelato contraddizioni tali da mettere potenzialmente in crisi gli stessi obiettivi dichiarati. In particolare, i fornitori si sono mostrati disposti ad assumersi responsabilità nell'area della ricerca e sviluppo e ad allargare il portafoglio clienti, ma molti di loro si sono interrogati sulla "sostenibilità di una simile strategia, in presenza di una costante riduzione dei prezzi dei componenti imposta da Fiat, che quindi, non sembra rinunciare al proprio potere di mercato al fine di rinforzare la cooperazione e la relazione con i fornitori" (Zirpoli, Caputo 2001 p. 69). "L'approccio di Fiat [centrato sui costi] è visto dai fornitori non solo come sleale ma anche incompatibile con i piani di sviluppo di nuove tecnologie e di nuovi

componenti dedicati a Fiat” (Zirpoli 2001 p. 10). I fornitori, pur riconoscendo come il taglio dei costi fosse una necessità, lamentavano però l’assenza di procedure formalizzate per una riduzione dei costi condivisa; un atteggiamento di tal genere può indurre i fornitori a non rivelare informazioni per timore che possano essere usate contro di loro durante la contrattazione sui costi. Zirpoli (2001 p. 12) conclude sostenendo che l’assenza di tecniche di condivisione dei profitti di fronte ai rischi assunti dai fornitori “può minacciare la loro motivazione, la loro attitudine a cooperare e la loro disponibilità ad investire e ad assumersi rischi”.

3.4. Dispotismo illuminato ed i suoi limiti

Occupandoci in specifico dei cambiamenti intervenuti nel sistema di produzione piemontese che ruotava intorno a Fiat è importante evitare un rappresentazione monodirezionale, per cui tutte le decisioni venivano prese in Corso Marconi (e poi al Lingotto): intendiamo dire che certamente le decisioni strategiche di Fiat avevano un peso tale che tutti gli altri attori dovevano porsi in rapporto ad esse, ma che in ogni caso non avvenivano nel vuoto. Indubbiamente, la strategia di internazionalizzazione di Fiat ha obbligato i fornitori piemontesi ad aprirsi al mercato internazionale¹² (Balcet 2002) e anche l’esclusione di alcune imprese dalla fornitura a Fiat è stato un forte stimolo per ricercare nuovi mercati (Bianchi et al. 2001); ma è altrettanto importante riconoscere che questi cambiamenti localmente delimitati si inseriscono in trasformazioni che hanno investito in generale i mercati automobilistici e che hanno costituito una condizione per l’emergere di imprese indipendenti in grado di operare sui mercati globali.

Qui vogliamo però dedicare attenzione a come Fiat ha anche assunto il ruolo che definiamo di “despota illuminato”. Innanzitutto Fiat, come monarca, è stata più di un semplice, anche se dominante, cliente: essa ha fornito numerosi e importanti beni competitivi territoriali inclusi, in particolare, il Centro Ricerche

¹² Sia attraverso esportazioni che con investimenti esteri diretti.

Fiat (CRF) e l'ISVOR¹³, organizzazioni interne al Gruppo ma che hanno offerto servizi anche alle imprese del territorio piemontese. In secondo luogo, negli anni '90, essa ha compiuto sforzi per riorientare i fornitori domestici verso nuove strategie coerenti con gli obiettivi di Fiat stessa, in ciò svolgendo un fondamentale ruolo di coordinamento all'interno del sistema della fornitura.

Stante la difficoltà a procedere oltre nella riduzione dei fornitori (tabella 2), nel 1990 Fiat Auto diede una svolta al suo ruolo di fornitore di beni competitivi territoriali lanciando un progetto volto ad aiutare un buon numero dei propri fornitori a sviluppare nuove competenze per abbattere i costi e strutturare l'azienda secondo criteri di efficienza e di rapidità di risposta alle esigenze del mercato. Il progetto venne denominato "Sviluppo e integrazione del sistema fornitori", meglio conosciuto come "Crescita guidata", ed era rivolto alle imprese definite co-leader, ovvero quei fornitori che, pur non avendo livelli di qualità e affidabilità sufficienti, avevano però buone potenzialità di miglioramento. L'iniziativa, partita nel settembre 1991 con 8 imprese, ebbe un buon successo: in tutto, nell'arco di quattro anni, furono coinvolti 304 componentisti, pari al 55% delle imprese fornitrici (Follis et al. 2003). Questa iniziativa però, essendo rivolta ai fornitori di primo livello, non affrontava direttamente il problema della ridotta efficienza dei fornitori di secondo e terzo livello, problema fino ad allora risolto da Fiat Auto in termini contrattuali (Vitali 2001), trasferendone cioè la responsabilità ai propri fornitori diretti; in particolare Fiat Auto comminava penali a questi ultimi quando venivano rilevati difetti imputabili ai subfornitori. In questo modo il raggiungimento degli obiettivi da parte di Fiat passava attraverso la capacità dei propri fornitori di assicurarsi che i fornitori di secondo livello fossero in grado di corrispondere alle richieste del cliente finale. Ciò indusse alcuni fornitori di primo livello a definire livelli variabili di partnership con i propri fornitori, soprattutto per quanto riguarda la qualità e l'evoluzione della tecnologia¹⁴. Nonostante questi interventi, negli anni '90 i fornitori piemontesi di secondo livello manifestavano ancora debolezze soprattutto a tre livelli: sistemi di qualità, controllo dei processi e gestione finanziaria (Vitali 2001).

¹³ Struttura dedicata alla formazione di alto livello e manageriale

¹⁴ Dalla ricerca di Vitali (2001) su di un campione di 79 fornitori di secondo livello risulta, ad esempio, che il 38% di queste aveva sperimentato forti stimoli da parte dei fornitori di primo livello verso l'innovazione.

Nel 1998 Fiat Auto modificò la propria strategia, decidendo di assumere un ruolo attivo, anche se indiretto, nella fornitura di beni collettivi per il sistema rilanciando così l'iniziativa della "Crescita guidata" ma, questa volta, verso i fornitori di secondo e terzo livello, e coinvolgendo i propri fornitori di primo livello. Stante la lunga storia di un coordinamento gerarchico nella filiera automobilistica piemontese la riproposizione della "Crescita guidata" si presenta quindi particolarmente interessante. Essa dimostra il riconoscimento, da parte di Fiat, del carattere sempre più sistemico della rete regionale di fornitura e della esistenza di un nocciolo di fornitori di primo livello in grado di assumere un ruolo più attivo nel sistema. Il progetto di Fiat si basava sul fatto che i fornitori di primo livello potevano giocare, verso i fornitori di secondo e terzo livello, lo stesso ruolo che Fiat aveva svolto nei loro confronti con la "Crescita Guidata I". La soluzione organizzativa venne trovata affidando la parte esecutiva del programma ad un Consorzio (CONSAF) costituito dai fornitori di primo livello e dai loro clienti all'interno dei settori automotive del gruppo Fiat (Fiat Auto, Iveco, New Holland)¹⁵; la formazione e gli aspetti amministrativi erano invece affidati ad ISVOR, mentre ai fornitori diretti veniva affidato il compito di seguire la crescita dei loro fornitori e di assicurare l'implementazione pratica di quanto appreso nella parte di formazione (Follis et al 2003). L'iniziativa richiedeva ai fornitori di primo livello di innanzitutto selezionare i propri fornitori che avrebbero dovuto seguire tre successivi moduli¹⁶ aventi come tema

- la regolamentazione del processo produttivo;
- la qualità in produzione e tecniche preventive per il processo;
- le metodologie per il miglioramento della qualità.

Ai moduli faceva seguito un mese durante il quale le imprese di subfornitura dovevano implementare nella loro attività quotidiana le metodologie e le procedure che erano state apprese durante il corso, sotto - e qui stava la novità - l'assistenza ed il controllo di tecnici della imprese cliente, fornitore di primo livello di Fiat. Al termine di un periodo di sei mesi i risultati conseguiti da ogni subfornitore dovevano essere verificati e valutati da tecnici della impresa cliente

¹⁵ CONSAF aveva due missioni: aggregare orizzontalmente le necessità dei fornitori di primo livello così da conseguire economie di scala nell'attività di formazione; risolvere i problemi logistici e burocratici per ottenere fondi pubblici.

¹⁶ Il corso era diretto ai proprietari delle imprese, ai managers e al personale addetto alla qualità.

utilizzando criteri specifici definiti da ANFIA e basati su di una versione ridotta del manuale VSQ94¹⁷. L'iniziativa venne presentata ad oltre 130 fornitori di primo livello e a circa 700 loro subfornitori: vi parteciparono poi concretamente 102 fornitori di primo livello e 428 di secondo livello, prevalentemente di piccola dimensione (Follis et al 2003).

La “Crescita guidata II”, pur non rappresentando una novità assoluta, costituiva un esempio dei cambiamenti nel ruolo di Fiat come monarca in un mondo sempre più aperto; in effetti, la Fiat, se trovava un limite nelle competenze prevalentemente tecniche della propria ampia base di fornitura, non poteva però basarsi esclusivamente su meccanismi di mercato per indurre i fornitori a riorganizzarsi secondo le sue nuove esigenze, stante il suo ruolo di acquirente dominante. Ma la casa auto torinese aveva anche il potere e l'interesse per spingere i necessari cambiamenti organizzativi verso il basso della catena di fornitura, utilizzando un metodo basato sulla cooperazione ed il coinvolgimento dei propri fornitori.

Tuttavia, l'aspetto più interessante della seconda “Crescita guidata” sta nel suo esito finale, emblematico del cambio di natura del rapporto di Fiat con il sistema di fornitura regionale e illuminante circa la necessità di introdurre fonti alternative di governance: in effetti, questa iniziativa ha permesso di rendere più solida la struttura organizzativa dei fornitori di secondo livello e, per questa via, di aumentare il livello di autonomia da Fiat Auto. Ma la fine del progetto non è avvenuto a seguito dell'indebolimento degli incentivi strutturali alla fornitura di beni collettivi da parte di Fiat, bensì a seguito della concentrazione delle sue risorse nella implementazione delle joint ventures (acquisti e powertrain) appena definite con GM¹⁸. In effetti, l'attività di formazione all'interno della Crescita Guidata terminò nel novembre 2000, in contraddizione con uno dei suoi obiettivi qualificanti, ovvero l'allargamento dell'iniziativa ad altri fornitori di primo e secondo livello.

Nonostante la sua fine prematura, l'elemento più significativo della “Crescita Guidata” è stato l'impegno di un gruppo di fornitori di primo livello affinché l'iniziativa potesse funzionare (Follis et. al 2003). In primo luogo, dei

¹⁷ Un manuale definito congiuntamente da Fiat Auto e da numerosi fornitori per la effettuazione delle operazioni di certificazione.

¹⁸ L'alleanza tra Fiat e GM è del marzo 2000.

102 fornitori di primo livello che parteciparono all'iniziativa, 30 di essi dimostrarono un forte coinvolgimento, indicando ognuna quattro o più dei propri fornitori. In secondo luogo, alla fine del 2002, 120 fornitori di secondo livello avevano conseguito una valutazione positiva ma la chiusura della valutazione in tempi ravvicinati pare essere fortemente correlata all'impegno e all'interesse nell'iniziativa dimostrati dal fornitore di primo livello: infatti, se i 120 fornitori di secondo livello sono stati valutati da 45 fornitori di primo livello (il 41% del totale), 18 di questi ultimi, da soli, ne hanno valutato 77, ovvero il 64% dei 120. In particolare, buona parte delle 18 imprese sono rappresentate da fornitori di primo livello che avevano partecipato all'iniziativa con almeno quattro fornitori di secondo livello, valutandone poi circa l'80%. "Pertanto, la numerosità dei fornitori iscritti per impresa risulta, in alcuni casi, come l'indicatore di un forte impegno a portare a termine l'iniziativa" (Follis et. al 2003 p. 193).

La fine anticipata della "Crescita guidata II" non significa, tuttavia, che la necessità di una crescita organizzativa di buona parte delle piccole imprese piemontesi sia venuta meno; piuttosto, significa soltanto che aver posto al centro gli interessi di una sola impresa privata mostra un evidente limite, e che ciò non può non entrare nell'attuale dibattito regionale sulla politica industriale.

4. OLTRE LA MONARCHIA: OLIGARCHIA O REPUBBLICA?

Storicamente, la posizione dominante di Fiat in trovava espressione, almeno fino alla fine degli anni '90, anche nella capacità di ottenere interventi di politica industriale come protezionismo (specialmente contro i concorrenti giapponesi), acquisizioni (ad esempio Alfa Romeo) e cessioni (ad esempio una parte della siderurgia Fiat), incentivi per investimenti nel Sud Italia.

La recente crisi della Fiat, e quindi il dibattito sui possibili interventi di politica industriale, si è inserita però in un contesto profondamente mutato rispetto a quello precedente: da un lato, una normativa UE che limita fortemente la possibilità di aiuti di stato al settore auto, in quanto settore sensibile a livello europeo; dall'altro, i recenti cambiamenti costituzionali che hanno condotto alla ridefinizione dei ruoli dello Stato e delle Regioni relativamente alla politica

industriale, con un forte decentramento di responsabilità alle Regioni stesse (Forti, Viesti 2003).

Tale premessa è importante per illustrare la dinamica che si è determinata in Piemonte a seguito del venir meno del ruolo del tradizionale attore dominante. Nel corso degli anni '90 un numero consistente di regioni europee a forte specializzazione automobilistica si è dotato di una struttura organizzativa (in sintesi, di una Agenzia) volta a promuovere e rappresentare l'insieme delle imprese di fornitura, ma anche a stimolare processi innovativi attraverso la cooperazione tra le imprese (Enrietti et al. 2003): il Piemonte è rimasta ad oggi una delle poche regioni a non essersi dotata di questo strumento¹⁹ nonostante nel recente passato siano stati esperiti due tentativi in questa direzione. Il primo è del 1999 quando, in corrispondenza della firma del "patto di sviluppo regionale" tra i vari attori economico-sociali, in Piemonte venne riconosciuta l'esistenza di un "distretto tecnologico dell'auto" (Bianchi et al. 2001) che, come tale, avrebbe potuto agire nella fornitura di alcuni servizi alle imprese del settore, ad esempio la formazione e il trasferimento tecnologico. Dopo un diffuso consenso iniziale, tale prospettiva di politica industriale non trovò soggetti in grado di portarla avanti.

Le ultime difficoltà di Fiat Auto hanno tuttavia riproposto il tema e rilanciato il dibattito su come e se sviluppare istituzioni indirizzate al sistema automotive in modo da assicurare la fornitura di quei beni competitivi territoriali che in precedenza erano creati da Fiat; dibattito che ha dovuto fare i conti con l'ombra lunga della Fiat. All'inizio del 2004 venne infatti ufficialmente dichiarata chiusa una importante proposta di collaborazione pubblico-privata, *La Management Company per la filiera dell'auto*, lanciata in grande stile giusto un anno prima: un comitato promotore composto dalle rappresentanze imprenditoriali, dalla Camera di commercio di Torino, con il sostegno finanziario dei tre enti locali e delle due maggiori banche torinesi (Sanpaolo IMI e Unicredito Italiano), aveva deciso di affidare alla società di consulenza Roland Berger il compito di disegnare una Management Company (MC) con il ruolo di "gestire le risorse necessarie per il finanziamento delle attività comuni e di coordinare le azioni come punto di riferimento dell'intera filiera. Le aree di attività nelle quali avrebbe operato la Management Company erano: supporto alle vendite; ricerca,

¹⁹ Una analisi dettagliata di questa realtà è contenuta in Enrietti, Lanzetti (2003)

innovazione e trasferimento tecnologia; shared services; formazione; servizi finanziari”²⁰. Operativamente, alla base dell’iniziativa erano una serie di progetti pilota per la fornitura di moduli o sottosistemi a cui dovevano partecipare una serie di imprese tra loro collegate verticalmente.

All’inizio del 2004, come già detto, ne venne però ufficialmente annunciata la fine. Quali i motivi del fallimento? In primo luogo, un ruolo significativo è stato svolto dal cambio di atteggiamento della nuova dirigenza Fiat (in particolare il nuovo amministratore delegato Giuseppe Morchio) che aveva fortemente riorientato verso l’interno del Gruppo la funzione del Centro Ricerche Fiat, quando, in precedenza, si era manifestata una disponibilità a porre il Centro stesso a disposizione del territorio all’interno della MC. Un secondo elemento è stato il ridotto interesse di grandi imprese della filiera, operanti in una ottica internazionale, di porre attenzione e di investire risorse per un rafforzamento del sistema locale. Un terzo motivo è stata la difficoltà del sistema imprenditoriale locale (al di là delle enunciazioni di principio) a fare sistema: ci si è invece trovati di fronte ad una difesa della autonomia della propria impresa, al ritenere la collaborazione artificiosa ed economicamente senza ritorni adeguati, ovvero con costi superiori ai vantaggi. Si può, quindi, parlare anche di una cultura imprenditoriale locale diffidente verso la collaborazione.

Di fronte a questo scenario non emerse un ruolo forte e autonomo degli enti pubblici, in particolare del Governo regionale, tale da poter dar vita ad iniziative, magari più limitate, ma che soddisfacessero alla necessità di sostenere la crescita e lo sviluppo soprattutto delle piccole e medie imprese.

Dal punto di vista teorico, il fallimento dell’iniziativa sottolinea come il cambiamento istituzionale, seppure necessario in base alle contingenze storiche, possa facilmente non avvenire, e che quindi un possibile futuro industriale del Piemonte automobilistico possa ancora essere immaginato in forte continuità col passato, cioè con una economia dotata di una governance sostanzialmente di mercato, fondata su di una debole “oligarchia produttiva”. In effetti la regione possiede un importante nucleo di imprese ben integrate nel mercato internazionale e in grado di relativamente disconnettersi dal sistema locale lasciando indietro molte piccole imprese di fornitura, queste invece fortemente radicate nel

²⁰ Si veda *La Management Company per la filiera dell’auto piemontese*, Incontro con la stampa, 7 maggio 2003.

territorio, storicamente dipendenti dai propri clienti per la capacità di export e che necessitano di un accesso guidato ai beni competitivi locali (Crouch et al., 2001).

Tuttavia, la soluzione “oligarchica” non può essere data per scontata: è ancora troppo presto per dare per spacciata la possibilità di un futuro “repubblicano” per il sistema produttivo locale. Tale prospettiva può essere mantenuta prendendo a prestito alcune idee dalla consolidata letteratura italiana sui distretti. Un futuro di questo tipo richiede, nelle parole di Brusco (1992 p. 195), che il sistema produttivo venga visto “non solo come una unità di analisi ma anche come una unità di iniziativa: una organizzazione organicamente unificata il cui sviluppo è rallentato o impedito da strozzature che l’azione pubblica può trasformare in opportunità” per risolvere cioè i problemi che il settore privato potrebbe non essere in grado di gestire autonomamente. Detto in altri termini, si richiede che gli attori politici siano in grado di stimolare le piccole e medie imprese della regione a comportarsi come un sistema e non semplicemente a vivere dentro un sistema (Whitford 2001). Si tratta di un approccio in continuità con la nostra analisi storica dello sviluppo istituzionale del sistema produttivo piemontese: abbiamo infatti sostenuto finora tanto che il sistema automobilistico piemontese non possa essere visto solo come la somma delle sue singole parti, quanto che il suo sviluppo sia stato sostanzialmente guidato dall’interazione tra un potente attore di coordinamento (Fiat) e le spesso involontarie conseguenze di decisioni assunte nel passato a seguito delle sfide poste da una economia sempre più aperta e globale. La iniziale disintegrazione verticale di Fiat Auto degli anni ’80, per esempio, era basata sulla esistenza di una vasta rete di fornitori regionali che era cresciuta a seguito della espansione di Fiat Auto negli anni ’60 e ’70. Inoltre, il consolidamento del sistema della fornitura e la sua sempre più grande integrazione nel mercato globale negli anni ’90 fu fortemente influenzata dalla strategia di Fiat Auto di spingere i propri fornitori verso i mercati esteri e di adottare strumenti organizzativi che inducessero i fornitori stessi ad adeguarsi agli standard internazionali in termini di progettazione e qualità.

Il dato nuovo, oggi, è l’assenza di un attore privato che abbia da solo l’incentivo, o i mezzi, per spingere il sistema a risolvere il dilemma di azione collettiva: ma è anche vero che esistono risorse e rapporti consolidati tra imprese di secondo o terzo livello di fornitura che inducono a pensare che un Governo

regionale con una più netta visione strategica possa indirizzare la situazione verso una qualche forma di “repubblica democratica”.

Alcuni passi in questa direzione sono già stati intrapresi: ne è un esempio l’iniziativa della Camera di Commercio di Torino, e finanziato dalla Regione Piemonte, dall’Unione Europea e dal Ministero dell’Economia, denominata *From Concept to Car* (Dall’Idea all’Auto)²¹: dopo una iniziale ricostruzione dell’universo delle imprese della componentistica piemontese, ne sono state selezionate 170 eccellenti, quelle cioè in possesso di capacità tecniche e progettative per competere sul mercato globale ma che necessitavano di un sostegno di marketing. Per queste imprese la Camera di Commercio ha sviluppato un programma volto ad avvicinarle ai mercati finali attraverso una serie di incontri con possibili clienti (sia case auto che fornitori di primo livello). L’iniziativa rappresenta però solo un elemento di ciò che sarebbe necessario per realizzare effettivamente una più forte governance cooperativa del sistema produttivo locale; in effetti, essa lascia fuori buona parte dei fornitori di secondo e terzo livello, cioè proprio quelle imprese che, pur in possesso di forti competenze tecniche, soffrono di una dipendenza eccessiva da un numero ristretto di clienti e non sono sempre in grado di accedere alle informazioni ed ai servizi disponibili nell’area (Botticelli, Paparella, 2002; Enrietti et al., 2003).

Un altro fattore che ha impresso una accelerazione al tema della governance della filiera è stato il cambio di maggioranza alla Regione Piemonte a seguito delle elezioni del 2005²², cambio che ha permesso di portare a termine una trattativa, in atto da mesi, che ruotava intorno al nodo di Mirafiori e che vedeva come interlocutori principali il Comune di Torino e la Fiat. La questione Mirafiori esprimeva, ed esprime tuttora, una duplice problematicità: da un lato, circa la metà dell’area dello stabilimento risulta inutilizzata, dall’altro, i ridotti volumi produttivi realizzati nell’impianto si riflettono in ripetuta Cassa Integrazione e riduzione degli occupati (si veda parte II). La trattativa tentava quindi di contemperare interessi collettivi (l’occupazione) con interessi privati (la riduzione dei costi) all’interno di una prospettiva di lungo periodo, quale la trasformazione

²¹ Per maggiori informazioni si veda il sito:
http://www.centroestero.org/Page/t07/view_html?idp=949

²² Dal centro destra al centro sinistra.

di una parte dell'area di Mirafiori dentro un progetto di trasformazione urbanistico-economica della città di Torino²³.

Se la gestione Marchionne-Montezemolo della Fiat ha riaperto un reale dialogo con le istituzioni locali, il risultato elettorale regionale - che ha portato tutte e tre gli enti locali piemontesi interessati (Comune, Provincia, Regione) ad avere lo stesso tipo di maggioranza politica²⁴ - ha infine permesso, nel novembre 2005, di giungere alla conclusione dell'accordo; esso prevede l'acquisizione da parte dei tre enti pubblici di un'area di circa 300.000 metri quadrati all'interno dello stabilimento di Mirafiori ad un prezzo di 67 milioni di euro, con l'impegno di Fiat di installare, sempre a Mirafiori, una linea aggiuntiva (rispetto a quella di Melfi) per la produzione di circa 80.000 vetture della Grande Punto²⁵.

Ma questo accordo, oltre a rappresentare una svolta di tipo politico tra soggetti pubblici e la Fiat, contiene al proprio interno elementi che rilanciano la questione della governance della filiera dopo la fine della "monarchia". Il testo della legge regionale approvata il 15 novembre 2005²⁶ prevede infatti all'articolo 5 la definizione di "Interventi per la filiera automobilistica" volti a "sostenere lo sviluppo e rafforzare la competitività delle piccole e medie imprese, anche artigiane, operanti nella filiera automobilistica"²⁷ a cui sono chiamati a contribuire gli Enti territoriali che hanno siglato l'accordo, l'Università ed il Politecnico di Torino, le associazioni di categoria ed il Gruppo Fiat. Anche nel Protocollo allegato alla legge, sottoscritto dai tre enti e da Fiat S.P.A., si dice nella Premessa che le parti "hanno individuato le seguenti azioni comuni: (ii) studio di una serie di interventi finanziari, organizzativi e di supporto all'attività di R&S per le imprese operanti nell'indotto automobilistico e nella filiera della mobilità"; all'articolo 6 (Interventi per ricerca, la formazione e l'innovazione) il comma (v) recita che CRF e ISVOR sono state individuate "come risorse per il territorio, attraverso il sostegno e la promozione congiunta

²³ A questo proposito si veda l'elaborazione relativa al Secondo Piano Strategico della Città di Torino, http://www.torino-internazionale.org/Page/t13/view_html?idp=2710

²⁴ L'entrata per ultima della Regione non è marginale in quanto è questa istituzione a possedere ampi poteri di intervento di politica industriale.

²⁵ Dovrebbe entrare in produzione nel mese di maggio 2006 e avrebbe l'effetto di ridurre consistentemente il numero degli operai in Cassa integrazione.

²⁶ Dal titolo "Interventi per la riqualificazione delle aree industriali piemontesi"

²⁷ Si fa riferimento, ad esempio, alla capitalizzazione delle imprese, a misure che incentivino la crescita dimensionale, a strumenti di supporto alla R&S e alla diversificazione.

delle attività di ricerca applicata e della formazione professionale”. Si tratta quindi di un processo che va nella direzione prospettata in questo articolo, quella di una governance non gerarchica del sistema dell’automotive piemontese²⁸: gli enti locali svolgono un ruolo propulsore nella definizione di una governance per la filiera; Fiat diventa un soggetto che partecipa alla definizione della governance, ma questa volta collettiva, e quindi non svolgendo più l’esclusivo ruolo di monarca; una serie di altre organizzazioni (rappresentanze imprenditoriali di categoria e Camera di Commercio, Università e Politecnico) partecipano alla definizione della governance. Nel nuovo scenario venutosi a creare, il problema centrale oggi per gli attori politici non è più, quindi, se gli enti locali, ed in particolare la Regione, siano in grado di progettare una governance collettiva, ma piuttosto se saranno in grado di garantirsi un supporto sufficiente dagli attori chiave al fine di intraprendere progetti collaborativi, ciò che Hall, Soskice (2001a) definiscono una “business coordinating capacity”²⁹.

In conclusione, ci pare che le trasformazioni intervenute nella filiera nell’arco di venti anni, e che qui abbiamo brevemente descritto, confermino, a livello teorico, come i cambiamenti istituzionali possano far leva su subsistemi di governance già esistenti, ma in forma latente, e che possono essere valorizzati proprio quando le esistenti realtà istituzionali diventano subottimali (Crouch, Farrell, 2002).

²⁸ E che farebbe intravedere la realizzazione di una struttura (Agenzia) come quelle che altre regioni europee, a forte presenza di industria automobilistica, hanno già reso operative per promuovere iniziative in grado di sostenere i componentisti in una competizione globale (per una dettagliata rassegna delle varie Agenzie europee si vedano Enrietti, Pichierri, Vercelli (2003) ed Enrietti, Lanzetti (2003).

²⁹ Occorre ricordare che il fallimento della Management Company sottolineava proprio la difficoltà a stimolare una cooperazione tra imprese.

BIBLIOGRAFIA

- Amable B. (2000), Institutional complementarity and diversity of social systems of innovation and production, in *Review of International Political Economy* 7, 645-687.
- Amin A. (2001), Moving on: institutionalism in economic geography, in *Environment and Planning A* 33, pp. 1237-1241.
- Arthur W. B. (1994), *Increasing Returns and Path Dependency in the Economy*. University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Bagnasco A. (1977), *Tre Italie: La problematica territoriale dello sviluppo italiano*. Il Mulino, Bologna.
- Balcer G. (2002), I limiti della globalizzazione mirata di Fiat Auto, in *Economia e politica industriale* 116, pp. 87-100.
- Bianchi R., Enrietti A., Lanzetti R. (2001), The technological car district in Piedmont: definitions, dynamic, policy, in *International Journal of Automotive Technology and Management* 1, 397-415.
- Bodo G. (2002), Una rivoluzione non annunciata: La FIAT nell'ultimo decennio, in *L'industria* 23, pp. 33-55.
- Bonazzi G. (1994), A Gentler Way to Total Quality? The case of the 'integrated factory' at Fiat Auto, in *Global Japanization: the transnational transformation of the labour process* (a cura di Elger, T., Smith, C.) Routledge, London, pp. 266-296.
- Botticelli R., Paparella, D. (a cura di) (2002), *I sistemi territoriali dell'auto. Il Piemonte e la Basilicata*, FrancoAngeli, Milano.
- Brusco S. (1992), Small firms and the provision of real services, in *Industrial districts and local economic regeneration* (a cura di Pyke, F., Sengenberger, W.) International Institute for Labor Studies, Geneva, pp. 176-196.
- Camuffo A., Gerli F., Volpato G. (2004), Synergy Savings in the GM-Fiat Strategic Alliance, in *Actes du Gerpisa*, 36, pp.71-87.
- Comito V. (2005), *L'ultima crisi. La Fiat tra mercato e finanza*, L'ancora, Napoli
- Conti S., Enrietti A. (1995), The Italian Automobile Industry and the Case of Fiat: One Country, One Company, One Market?, in *Towards a New Map of Automobile Manufacturing in Europe: New Production Concepts and Spatial Restructuring* (a cura di Hudson, R. and Schamp, E.) Springer, Berlin, pp. 117-145.
- Crouch C., Farrell H. (2002), Breaking the Path of Institutional Development? Alternatives to the New Determinism, in *MPIFG Discussion Paper*, Cologne.
- Crouch C., Le Galès P., Trigilia C., Voelzkow H. (Eds.) (2001), *Local Production Systems in Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Crouch C., Streeck W. (Eds.) (1997), *The Political Economy of Modern Capitalism*, Sage, London.
- Crouch C., Trigilia C. (2001), Conclusions: Still Local Economies in Global Capitalism, in *Local Production Systems in Europe* (a cura di Crouch C., Le Galès P., Trigilia C. e Voelzkow H.) Oxford University Press, Oxford, pp. 212-237.
- Enrietti A. (1987), La dinamica dell'integrazione verticale alla Fiat Auto Spa., in *Economia e politica industriale* 55, pp. 113-145.
- Enrietti A. (1995), Il settore dei componenti auto: struttura e dinamica, in *Economia e politica industriale* 88, pp. 131-151.
- Enrietti A., Lanzetti R. (2002a), Fiat Auto: le ragioni della crisi e gli effetti a livello locale. *Quaderni del Dipartimento di Scienze Economiche Hyman P. Minsky* 7, pp. 1-18.
- Enrietti A., Lanzetti R. (2002b), Il ruolo della componentistica nella crisi Fiat, in *Economia e politica industriale* 116, pp. 117-129.
- Enrietti A., Lanzetti R. (2003), La crisi Fiat Auto e la politica industriale locale: il caso del Piemonte, in *Stato e Mercato* 68, pp. 261-264.
- Enrietti A., Pichiéri A., Vercelli A. (2003), *Rapporto su Agenzie di Promozione PMI Automotive*, Regione Piemonte, Torino.
- Florida R. (1996), Regional Creative Destruction: Production Organization, Globalization, and the Economic Transformation of the Midwest, in *Economic Geography* 72.3, pp. 314-334.
- Follis M., Enrietti A., Whitford J. (2003), Rapporti cooperativi nella catena di fornitura automobilistica: la "Crescita Guidata" di Fiat Auto in una prospettiva comparata, in *La corteccia e il midollo: le terziarizzazioni nell'industria postfordista* (a cura di Bonazzi, G. e Negrelli, S.) FrancoAngeli, Milano.
- Forti A., Viesti G. (2003), Distretti industriali e politiche per i distretti industriali in Italia, in *Processi e politiche per l'internazionalizzazione del sistema Italia* (a cura di Guerrieri, P.) IAI Quaderni, Roma, pp. 73-100.

- Frigant V., Lung Y. (2002), Geographic proximity and supplying relationships in modular production, in *International Journal of Urban and Regional Research* 26.4, pp. 742– 755.
- Gavosto A. (2002), La Fiat e la globalizzazione, in *LaVoce.info*.
- Hall P., Soskice D. (2001b), *Varieties of Capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*, Oxford University Press, Oxford.
- Herrigel G. (1996), *Industrial Constructions: The Social Foundations of German Industrial Power*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Hollingsworth J. R., Boyer R. (Eds.) (1997), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*, Cambridge University Press, New York.
- Larsson, A. (2002) The development and regional significance of the automotive industry: supplier parks in western Europe, in *International Journal of Urban and Regional Research* 26.4, pp. 767– 784.
- Le Galès P., Voelzkow H. (2001), Introduction: The Governance of Local Economies, in *Local Production Systems in Europe* (a cura di Crouch C., Le Galès P., Trigilia C., Voelzkow H.) Oxford University Press, Oxford, pp. 1-25.
- Michelsons A. (2001), Grande fabbrica e minime imprese: l'indotto Fiat negli anni del 'boom economico', in *Comunità di imprese: Sistemi locali tra ottocento e novecento* (a cura di Amatori F., Colli A.) Il Mulino, Bologna.
- Piore M., Sabel C. (1984), *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. Basic Books, New York.
- Rodríguez-Pose A. (2001), Local Production Systems and Economic Performance in France, Germany, Italy, and the United Kingdom, in *Local Production Systems in Europe* (a cura di Crouch C., Le Galès P., Trigilia C., Voelzkow H.) Oxford University Press, Oxford, pp. 25-45.
- Rossignolo G. (1971) L'industria automobilistica nell'economia italiana: un'analisi input-output, in *L'impresa* 13.2, pp. 140-145.
- Swedberg R. (2003), *Principles of Economic Sociology*. Princeton University Press, Princeton.
- Vitali G. (2001), Le imprese della componentistica in Piemonte: da fornitori a partner, in *Dinamiche Competitive e Innovazione nel Settore della Componentistica Auto* (a cura di Rolfo S., Vitali G.) FrancoAngeli, Milano, pp. 103-142.
- Volpato G. (2002), Una crisi che viene da lontano. Il marketing strategico di Fiat Auto, in *Economia e politica industriale* 116, pp. 63-86.
- Volpato G. (2004), *Fiat Auto. Crisi e riorganizzazioni strategiche di un'impresa simbolo*, ISEDI, Torino
- Whitford J. (2001), The decline of a model? Challenge and response in the Italian industrial districts, in *Economy and Society* 30.1, pp. 38-65.
- Wolfe D. (2003), Social Capital and Cluster Development in Learning Regions, in *Knowledge, Clusters and Learning Regions* (a cura di Holbrook, J. A., Wolfe, D.) School of Policy Studies, Queen's University, Kingston, Ontario.
- Zirpoli F. (2001), *The Nature of Buyer-Supplier Relationships in Co-Design Activities: The Italian Auto Industry Case*, Università degli Studi di Salerno.
- Zirpoli F., Caputo M. (2003), The Nature of Buyer-Supplier Relationships in Co-Design Activities: The Italian Auto Industry Case. *International Journal of Operations and Production Management* 22.12, pp. 1389-1410.