

Interesse Nazionale e Sicurezza Nazionale

Una strategia politica e culturale per l'Italia

PAOLO MESSA

Crisi finanziaria internazionale e competizione economica fra gli Stati. Questo è il contesto nel quale riflettere di politica industriale ed interesse nazionale. Al di là della proprietà – pubblica o privata – delle singole imprese, è evidente la necessità di pensare in modo innovativo il ruolo dello Stato. Le riforme degli apparati di sicurezza e quella della golden share sono un significativo passo in avanti. Serve però anche un adeguato dibattito politico e culturale che possa alimentare una visione insieme strategica e condivisa del sistema Paese. Il modello di Cassa depositi e prestiti e l'esempio del settore Difesa.

La politica industriale

Le attività industriali possono avere un interesse strategico nazionale? La recente emanazione ed approvazione del decreto legge 207 del 3 dicembre 2012 (recante “Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell’ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale”) sembra offrire l’ulteriore conferma per una risposta positiva. La crisi economico-finanziaria esplosa nel 2008 con il fallimento della Lehman Brothers ha avuto in Europa ripercussioni che solo recentemente sono divenute visibili e misurabili direttamente dall’opinione pubblica. Se negli Stati Uniti lo scoppio della bolla è avvenuto attraverso i meccanismi dei derivati e dei mutui subprime ed ha quindi intaccato il sistema bancario, nel vecchio Continente ad entrare in fibrillazione sono stati i conti pubblici, i debiti sovrani. I paesi del Sud Europa sono così apparsi molto fragili nei confronti di una speculazione finanziaria che ha colto l’occasione di accentuare le divisioni della Ue sul dramma della Grecia e le difficoltà dei singoli Stati. Si è determinata la dittatura dello spread, ovvero, la valutazione in tempo reale da parte dei mercati della capacità degli Stati di corrispondere ai propri debiti sovrani. In un paio di anni sono cambiati diversi primi ministri (Grecia, Spagna, Francia, Italia) e più in generale è andato modificandosi il rapporto delle forze in campo nell’eurozona.

Se la destabilizzazione politica e istituzionale è oggetto di un dibattito vigoroso, il confronto sulle regole europee a proposito di finanza pubblica resta, almeno in Italia, un tema da addetti ai lavori in cui, il più delle volte, prevale il dogma della moneta unica (nel bene o nel male). La discussione sugli effetti della crisi nel sistema industriale nazionale e gli impatti nell'ambito della competizione globale risulta poi materia ancora più oscura e meno indagata. Tuttavia, possono risultare evidenti due aspetti entrambi connessi fra loro:

- 1) l'aumento progressivo della disoccupazione è conseguenza dell'impoverimento del tessuto produttivo (fabbriche, ma anche società di servizio e negozi, chiudono);
- 2) come già accaduto venti anni fa (1992-1993), quando uno Stato sovrano è colpito da una crisi finanziaria e contemporaneamente da una crisi del sistema politico, i suoi *asset* finiscono per essere un ghiotto target per gli altri Paesi (direttamente attraverso i *sovereign fund* o indirettamente attraverso le corporation).

Ecco perché politica industriale e interesse nazionale sono due aspetti non in contraddizione fra loro ed ecco perché non deve sorprendere che nell'ultimo anno (il 2012, nda) il governo abbia decretato due provvedimenti diversi ma entrambi relevantissimi da questo punto di vista:

- I. decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21 recante: "Norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni" (dl "golden share");
- II. decreto-legge 3 dicembre 2012 recante: "Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale" (dl "Ilva").

Il legislatore italiano ha ritenuto, non senza ragione, di intervenire ulteriormente a supporto delle imprese che hanno rilevanza strategica per il Paese. Ancora una volta i termini "interesse nazionale" e "sicurezza nazionale" ricorrono e per certi versi si sovrappongono. Una loro definizione è apparsa recentemente sulla Gazzetta Ufficiale quando è stato pubblicato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 maggio 2010 recante: "Organizzazione nazionale per la gestione di crisi". Si tratta di un provvedimento cui fa seguito uno più specifico (decreto legislativo 11 aprile 2011 n. 61) relativo alla protezione delle cosiddette "infrastrutture critiche" e che recepisce una direttiva comunitaria in materia. La somma di queste norme – includendo la legge 124 del 2007 così come modificata e integrata dalla legge 133 del 2012 – vanno a definire un quadro di riferimento innovativo per l'Italia e pone una ritrovata centralità delle attività economiche, anche private e cioè non direttamente esercitate dallo Stato, che hanno una valenza per l'appunto "strategica". Questa nozione, ancorché "giovane", non può restare nell'ordinamento giuridico ma deve divenire parte integrante e fondante di una cultura politica di governo in grado di riconoscere – e di conseguenza tutelare – il valore preminente dell'interesse nazionale. La salvaguardia di una attenzione non remissiva

va alla politica industriale italiana (e dell'Italia dentro l'Unione Europea) rappresenta, quindi, una priorità che trascende le idee di economia liberale o socialista ed è del tutto coerente con quanto accade in Stati Uniti, Francia, Germania, Giappone e tutti i paesi occidentali dove il ruolo principe del mercato non è messo in discussione dalla capacità dei singoli Stati di intervenire in modo palese o "segreto" a supporto dei propri campioni nazionali, per proteggerli o per promuoverne la penetrazione internazionale.

Il concetto di sovranità

Il campo di analisi dell'interesse nazionale può essere vastissimo, tuttavia, non ci si può non richiamare al concetto di Ragion di Stato (Giovanni Botero, 1589) e quindi all'idea stessa di sovranità. Anche in questo caso tocca tornare al punto di partenza della nostra riflessione. Se la caduta del muro di Berlino nel 1989 ha segnato la fine di un'epoca distinta dalla conferenza di Yalta, il fallimento della Lehman (forse più ancora dell'abbattimento delle torri gemelle l'11 settembre 2001) ha determinato un nuovo iato nella storia dell'Occidente. È dal 2008 che la riflessione su Stato e sovranità torna ad essere determinante nel dibattito pubblico e in quello delle élites. La globalizzazione è un processo molto complesso e profondo che ha avuto una accelerazione riscontrabile nella istituzione (1994) del Wto (organizzazione del commercio mondiale) e nel suo perfezionamento (2001) con l'ingresso dell'Asia (per volontà dell'allora presidente Usa, Bill Clinton). Dopo un periodo di crescita quasi tumultuosa ecco lo scricchiolio che ricorda ai governanti del pianeta che nessun pasto è gratis e che la dinamica geometrica e non più aritmetica dello sviluppo economico, spesso e volentieri, si basa su bolle che prima o poi scoppiano. Quanto è avvenuto, e reso visibile dalla crisi delle banche americane ("Too big to fail"), ha messo in luce proprio il tema della sovranità.

Alla competizione globale partecipano solo le imprese e i mercati o dietro gli interessi delle singole istituzioni finanziarie ed economiche private sono presenti gli interessi degli Stati? Se "l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro" (Costituzione, art. 1) e se il lavoro è conseguenza delle attività di impresa (industria, agricoltura, commercio e servizi) e non è garantibile dallo Stato attraverso meccanismi assistenziali o di sostituzione al mercato (anche in virtù dei vincoli costituzionali al pareggio di bilancio), è del tutto logico che è un dovere costituzionale tutelare il "primo" diritto dei cittadini.

L'integrità della Repubblica non è minacciata, quindi, solo dalle guerre come intese tradizionalmente. Quella che chiamiamo "crisi" rappresenta un rischio non banale della tenuta sociale del Paese che rischia, quindi, la frammentazione (accentuazione delle divisioni nord/sud, ricchi/poveri) o la cessione unilaterale e non bilanciata della propria sovranità (ricorso ai finanziamenti straordinari di Fondo monetario internazionale e Unione europea). Già l'unità

repubblicana deve tenere conto della devoluzione legislativa ed organizzativa che è stata realizzata in alto verso la Ue e in basso verso gli enti locali. Rispetto all'Europa i problemi sono proprio di 'check and balance'. Abbiamo rinunciato a batter cassa e scelto di aderire alla moneta unica con due limiti: non tutti i paesi della Ue hanno fatto la stessa scelta (l'Inghilterra, per esempio) e la sovranità monetaria è in capo alla Bce, cui partecipano le singole banche centrali nazionali, che non ha un controllore o una interfaccia democraticamente eletta. La stessa Unione è una complessa macchina burocratica per lo più autoreferenziale e, comunque, molto più intergovernativa che comunitaria.

Riformare l'Europa (puntando per esempio agli Stati Uniti d'Europa o provando a correggere le più gravi contraddizioni presenti) è, quindi, un punto centrale per la ragione dello Stato, tanto più che i sistemi fiscali e di welfare restano ancora saldamente nelle mani dei singoli Paesi (cui paghiamo le tasse e da cui ci aspettiamo di avere servizi pubblici quali sanità, istruzione e sicurezza). Allo stesso modo, e con un impatto forse persino maggiore nella quotidianità delle imprese, è fondamentale chiarire il primato del concetto di interesse nazionale nell'architettura istituzionale che definisce il rapporto fra Stato centrale ed enti locali (Titolo V della Costituzione).

La spinta al decentramento ha portato nel 2001 ad una riforma che, diversamente da quanto immaginato ed auspicato dal legislatore, ha determinato un *vulnus* non ancora riparato. Si tratta, in questo caso, di una ferita riconosciuta come tale da tutte le forze politiche. La concorrenza legislativa in numerose e delicate materie ha, infatti, introdotto una quantità di incertezze che trova riscontro oggettivo nel gran numero di conflitti aperti in seno alla Corte Costituzionale. Il "chi fa cosa" delle nostre istituzioni è un oggetto non meglio definito e precisato. Si possono devolvere maggiori funzioni agli enti locali oppure scegliere di riportarle all'amministrazione centrale: questa è una valutazione che spetterà al Parlamento. Non si può però non sottolineare che la giungla di adempimenti a carico delle attività produttive sia ancora più fitto di quanto non fosse prima del 2001 e che tutti i tentativi di riforma, partendo dalla valle (es. riordino delle province) e non dal monte (Costituzione), si siano rivelati inefficaci.

La tutela dell'interesse nazionale non può essere un obiettivo perseguito solo attraverso singole, pregevoli, leggi. Deve essere un principio costituzionale. Questo, con l'obiettivo di riconoscere allo Stato e alla sua ragione quella autorità che è necessaria per partecipare al processo di integrazione europea e di decentramento dentro i propri confini.

Il jolly dell'Italia

Il nostro Paese ha un tasso di crescita negativo e sembra ancora distante dall'uscita dalla spirale recessiva che la attanaglia. Nonostante questo, però, ha dalla sua quelle caratteristiche economiche che l'hanno portata ad essere

membro del G-8. Nonostante la perdita del primato nelle Tlc e nella chimica (più grave conseguenza della fine della prima Repubblica), l'Italia può contare su un tessuto produttivo vitale, anche se decimato dalla crisi di questi ultimi anni (e mesi in particolare). I settori della moda, dell'agroindustria, ma anche quelli della meccanica, dell'energia, delle infrastrutture e della difesa hanno capacità competitive notevoli. Si tratta di un reticolo di piccole e medie imprese spesso organizzate per distretti o in filiere (specie se in corrispondenza di grandi imprese leader del settore).

A maggio del 2012 il Sole 24 Ore ha raccontato dell'imponente shopping tedesco di imprese del nord-est ("Shopping tedesco a Treviso" di Barbara Ganz): la notizia non ha avuto lo stesso risalto dell'acquisizione di Parmalat da parte della francese Lactalis o della quota di Finmeccanica in Avio da parte della statunitense General Electric. Questo non vuol dire che la cronaca messa in luce dal giornale non meriti attenzione. È chiaro che il nostro Paese ha necessità di attrarre investimenti diretti da parte di altre nazioni e che, quindi, non bisogna guardare con sospetto agli stranieri che decidono di portare in Italia i propri capitali. Occorre, però, distinguere fra gli investimenti di multinazionali che decidono di basare da noi uno o più dei loro impianti o sedi e gli investimenti di imprese estere che comprano i nostri brevetti e *know how* per portarli (magari non immediatamente) nei propri paesi di origine. I primi portano ricchezza ed aumentano l'occupazione, i secondi depauperano il territorio e aumentano la disoccupazione. Si potrà dire che le nostre PMI sono belle ma che sono destinate ad essere preda proprio per le loro dimensioni. Si potrà aggiungere che i nostri imprenditori hanno prevalentemente tenuto le loro attività sottopatrimonializzate e, quindi, sono più deboli quando la stretta del credito si fa più forte. Tutto vero ma non possiamo nasconderci dietro a quelli che, isolati, resterebbero solo degli alibi.

In Francia esiste, ed ha un ruolo molto interessante, l'EGE (École de Guerre Économique, ovvero: scuola di guerra economica). Da noi l'intelligence economica rappresenta una materia nuova, guardata con sospetto e circospezione da parte delle imprese. Un libro-manuale scritto da Carlo Jean e Paolo Savona, un seminario svolto all'Aspen institute il 7 marzo 2012 ed un master dedicato proprio a questa materia e organizzato dall'università Tor Vergata di Roma sono tre buoni semi di un lavoro culturale che può produrre consapevolezza e crescita. Intanto, però, non va disperso il lavoro che, con fatica e non sempre linearmente, è stato fatto.

Cassa depositi e prestiti, ad esempio, non può essere considerata come una nuova Iri. L'errore metodologico sarebbe esiziale. Cdp è uno strumento dello Stato che pur avendo origine antica è stato valorizzato solo negli ultimi anni, per una intuizione del Ministro dell'economia Giulio Tremonti confermata ed accentuata se possibile dal successivo Presidente del Consiglio, Mario Monti. La Cassa italiana è andata strutturandosi come una sorta di fondo sovrano che non solo fa *private equity* (e quindi inietta nell'economia risorse sempre meno disponibili nell'ambito del sistema bancario) o promuove pro-

getti economici di rilevanza sociale (social housing), ma organizza le proprie partecipazioni nelle imprese secondo una logica di interesse nazionale, per esempio, puntando sulle reti (elettricità, gas, infrastrutture e, con ogni probabilità in un futuro non lontano, telefonia). Il modello organizzativo e di intervento di Cdp rappresenta un patrimonio strategico che va sempre meglio compreso e, quindi, tutelato. Certo, non si può pensare che Cdp sia la panacea di tutti i mali pronta ad intervenire ogni qualvolta si presenti una situazione industriale di difficoltà.

Ci sono dossier che vanno lasciati giustamente alla dinamica del mercato ed altri che possono e debbono vedere l'interessamento dello Stato. Un esempio chiaro in questo senso, è il settore della difesa. L'Italia può avere molti pregi o difetti, ma c'è un dato che non è modificabile, e questo è la geografia. La posizione del nostro Paese ne fa uno snodo naturale fra i quadranti nord e sud, ovest ed est. Se c'è un luogo che fatalmente riesce ad essere snodo fra Atlantico e Mediterraneo, questo è anzitutto (anche se non solo) l'Italia. È una grande risorsa strategica che abbiamo e che dobbiamo solo sfruttare, avendo chiaro il contesto delle nostre alleanze e l'adesione alla Nato.

Non si tratta solo di valutazioni di natura militare, ma al contrario, di speculazioni che attengono proprio il campo della politica industriale. Qui siamo stati troppo spesso vittime di un doppio errore: la *grandeur* e il sentimento (opposto) di impotenza di fronte agli evidenti attacchi ostili. La Ragion di Stato (e quindi l'interesse nazionale) richiede caratteristiche di prudenza e avvedutezza. Non è questa la sede per analizzare quanto accaduto negli ultimi anni in questo comparto produttivo, tuttavia, vale la pena di sottolineare che, come ben evidenziato dal tentativo di *merger* fra Bae e Eads, l'industria della difesa – quella europea in modo particolare – è in una fase di costruzione di nuovi equilibri. Questi non possono che seguire un binario parallelo all'azione diplomatica dei singoli Stati, sia nella cornice dell'Unione Europea che della Nato.

Nessuno si è scandalizzato del fatto che il dossier Bae/Eads sia stato trattato personalmente dalla Merkel (che lo avrebbe fatto saltare) a Cameron passando per Hollande. Il presidente degli Stati Uniti ha ottenuto la sua rielezione per molte ragioni, una delle quali è stata la diffusione alla vigilia del voto di dati positivi di crescita del Pil. Aumento registrato proprio grazie all'industria della difesa. C'è un impatto economico oltre che geopolitico che spesso in Italia si ignora quando si discute di difesa. I dibattiti su scelte strategiche, come ad esempio, la localizzazione nel nostro Paese di un innovativo sistema satellitare per le comunicazioni (il Muos) non possono essere relegati nelle cronache degli addetti ai lavori o delle proteste di gruppi organizzati. Questi temi meriterebbero una adeguata attenzione da parte dei media e degli stessi attori istituzionali coinvolti (think tank, partiti, Parlamento, governo).

Al pari della cooperazione, le intese nel settore della difesa fanno la politica estera (e commerciale) di uno Stato. Non ci sono solo i missili o gli ae-

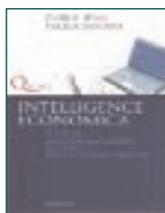
rei da guerra: nella valigetta diplomatica dei governi ci sono navi, energia, appalti per le grandi infrastrutture, intese su progetti di ricerca e innovazione tecnologica, partnership su commercializzazione e promozione di prodotti. L'autorità politica a ben vedere può fare molto, in termine di intelligence, di investimenti pubblici e di diplomazia. Può e deve farlo dentro le regole della democrazia, in cui sia chiaro quali siano i confini e le competenze di ciascun soggetto istituzionale. La prima e principale funzione di controllo spetta, però, sempre ai cittadini attraverso il voto. Per questa ragione è fondamentale che i temi qui trattati a proposito di interesse nazionale e politica industriale siano oggetti di una maggiore diffusione culturale. Ne va non solo del nostro futuro economico ma anche della qualità del nostro vivere in democrazia.

Per approfondimenti l'autore suggerisce...



Besoin en Cotation de l'information en Intelligence Économique

Autore: François Jeanne-Beylot
Editore: La Bourdonnaye, 2013



Intelligence economica

Autore: Carlo Jean, Paolo Savona
Editore: Rubbettino, 2011

*La riproduzione totale o parziale degli articoli pubblicati non è ammessa
senza preventiva autorizzazione scritta della Direzione.*