

Scenari industriali - Centro Studi Confindustria

LA MANIFATTURA AL TEMPO DELLA PANDEMIA. LA RIPRESA E LE SUE INCOGNITE

NOVEMBRE 2021



CONFINDUSTRIA
Centro Studi

Il Rapporto è stato realizzato dal Centro Studi Confindustria.

Direzione: Alessandro Fontana.

Coordinatore: Fabrizio Traù.

Gruppo di lavoro: Stefano Di Colli (capitolo 3), Daniele Emiliani (CERVED, capitolo 3), Anita Guelfi (ISTAT, capitolo 3), Cristina Pensa (capitoli 1, 2 e 3), Matteo Pignatti (capitoli 1 e 3), Ciro Rapacciuolo (capitoli 2 e 3), Livio Romano (capitoli 1, 2 e 3), Lorena Scaperrotta (capitolo 2) e Fabrizio Traù (introduzione e capitoli 1 e 3). Il paragrafo 2.8 è stato redatto da Giovanni Dioguardi e Laura Travaglini (Area Affari Internazionali Confindustria). L'analisi contenuta nel paragrafo 3.1.4 è il risultato di una collaborazione di ricerca tra Centro Studi Confindustria e ISTAT, per la quale si ringrazia in particolare Ilaria Straccamore (ISTAT) per il lavoro di supporto e analisi statistica. L'analisi contenuta nel paragrafo 3.2.2 è il risultato di una collaborazione di ricerca tra Centro Studi Confindustria e RE4IT (*Re-attract and Recover by Researching Reshoring for Italy*), gruppo formato da Paolo Barbieri (Università di Bologna), Albachiara Boffelli (Università di Bergamo), Stefano Elia (Politecnico di Milano), Luciano Fratocchi (Università dell'Aquila) e Matteo Kalchschmidt (Università di Bergamo).

L'*editing* è stato curato da Gianluca Gallo (Centro Studi Confindustria).

Si ringrazia Adriana Leo (Confindustria Servizi) per il contributo alla rilettura delle bozze.

Il Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al 10 novembre 2021.

Per commenti scrivere a: csc@confindustria.it

Edito da:



Confindustria Servizi S.p.A.
Viale Pasteur, 6 - 00144 Roma

1. LA MANIFATTURA GLOBALE AL TEMPO DELLA PANDEMIA

Executive Summary

Lo sviluppo della manifattura globale negli anni che precedono la pandemia è stato caratterizzato da elementi di discontinuità importanti a livello strutturale, la cui origine – come argomentato già da tempo nelle analisi del Centro Studi Confindustria – è prevalentemente endogena, e riflette cambiamenti di segno diverso nei diversi sistemi economici. Le diverse aree del mondo industriale sono dunque entrate nella crisi sanitaria su presupposti difformi, che hanno condizionato il loro percorso successivo.

Gli Stati Uniti – nonostante un orientamento protezionista – non hanno registrato alcun ridimensionamento del cospicuo deficit commerciale accumulato negli anni della globalizzazione galoppante; e – nonostante i molti proclami – appare tuttora minimo anche il rientro in patria delle produzioni trasferite altrove. Negli USA (dato il ruolo del dollaro), l'equilibrio dei conti con l'estero non ha mai costituito un reale problema di politica economica (non ha cioè mai agito come un vincolo esterno alla crescita).

In Europa esiste invece un evidente problema di rallentamento della crescita, dovuto alla ricerca permanente di un miglioramento della competitività (per recuperare quote aggiuntive di domanda al di fuori dei confini nazionali) e dunque a una strategia di sostanziale deflazione interna. Ma – essendo le esportazioni complessive dei paesi europei per circa la metà esportazioni intra-area – le politiche di contenimento della domanda interna sono risultate al tempo stesso politiche di contenimento di una quota importante della stessa domanda estera dei singoli paesi.

Il quadro è ancora diverso per le economie emergenti, dove gli elementi di cambiamento agiscono almeno su due livelli. Il primo consegue alla frenata della domanda proveniente dall'Occidente negli anni successivi alla crisi finanziaria, che ha forzato un ri-orientamento delle politiche da una crescita fondata su una logica strettamente *export-led* verso esplicite strategie di *Domestic Demand-Led Growth* (DDLG), fenomeno che ha assunto una particolare intensità nell'area est-asiatica e massimamente in Cina. Il secondo riguarda la strategia di *decoupling* perseguita dal Governo americano, orientata a ridimensionare il grado di dipendenza dalla manifattura cinese. Ma, soprattutto, a determinare l'effettiva intensità del "disaccoppiamento" è stata la crescita della domanda interna in Cina, le cui dimensioni hanno consentito alle altre economie est-asiatiche di ri-orientare verso di essa una parte delle loro esportazioni, accrescendone il peso come fonte della domanda finale dell'area. L'esito è il costituirsi dell'area come un autonomo polo manifatturiero mondiale, che porta a compimento una integrazione già evidente negli anni che precedono la globalizzazione e riporta in primo piano un regionalismo che – anche negli anni del multilateralismo al suo apogeo – non ha mai cessato di esistere.

A queste dinamiche si aggiungono gli effetti di scelte deliberate di politica industriale, che negli anni pre-pandemici hanno contribuito ad allentare i legami commerciali e produttivi tra Nord e Sud del mondo. Da questo punto di vista va segnalata in particolare la strategia di "disaccoppiamento" dall'Occidente perseguita dalla Cina dal lato dell'offerta, con l'obiettivo di acquisire una crescente indipendenza tecnologica.

In questo quadro va sottolineato che a un venticinquennio dall'istituzione della WTO (leva "strategica" del processo di globalizzazione), di fatto l'unica area del mondo in ritardo effettivamente investita da un processo di sviluppo della manifattura (escludendo i paesi dell'Europa orientale, senz'altro emergenti ma già con un passato industriale alle spalle) è stata l'Asia orientale, che sulla scia della tumultuosa crescita cinese ha recuperato in pochi anni quella che è stata definita la *Great Divergence* dei paesi asiatici rispetto alle economie oc-

cidentali nel corso del XIX secolo, riproponendo sulla scena globale un nuovo policentrismo manifatturiero.

Va inoltre sottolineato che lo sviluppo di catene di fornitura nel mondo “emergente”, e in particolare nell’area asiatica, non ha mai implicato – se non in alcuni ambiti – uno smantellamento della produzione manifatturiera nei paesi industriali, nei quali le dimensioni effettive dell’*offshoring* non sono mai arrivate a investire una quota preponderante della produzione. Il punto è che le dimensioni assolute delle attività esternalizzate dalle economie più sviluppate sono bastate ad alimentare l’avvio di un processo di industrializzazione nelle economie in ritardo per le modeste dimensioni di partenza delle loro industrie (Cina inclusa).

Emergono comunque numerosi segnali di una maggiore regionalizzazione degli scambi a partire dal 2015, in alcune regioni e alcuni settori, che potrebbe essere ulteriormente accelerata dalla pandemia. A questo riguardo la costruzione di una matrice delle interdipendenze commerciali tra le principali aree economiche mondiali consente di mostrare che il commercio intra-area risulta in aumento per tutte le aree fuorché l’Europa (dove il livello è però tuttora eccezionalmente alto); l’incremento più rilevante caratterizza l’Asia, dove il livello di integrazione è paragonabile a quello americano.

L’improvvisa carenza di input imposta dal blocco del commercio mondiale conseguente alla serie dei vari *lockdown* ha in ogni caso segnato la fine di una fase storica in cui il soddisfacimento della domanda interna dei paesi avanzati era stato dirottato dal terreno produttivo a quello commerciale (e dunque dall’impresa al mercato), facendo emergere l’intrinseca vulnerabilità di un modello di frammentazione verticale del valore aggiunto su catene di fornitura lunghe e disperse geograficamente su scala globale.

1.1 Prima della pandemia

1.1.1 Gli Stati Uniti

La fase più recente dello sviluppo manifatturiero globale, negli anni che precedono la pandemia, è stata caratterizzata da elementi di discontinuità importanti a livello strutturale, di origine prevalentemente endogena¹. I diversi sistemi economici sono stati investiti da cambiamenti di rilievo, la cui natura appare diversa nelle economie sviluppate rispetto a quelle emergenti. E nello stesso mondo avanzato Stati Uniti ed Europa sono arrivati all'appuntamento con la pandemia su presupposti del tutto diversi, ma in ogni caso in una fase di rallentamento.

Negli USA gli anni successivi alla crisi non hanno condotto ad alcun sostanziale ridimensionamento del deficit commerciale accumulato negli anni della globalizzazione galoppante (anche in presenza di misure protezionistiche); e appaiono complessivamente modesti anche i risultati dei molti proclami sul rientro in patria delle produzioni trasferite altrove, nonostante qualche caso di *backshoring* negli anni più recenti (Grafico 1.1 e Tabella 1.1).

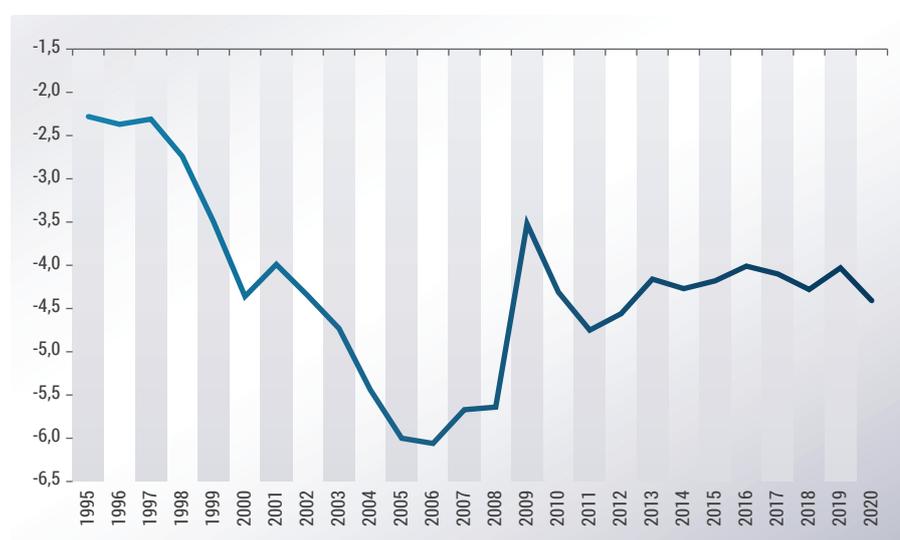


Grafico 1.1
Saldo commerciale americano sui livelli dei primi anni Duemila
(In % del PIL, solo beni)

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati US Bureau of Economic Analysis.

Ranking	Macroarea	Posizioni lavorative	Imprese	Posizioni lavorative/ Impresa	% di posizioni lavorative per macroarea
1°	Asia	77.344	988	78	61%
2°	America del Nord	37.822	165	230	30%
3°	Europa occidentale	9.129	113	81	7%
4°	Europa orientale	1.134	5	210	1%
5°	Medio Oriente	961	14	71	1%
6°	Centro/America Latina	675	11	61	1%
7°	Africa	70	3	26	<1%
8°	Australia/Oceania	0	5	0	<1%
Totale		127.135	1.304		

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Reshoring Initiative (2020).

Tabella 1.1
Le posizioni lavorative rientrate negli USA sono meno dell'1% dell'occupazione manifatturiera
(Intensità dei processi di reshoring negli Stati Uniti, 2010-2020)

¹ Come più estesamente discusso in Pensa *et al.* (2020), il modello di sviluppo che ha guidato il tempo della globalizzazione era già arrivato al capolinea per conto suo, tanto da precedere nel suo declino l'insorgere della stessa crisi finanziaria del 2008. Sotto questo profilo la *Globalization Age* può essere definita – al pari di quanto è stato detto per la *Golden Age* (Singh 1995) – una *historical aberration*, essendosi fondata su circostanze storiche irripetibili progressivamente estintesi per ragioni endogene. Si veda su questi punti anche Traù (2016), Centro Studi Confindustria (2017 e 2019), Manzocchi, Romano e Traù (2020).

Nel primo caso, il livello del deficit sembra ormai assestato intorno a valori prossimi a quelli dei primi anni Duemila. Nel secondo, i risultati ottenuti sembrano del tutto irrilevanti in relazione alle dimensioni assolute dell'occupazione statunitense: il totale delle posizioni lavorative rientrate assomma infatti a poco più di 127mila unità, che corrispondono a circa l'1% dell'occupazione manifatturiera e allo 0,08% di quella totale. Per avere un riferimento, i posti di lavoro perduti negli anni iniziali della crisi finanziaria (2007-2009) ammontavano secondo le stime fornite da Brynjolfsson e McAfee (2011) a circa 12 milioni².

Il punto, in entrambi i casi, è nel fatto che, per un'economia strutturalmente orientata alla crescita dei consumi interni e in grado di finanziare il crescente debito pubblico e privato facendo leva sulla principale valuta di riserva internazionale, l'equilibrio dei conti con l'estero non è mai di fatto arrivato a costituire, al di là degli aspetti ideologici, un fattore di condizionamento della crescita e, dunque, un reale problema di politica economica.

In questo senso l'esistenza di un deficit commerciale manifatturiero è la semplice conseguenza della scelta "strutturale" di coprire (e alimentare) per molti anni una espansione dei consumi fuori scala semplicemente trasferendo una quota della produzione nel mondo emergente, dove i costi sono una frazione di quelli nazionali: così che deficit e *offshoring*³ hanno corrisposto, anche nella fase di crescita precedente alla crisi finanziaria, a un ridimensionamento – più o meno selettivo – dell'offerta nazionale.

1.1.2 L'Europa

In Europa, come già osservato nella precedente edizione di questo Rapporto, prima dell'esplosione della pandemia il problema della crescita era legato a un abbassamento strutturale del livello del potenziale, esito del combinato di una politica monetaria inefficace (trappola della liquidità) e di una politica fiscale programmaticamente restrittiva. La stagnazione del potenziale nell'area europea è d'altra parte legata – anche in questo caso diversamente da quanto accade negli Stati Uniti – anche agli effetti del calo demografico, che agisce come un vincolo sia dal lato della domanda (consumi) che da quello dell'offerta (disponibilità di manodopera). Il che pone un evidente problema di mancata gestione dei flussi migratori, a partire dall'identificazione dei fabbisogni e profili lavorativi che serviranno e della costruzione di percorsi di integrazione che dovrebbero costituire parte integrante di una politica economica di medio termine.

Su questi presupposti le singole economie dell'area hanno di fatto seguito una rotta comune ma per così dire *individualmente*, alla ricerca di un miglioramento incessante della competitività che consentisse di recuperare quote aggiuntive di domanda al di fuori dei confini nazionali, modellandosi sulle strategie di politica economica della Germania. Ma mentre per alcune *small open economy* (vecchie e nuove) questo orientamento può essere comunque considerato coerente con le dimensioni strutturalmente modeste del mercato interno, per i maggiori – tra cui l'Italia – questo ha significato di fatto ricercare flessibilità al margine attraverso una sostanziale deflazione interna. Con la conseguenza che – essendo le esportazioni complessive dei paesi europei per circa la metà esportazioni intra-area – le politiche di contenimento della domanda interna sono risultate al tempo stesso politiche di contenimento di una quota importante della stessa domanda estera dei singoli paesi⁴.

² Per una documentazione più estesa sul secondo aspetto si veda Reshoring Initiative (2020).

³ L'*offshoring* a sua volta implica un aumento delle importazioni in ragione degli scambi *intra-firm* delle stesse imprese multinazionali.

⁴ Si veda Centro Studi Confindustria (2020) e più estesamente Pensa *et al.* (2020).

Una misura delle implicazioni di questo orientamento può essere ricavata, per l'Euroarea (cioè quella parte della UE all'interno della quale non sono possibili svalutazioni compensative), dal confronto tra la dinamica della domanda interna (consumi e investimenti) e quella della quota del commercio intra-area (peso dell'Euroarea come mercato di destinazione delle sue esportazioni totali), entrambe espresse in percentuale del PIL. Il Grafico 1.2 documenta a questo riguardo come negli anni successivi alla crisi entrambe le grandezze si siano ridimensionate: ovvero, come alla flessione della domanda aggregata abbia finito per corrispondere – con qualche ritardo – anche un minore peso dell'area come mercato di destinazione.

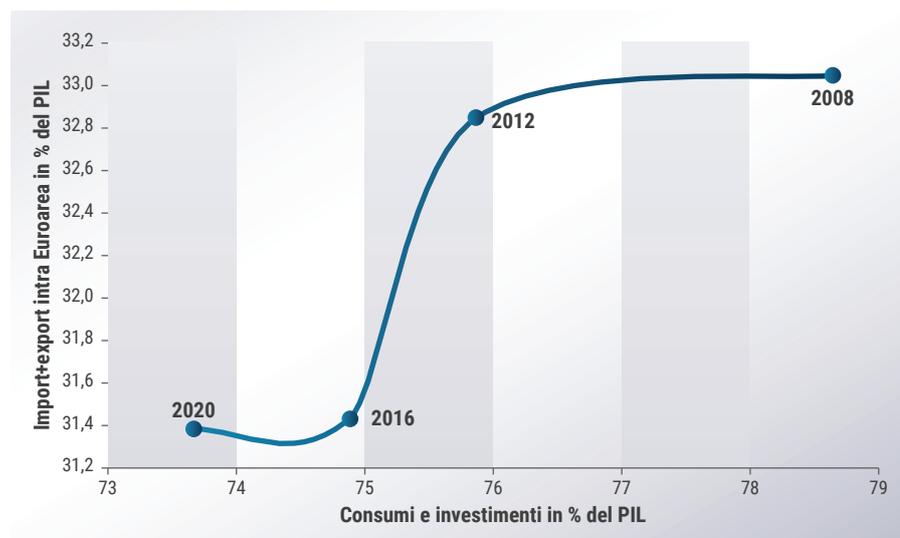


Grafico 1.2
Domanda aggregata in calo
e minor peso dell'Eurozona
come mercato di destinazione

(Commercio intra-area e somma di consumi e investimenti in % del PIL)

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Eurostat.

1.1.3 Le economie dell'Asia orientale

Il quadro è molto diverso nel caso delle economie emergenti. Qui gli elementi di cambiamento agiscono almeno su due livelli. Il primo riguarda le conseguenze della frenata della domanda proveniente dall'Occidente che, negli anni successivi alla crisi finanziaria, ha imposto un vincolo all'idea di una crescita fondata su una logica strettamente *export-led* spingendo verso esplicite strategie di *Domestic Demand Led Growth* (DDLG)⁵. Il fenomeno ha assunto una particolare intensità nell'area est-asiatica e massimamente in Cina⁶. Nel nuovo contesto, come è stato osservato:

«I paesi est-asiatici ... hanno perseguito strategie di sviluppo *export-oriented*, promuovendo una crescita trainata dalle esportazioni. Tuttavia, dopo lo shock del caso Lehman, ... la stagnazione delle economie degli Stati Uniti, della EU, e del Giappone li ha trattiene dal continuare le politiche abituali». (...) «La prima priorità per i paesi est-asiatici era quella di trovare mercati alternativi per compensare la caduta della domanda nei paesi occidentali» (Mizuno 2017, pp. 49-62).

Un elemento di parziale accentuazione di questa tendenza è derivato, negli ultimi anni, anche dalla esplicita strategia di *decoupling* perseguita dal Governo americano (*infra*), che sotto l'Amministrazione Trump ha dichiaratamente messo al centro dell'agenda politica il ridimensionamento del grado di dipen-

⁵ A titolo esemplificativo, si veda Kaplinski e Farooki (2010), Palley (2011), UNCTAD (2013a e 2018), Nixon (2016), UNIDO (2018), e con riferimento in particolare all'area est-asiatica Leng (2017) e le diverse edizioni dell'*Asian Development Bank Outlook*. Considerazioni analoghe sono contenute con riferimento all'India in Mohanty (2012).

⁶ Sulla ricomposizione strutturale della domanda nell'economia cinese si veda Centro Studi Confindustria (2016 e 2017).

denza dalla manifattura cinese (tradottosi anche di una parziale riallocazione dei flussi di importazione americani)⁷. Ma a determinare l'effettiva intensità del "disaccoppiamento" è stata soprattutto la crescita della domanda interna in Cina, favorita dalle dimensioni assolute della sua economia, che ha consentito alle altre economie est-asiatiche di ri-orientare verso di essa una parte delle esportazioni prima destinate in Occidente, accrescendone il peso come fonte della domanda *finale* dell'area. Il risultato è un grado di densità delle relazioni di mercato intra-area crescente, e un processo di *decoupling* che va rapidamente consolidandosi *autonomamente*, ovvero indipendentemente dagli effetti del protezionismo americano:

«Ciò che colpisce è la misura in cui l'Asia orientale è *già* diventata il mercato finale di se stessa. Mentre in precedenza la produzione est-asiatica era pesantemente integrata ma ancora principalmente orientata a servire i mercati occidentali, oggi la regione sembra alimentare da sola la sua stessa domanda. Dietro questo sviluppo c'è stata l'enorme espansione della domanda cinese, che ha eclissato gli Stati Uniti come la principale fonte della domanda finale per il resto dell'Est Asia» (Rajah 2019, p. 6, corsivo originale).

Negli stessi termini Kimura e Obashi (2011, p. 17) osservano che: «la regione est-asiatica è diventata un'entità economica autocontenuta, con la capacità potenziale di mantenere il suo ritmo di crescita indipendente dal ciclo economico globale», e più recentemente Ding e Li (2017, p. 555) notano che: «il coinvolgimento della Cina nelle attività economiche della regione ha mostrato segni di cambiamento, da assemblatore regionale a mercato principale dell'area per i beni di consumo prodotti nella regione».

Il costituirsi dell'intera area come un soggetto sempre più autonomo (come il vero nuovo polo manifatturiero mondiale) si realizza dunque sia sul piano strettamente commerciale (quello della domanda finale) sia sul terreno più propriamente produttivo (scambi di intermedi), e ridefinisce su basi più ampie una integrazione che era già evidente negli anni che precedono la globalizzazione: il regionalismo – anche negli anni del multilateralismo al suo apogeo – non ha mai cessato di esistere⁸. In questo senso la logica che ha condotto all'emergere di catene di fornitura a livello internazionale è la medesima che tende oggi a strutturarle a scala regionale: il *decoupling* è il risultato della crescente *autonomia* della manifattura est-asiatica, e solo in minima parte è legato agli effetti delle politiche di *backshoring* dell'Occidente industrializzato.

Un'immagine sintetica di come gli scambi interni all'area presentino ormai un grado di strutturazione paragonabile a quello delle altre due grandi (e più antiche) aree industriali del mondo può essere ricavata dal grafo riportato nel Grafico 1.3, che descrive la forma degli scambi globali nel 2019⁹. Risultano evidenti l'aggregazione dei flussi intorno ai tre grandi *hub* globali che costituiscono il centro delle tre grandi aree industriali del mondo, e il fatto che i paesi asiatici, sia avanzati che emergenti, gravitino, senza eccezione, intorno al polo cinese, come le lune di Giove. Il quadro fotografa una realtà in

⁷ Da questo punto di vista il recente cambio ai vertici dell'Amministrazione statunitense ha finora in parte allentato l'orientamento protezionista ma solo con riferimento ad altre aree del mondo (si veda per tutti Ehrlich, 2021). Sulla riallocazione che i flussi di importazione statunitensi hanno registrato nella fase più recente (dalla Cina ad altre economie emergenti), si veda Centro Studi Confindustria (2020, cap. 1).

⁸ Si veda in particolare su questo aspetto Centro Studi Confindustria (2019) e riferimenti bibliografici ivi contenuti.

⁹ Nella figura il diametro dei cerchi che corrispondono ai singoli paesi misura l'importanza degli scambi commerciali in entrata e in uscita (in termini tecnici essa corrisponde al *weighted average degree*, dove la somma degli scambi in entrata e in uscita è ponderata per il valore monetario degli stessi), mentre il colore accomuna paesi appartenenti allo stesso *cluster*. La posizione di ciascun paese all'interno del grafo è tanto più centrale quanto maggiore è il suo grado di connessione col resto del mondo.

cui il mondo è già avviato ad essere meno globale in senso lato per le ragioni esposte fin qui, e *che non hanno a che vedere* con le politiche protezionistiche messe in campo (principalmente dagli Stati Uniti) negli anni più recenti – universalmente lamentate come nuovo vincolo di sistema al libero flusso delle transazioni.

Semplicemente, si è assistito a un ridimensionamento del “grado di globalizzazione” della manifattura mondiale, che ha condotto a un contenimento della distanza media delle transazioni commerciali¹⁰, dapprima per effetto della compressione della domanda europea e americana conseguente alla crisi; e poi per effetto del mutamento strutturale interno all’economia cinese e della sua maggiore integrazione commerciale, e non solo produttiva, con la regione est-asiatica. Per riassumere: la caduta, negli anni successivi alla crisi finanziaria, della domanda del Nord ha compresso le importazioni dall’Est Asia, inducendo un rilancio delle politiche dedicate al sostegno della domanda interna in quell’area; e il *new normal* che ne è derivato è un blocco di economie est-asiatiche che del Nord ha imparato a fare (relativamente) a meno¹¹.

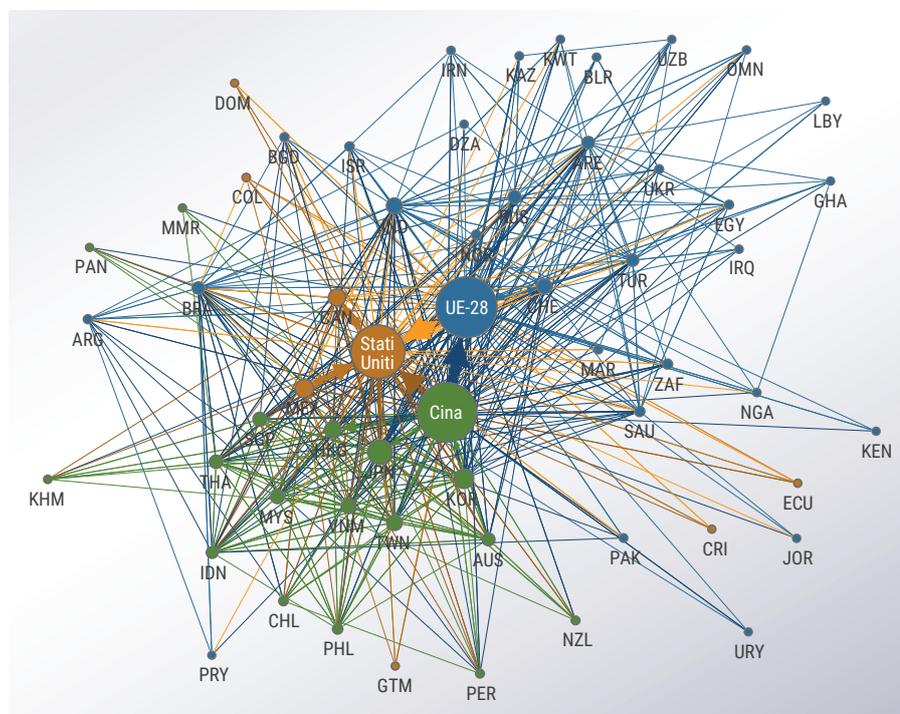


Grafico 1.3
Gli scambi mondiali concentrati intorno ai tre grandi hub

(Rete mondiale degli scambi di mercato dei beni, esclusi prodotti petroliferi, 2019)

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati BACI.

Un secondo elemento di cambiamento nel mondo emergente è dovuto al raggiungimento “anticipato” di un limite superiore al tasso di industrializzazione. Questo fenomeno riflette un processo oggetto di diverse analisi e definizioni: *pre-mature de-industrialization* nella definizione di Rodrik (2015); *thin industrialization* (Whittaker et al. 2020); *early deindustrialization* (Romano e Traù 2017). La sostanza comune delle diverse analisi è che un paese che entra nel mondo degli scambi internazionali in una fase storica in cui il commercio è caratterizzato da grande apertura e liberalizzazione (come è avvenuto negli anni della globalizzazione) deve necessariamente concentrare le proprie risorse in un numero limitato di produzioni nelle quali riesca a raggiungere un

¹⁰ Su questo aspetto si veda anche Centro Studi Confindustria (2014).

¹¹ Una recente disamina dell’intensità del progresso di “de-globalizzazione” che ha investito gli scambi globali negli anni successivi alla crisi, rendendo le catene del valore più circoscritte a scala regionale o addirittura nazionale, è offerta da Miroudot e Nordström (2019). Sul punto si veda anche UNCTAD (2013b).

qualche vantaggio comparato. Ciò comporta un elevato grado di specializzazione, e dunque un vincolo all'ampliamento della matrice dell'offerta. A sua volta questo determina il raggiungimento di un tasso massimo di industrializzazione molto più basso di quanto accaduto nelle economie già industrializzate (dovuto anche al fatto che nel frattempo i mercati globali risultano già "occupati" dalle economie arrivate prima, e dunque gli spazi per inserirsi sono corrispondentemente ridotti).

1.1.4 Gli effetti della politica industriale

Alle determinanti endogene di tutti questi fenomeni, la cui somma si traduce in una crescita manifatturiera globale più lenta ed eterogenea tra sistemi manifatturieri (*infra*, cap. 2)¹², si aggiungono gli effetti di scelte deliberate di politica industriale, che negli anni precedenti alla pandemia hanno contribuito ad allentare i legami commerciali – e quindi anche le interdipendenze produttive, essendo una parte importante degli scambi globali costituita da beni intermedi – tra Nord e Sud del mondo.

Il caso più emblematico, per durata e sistematicità dell'intervento pubblico, è senza dubbio quello cinese, la cui strategia di "disaccoppiamento" dall'Occidente, anche prima che dal lato della domanda (come discusso al punto precedente), è stata perseguita *dal lato dell'offerta*, ossia con l'obiettivo di acquisire l'indipendenza dalle tecnologie di produzione incorporate nei beni importati.

Il primo documento ufficiale che impiega esplicitamente il termine "politica industriale" è stato il settimo Piano Quinquennale (1986–90). Nel 1989 il Consiglio di Stato ha diffuso un documento intitolato "Decisioni su aspetti importanti delle attuali politiche industriali", che ha statuito che le politiche industriali fossero utilizzate per amplificare l'industrializzazione e i controlli macroeconomici. L'idea è stata resa concreta nel successivo ottavo Piano Quinquennale (1991–95). Il Consiglio di Stato, nel documento intitolato "Linee della politica industriale nazionale negli anni Novanta", pubblicato nel 1994, ha successivamente stabilito che le politiche industriali fossero impiegate per promuovere le *pillar industry* dell'economia. E, a partire dal decimo Piano Quinquennale (2001–05), sono state messe sistematicamente in campo politiche industriali dichiaratamente selettive¹³.

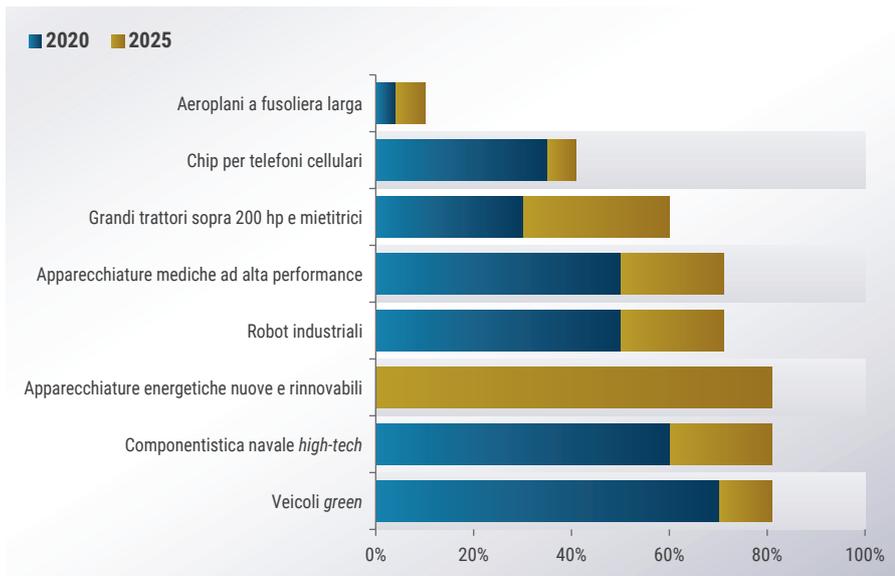
Attraverso un articolato armamentario di strumenti di intervento pubblico nell'economia, dal controllo diretto della produzione e del sistema finanziario attraverso imprese statali ai sussidi diretti ai produttori nazionali privati (in cambio di una condivisione degli obiettivi strategici di sviluppo) al trasferimento forzato di tecnologia imposto alle imprese occidentali operanti sul territorio, e più recentemente attraverso acquisizioni mirate di imprese occidentali, la strategia di industrializzazione "guidata" si è via via rafforzata nel corso dell'ultimo quindicennio, culminando, con il piano *Made in China 2025*, varato nel 2015, in target decennali espliciti di indipendenza dalle importazioni di beni intermedi e di investimento in settori ritenuti strategici dal Governo cinese (Grafico 1.4).

¹² Si veda anche quanto già mostrato nella precedente edizione del Rapporto.

¹³ Si veda più in dettaglio Lo e Wu (2014).

Grafico 1.4 Il piano *made in China* 2025 punta all'indipendenza in settori ritenuti strategici

(Target semi-ufficiali per le quote del mercato domestico dei prodotti cinesi, in %)



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati European Union Chamber of Commerce in China (2017).

In Occidente, per buona parte degli anni Duemila, alla strategia annunciata di *decoupling* cinese (prima dall'offerta e poi dalla domanda) è stato al contrario opposto un approccio minimalista alle politiche settoriali d'intervento pubblico – con la parziale eccezione di quelle collegate alla Difesa e all'Aerospazio – a partire dalla convinzione che un contesto istituzionale favorevole agli investimenti in ricerca e innovazione e alla concorrenza interna e internazionale fosse una garanzia sufficiente per preservare la leadership tecnologica globale e consolidare il presidio delle proprie imprese nei segmenti a più alto valore aggiunto delle catene produttive¹⁴.

In particolare, l'Europa, almeno fino allo scoppio della pandemia, è rimasta semplicemente inerte davanti ai molti cambiamenti di contesto, ancorata all'idea di un sistema globale multilaterale e aperto agli scambi commerciali che nel frattempo è andato dissipandosi.

Negli Stati Uniti, invece, a partire dall'ascesa di Donald Trump alla Casa Bianca e in particolare dall'avvio di una guerra commerciale lanciata unilateralmente dagli USA contro il resto del mondo, dal 2018 il tema della difesa della capacità produttiva nazionale contro la minaccia della concorrenza estera torna un obiettivo esplicito della politica economica, quarant'anni dopo l'ultima analoga iniziativa lanciata allora nei confronti del Giappone. La politica aggressiva di Trump è stata rivolta soprattutto nei confronti della Cina, con l'obiettivo dichiarato di ridurre la dipendenza americana dall'import cinese attraverso dazi e limitazione agli acquisti pubblici di tecnologie di telecomunicazione cinesi, ma anche di sfruttare il vantaggio statunitense in alcuni settori *high-tech* per indebolire (o quantomeno rallentare) la capacità di sviluppo industriale della Cina attraverso divieti alle esportazioni di beni "sensibili" prodotti negli USA¹⁵.

¹⁴ Una parziale eccezione è costituita dai dazi difensivi eretti dall'Europa dal 2010 nei confronti del *dumping* attuato dai produttori cinesi di acciaio e alluminio. Va sottolineato che in questo caso la UE – diversamente dall'Amministrazione americana – ha seguito la via "ordinaria" del ricorso alla WTO (effettuato nel 2009).

¹⁵ Divieti che si sono estesi a promuovere rappresaglie nei confronti di quelle imprese di altri paesi occidentali che non si conformassero a questo orientamento.

LE TRASFORMAZIONI CHE HANNO CAMBIATO LA GEOGRAFIA MANIFATTURIERA MONDIALE



Abbattimento delle
barriere tra paesi



Offerta illimitata
di manodopera



Esplosione delle catene
del valore su scala globale



Scomposizione di (alcuni)
processi industriali complessi



Industrializzazione di alcuni
paesi emergenti



Costruzione di vantaggi
comparati dinamici in ambiti
produttivi non presidiati

1.2 Due qualificazioni

1.2.1 Quali economie sono effettivamente “emerse”

In generale, la chiave interpretativa delle trasformazioni che hanno cambiato la geografia manifatturiera mondiale negli ultimi trent'anni, e che è stata ampiamente impiegata anche nelle analisi del CSC, può essere riassunta come segue: *i)* l'abbattimento delle barriere conseguente al diffondersi del multilateralismo ha aperto la possibilità che entrassero in comunicazione tra loro le economie più industrializzate e quelle meno industrializzate del mondo. Questo semplice dato ha reso possibile lo sfruttamento di enormi differenziali di costo, creando una prima condizione per il trasferimento di fasi produttive – in generale le più *labour intensive* – dalle prime alle seconde e per la costituzione di catene del valore frazionate su scala globale; *ii)* questo processo – ormai noto come *great unbundling*¹⁶ – ha trovato una sponda decisiva in quello che è stato definito il *great doubling* del mercato del lavoro¹⁷, ossia il costituirsi di un'offerta illimitata di manodopera¹⁸ conseguente all'ingresso nel mercato globale di paesi caratterizzati da un'offerta di lavoro disponibile a costi inferiori di un ordine di grandezza rispetto a quelli del mondo già industrializzato; *iii)* l'esplosione delle catene del valore a scala globale (*offshoring*) è stata a sua volta possibile perché i sistemi manifatturieri dei paesi industrializzati erano già stati investiti *in precedenza* da un processo di frammentazione in senso verticale dei loro processi produttivi, che aveva trasferito “sul mercato” (ovvero sul terreno degli scambi di input intermedie tra le imprese) una quota importante dell'attività di trasformazione (*outsourcing*)¹⁹; *iv)* la scomposizione di (alcuni) processi industriali complessi in “parti” tecnologicamente interdipendenti ma produttivamente autonome è stato il canale attraverso cui molte economie che non erano state in grado di sviluppare la tecnologia necessaria per la realizzazione dell'intero processo hanno cominciato ad avere la possibilità di essere coinvolte – di fronte all'abbattimento delle barriere all'integrazione commerciale – nella realizzazione di specifiche sue componenti (*trade in tasks*)²⁰; *v)* perché questo processo si realizzasse era comunque necessaria la preesistenza – nelle economie in ritardo – di un livello minimo di conoscenze manifatturiere (di *absorptive capacity*), che ha differenziato le possibilità di successo di alcuni paesi rispetto ad altri²¹; *vi)* ma soprattutto era necessaria la volontà di *costruire* vantaggi comparati dinamici, ovvero in ambiti produttivi non ancora presidiati, rifiutando la logica “ricardiana” dei vantaggi comparati *del momento*, che avrebbe inchiodato le economie in ritardo al ruolo di fornitori internazionali di beni elementari (per la produzione dei quali l'unico vantaggio competitivo era il differenziale di costo).

Il motore di questo meccanismo è stata dunque la domanda *estera*, che per le economie in ritardo rappresenta di fatto l'unica leva per uscire da una condizione di sottosviluppo. Il punto chiave, in questo quadro, è la misura in cui i singoli sistemi economici sono stati in grado di sfruttare questa leva per *cambiare*, ovvero per trasformarsi in qualche cosa di diverso rispetto a quello che erano in partenza, acquisendo saperi e competenze *nuove*. Questo è stato possibile nella misura in cui le istituzioni hanno saputo tradurre l'arrivo dall'esterno di imprese multinazionali o di commesse legate a specifiche fasi

¹⁶ Nella definizione di Baldwin (2006).

¹⁷ Si veda Freeman (2007).

¹⁸ Secondo il medesimo schema suggerito da Lewis (1954).

¹⁹ Si veda Traù (2003).

²⁰ Si veda in particolare UNIDO (2009), WTO - IDE-JETRO (2011).

²¹ Secondo la partizione suggerita da Alice Amsden (2001), il *rest* (paesi che erano rimasti indietro ma che sono riusciti a entrare in un percorso di sviluppo) e il *remainder* (quelli che sono invece rimasti dov'erano).

produttive nello sviluppo – a partire da una competitività inizialmente tutta di prezzo – di economie di *specializzazione*, ovvero di competenze cresciute nel tempo attraverso il dispiegarsi di rendimenti crescenti di tipo dinamico²².

Dentro questo schema, tuttavia, hanno finito per risultare più o meno implicitamente inclusi, nel senso comune, anche sistemi economici che a tutti gli effetti sono stati lambiti solo marginalmente da questi cambiamenti, e che hanno corrispondentemente beneficiato della domanda internazionale proveniente dal Nord del mondo in misura modesta. Primi fra tutti i famosi BRIC(s), che con l’ovvia eccezione della Cina (e in misura inferiore dell’India) non sono stati interessati da alcun reale processo di industrializzazione; e a seguire – oltre all’intero continente africano, che seguita ad essere il grande assente dell’economia mondiale – tutta l’area dell’America Latina, rimasta sostanzialmente ai margini della crescita manifatturiera²³.

Nei fatti, a un venticinquennio dall’istituzione della WTO (leva prima del processo di globalizzazione), si può dire che l’unica area del mondo in ritardo effettivamente investita da un processo di sviluppo delle attività di trasformazione (escludendo i paesi dell’Europa orientale, senz’altro emergenti ma con un passato industriale alle spalle) sia stata l’Asia orientale, sulla scia della tumultuosa crescita cinese (Grafico 1.5)²⁴.

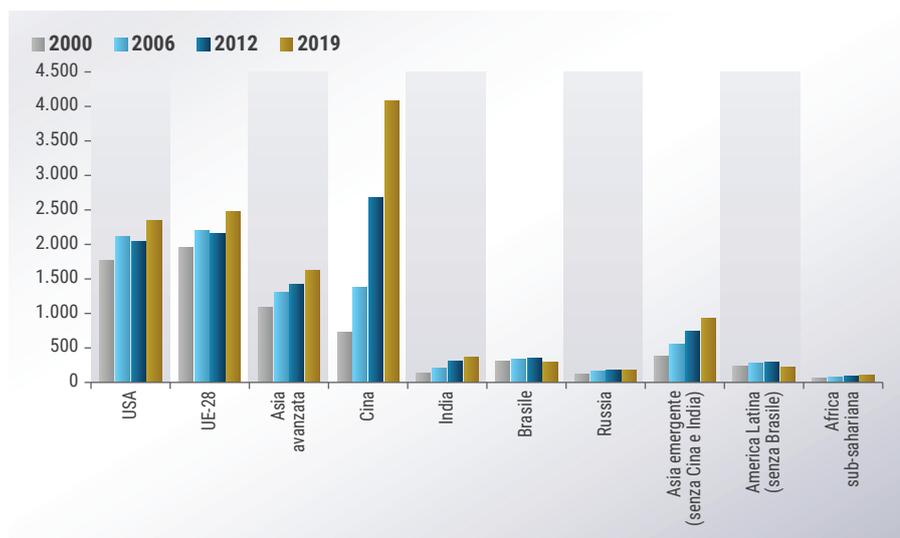


Grafico 1.5
In 20 anni il valore aggiunto manifatturiero è cresciuto soprattutto in Cina

(Miliardi di dollari a prezzi costanti)

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati UNIDO, Banca mondiale e IHS-MARKIT.

E proprio il fatto che la crescita industriale nell’area sia stata caratterizzata fin dall’inizio da un’ampia estensione dei rapporti di fornitura tra produttori locali e assemblatori esterni ha posto le premesse perché – una volta emerso un

²² L’inserimento di imprese multinazionali all’interno di sistemi economici in via di sviluppo è un fenomeno tutt’altro che nuovo. La questione che conta qui è la misura in cui – diversamente dal passato – la presenza di imprese multinazionali negli *emerging country* abbia o meno favorito l’attivazione di nuclei industriali endogeni.

²³ Una ricognizione del processo di deindustrializzazione che ha investito le principali economie dell’America Latina (Argentina, Brasile, Cile e – in misura inferiore – Messico) dagli anni Novanta del secolo scorso è contenuta in Castillo e Neto (2016). Sulle politiche economiche improntate all’austerità che hanno caratterizzato l’area a partire dai decenni finali del secolo scorso si veda Puyana Mutis (2019). Per una riflessione sui fondamenti teorici della politica economica cilena (e non solo) nel periodo si veda Palma (2019). Con riferimento agli effetti delle politiche economiche improntate al *Washington Consensus* in Brasile si veda Nassif et al. (2020), e sulle loro conseguenze in termini di *regressive specialization* (con annesso ritorno del paese all’esportazione di beni primari) Nassif e Castilho (2020).

²⁴ «Nonostante il termine “globalizzazione”, gran parte del mondo è stata lasciata fuori dal processo, con parti dell’Asia meridionale, del Sud America e dell’Africa indigenti, e con poche prospettive di una crescita economica sostenuta e di sviluppo nel prossimo futuro» (Milberg e Winkler 2013, p. 14).

grande assemblatore interno e cresciute per agglomerazione le reti di fornitura attorno ai nuclei iniziali – la manifattura rivelasse un grado molto elevato di integrazione produttiva tra i diversi paesi.

In una prospettiva di lungo periodo, si potrebbe dire che il decollo manifatturiero di questa parte del mondo come un'area manifatturiera integrata sul piano produttivo rappresenti una vera e propria rivincita rispetto a quella che è stata definita la *Great Divergence* dei paesi asiatici rispetto alle economie occidentali nel corso del XIX secolo (Pomeranz 2000), e che aveva sancito la fine di un mondo policentrico senza un centro dominante. Se pure limitatamente, come più volte ribadito, una qualche forma di policentrismo sembra ora di nuovo affacciarsi sulla scena globale.

Il progressivo affermarsi della Cina come primo produttore manifatturiero mondiale si è accompagnato ad una spettacolare trasformazione dei suoi legami commerciali con l'estero. L'immagine di assemblatore di beni intermedi importati per conto di multinazionali occidentali e destinati principalmente a soddisfare i bisogni di consumo proprio nei mercati occidentali – da cui è scaturita una dipendenza forte dell'offerta cinese sia dal lato dell'importazione di beni sia dal lato delle esportazioni nella prima fase della *Globalization Age* – ha ceduto il passo nel corso degli anni Duemila a quella, che si potrebbe dire opposta, di un produttore sempre più autonomo nello sviluppo di *know-how* manifatturiero e sempre più orientato al soddisfacimento della domanda domestica.

Grafico 1.6A Integrazione commerciale a monte della manifattura

(Peso valore intermedi importati
sul totale intermedi acquistati)

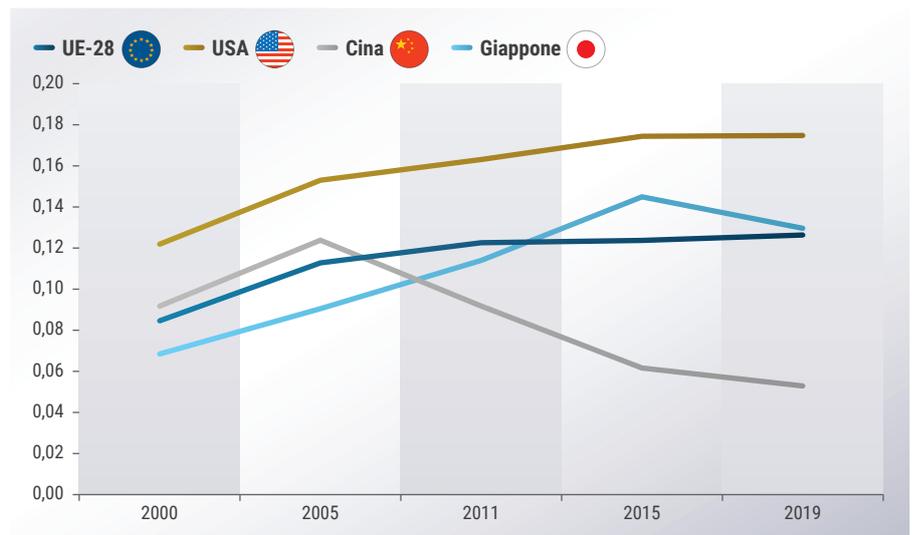
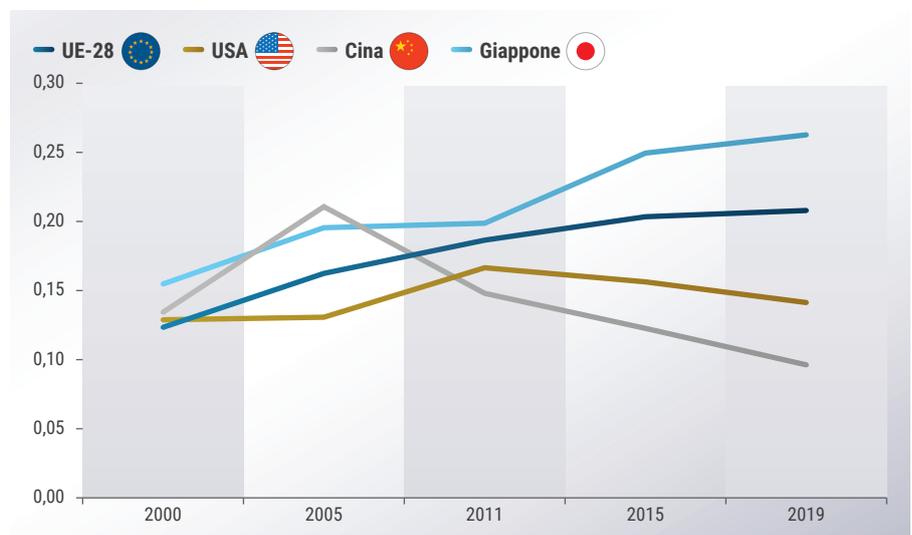


Grafico 1.6B Integrazione commerciale a valle della manifattura

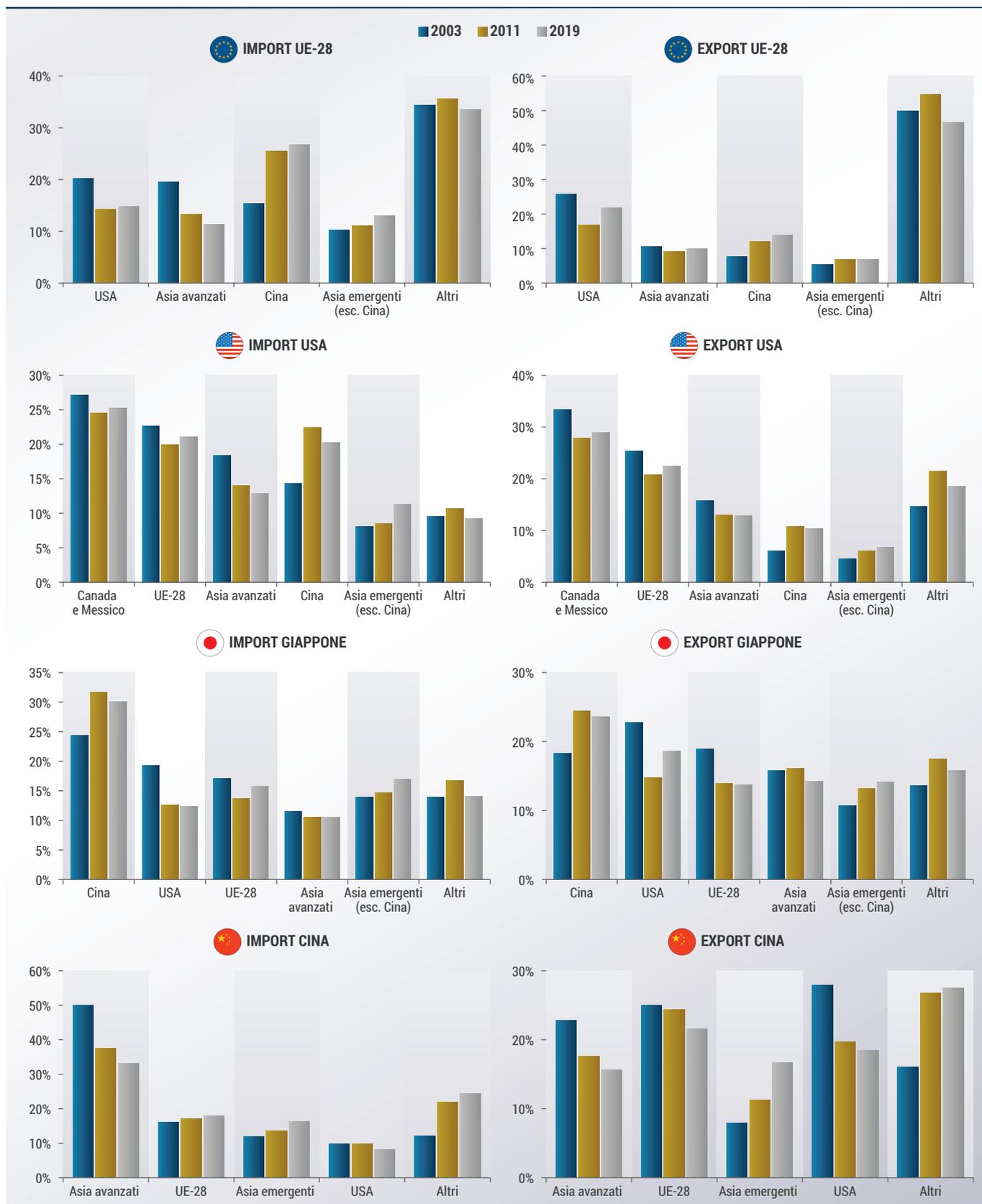
(Peso valore esportato sul totale
del valore prodotto)



Escluso il settore petrolifero.

Fonte: elaborazioni e stime Centro Studi Confindustria su dati Eurostat, ADB, BEA, OECD, WIOD.

Grafico 1.7
Asimmetrie crescenti nelle interdipendenze commerciali tra paesi avanzati ed emergenti
 (% del totale degli scambi in entrata o in uscita di beni e risorse naturali)



Sono esclusi i prodotti petroliferi.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati BACI.

**NEL 2000 IL 10%
DEL VALORE AGGIUNTO
DELLA MANIFATTURA USA
CORRISPONDEVA A**



51%
della manifattura cinese



1,1 volte
quella messicana



4,5 volte
quella thailandese



27 volte
quella vietnamita

Nello stesso arco temporale in cui avveniva questa mutazione nella logica di sviluppo industriale in Cina, in Occidente è andata, al contrario, via via crescendo la dipendenza dell'industria manifatturiera dal commercio internazionale – sia dal lato dell'approvvigionamento di beni intermedi sia, con l'eccezione degli USA, da quello della domanda estera (Grafico 1.6 A e B).

A questa asimmetria tra Nord (Ovest) del mondo e Asia orientale nell'intensità dei rapporti commerciali è corrisposto anche l'emergere di una evidente asimmetria nel grado di *dipendenza* commerciale a livello bilaterale (Grafico 1.7). Il peso degli scambi con la Cina e, in subordine, con le altre economie emergenti asiatiche, è infatti cresciuto per Stati Uniti, Europa e Giappone sia dal lato delle importazioni sia da quello delle esportazioni; mentre, a parti invertite, è successo esattamente l'opposto: è cioè calata significativamente l'importanza relativa degli scambi in entrata e in uscita dalle economie avanzate, a favore di una maggiore integrazione con quelle emergenti, a partire dall'Asia. Nonostante le analogie, si registrano in ogni caso differenze rilevanti nei rapporti con la Cina tra le diverse aree occidentali. L'esposizione commerciale è infatti molto maggiore (sia dal lato dell'import sia da quello dell'export) per Giappone e UE rispetto agli USA. E, a differenza di quanto accaduto con il caso statunitense e giapponese – dove il peso del *trade* con la Cina cresce solo nel primo decennio degli anni Duemila per poi calare – la dipendenza commerciale europea cresce continuamente nel tempo, almeno fino allo scoppio della pandemia.

1.2.2 La manifattura “del Nord” non è mai stata smantellata

Una seconda precisazione che appare necessaria è che lo sviluppo di catene di fornitura nel mondo “emergente” e in particolare nell'area asiatica, al di là degli slogan per qualche tempo in voga sulla “Cina fabbrica del mondo”, non è mai arrivato a corrispondere in realtà – se non in alcuni ambiti – a un effettivo *smantellamento* della produzione manifatturiera nei paesi orientati all'*offshoring* (inclusi quelli europei).

Nonostante, infatti, la prima fase della globalizzazione sia stata accompagnata dal diffondersi dell'idea che i paesi sviluppati dovessero attestarsi dentro il perimetro delle funzioni di ricerca e di progettazione, affidando l'intera trasformazione ai nuovi produttori a basso costo, nei fatti le dimensioni effettive dell'*offshoring* non sono mai arrivate a investire una quota preponderante della loro produzione.

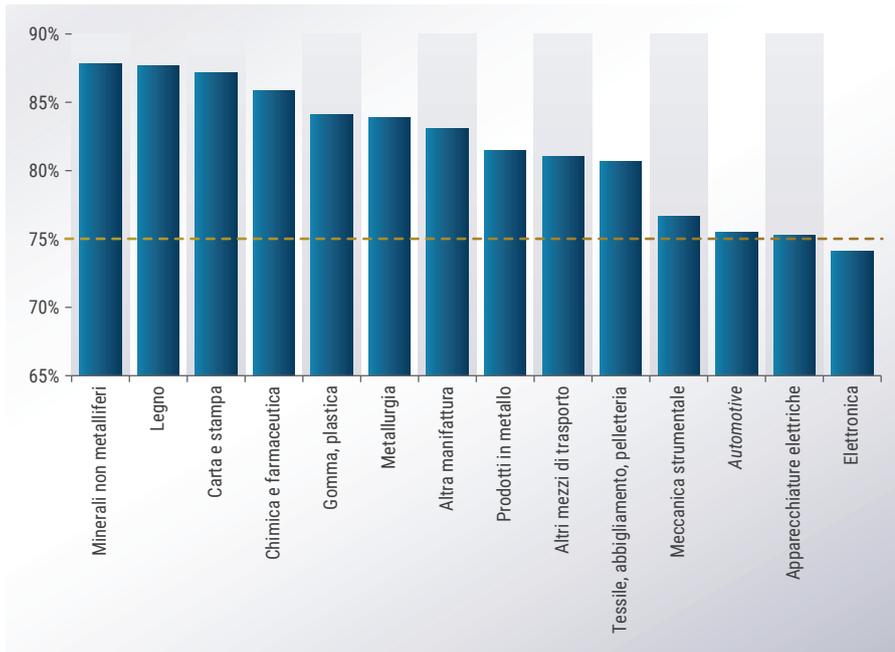
Nel caso degli Stati Uniti, considerato il paese che più di tutti ha fatto ricorso a processi di *offshoring*, la quota di input di origine nazionale è quasi sempre superiore all'80%, e scende appena al di sotto del 75% solo nell'elettronica (Grafico 1.8).

Questo dato non considera naturalmente le importazioni di beni *finali* (ovvero di quelli “delegati” a produttori esteri per intero), ma indica in ogni caso che la scomposizione delle produzioni manifatturiere in fasi ridislocate *cross-border* non è mai arrivata a costituire un processo così generalizzato da mettere in discussione il ruolo degli Stati Uniti come uno dei più importanti produttori manifatturieri del mondo.

Il punto è nel fatto che le dimensioni *assolute* delle attività esternalizzate dalle economie più sviluppate sono state sufficienti ad alimentare l'avvio di un processo di industrializzazione nelle economie in ritardo prima di tutto per le dimensioni di partenza modeste – quando non minime – delle loro industrie (Cina inclusa). Ancora nel 2000, il 10% della manifattura americana in termini di output netto (valore aggiunto) corrispondeva al 51% della manifattura cinese, a 1,1 volte quella messicana, 4,5 volte il valore di quella thailandese e a 27 volte il valore di quella vietnamita; nell'ambito europeo, il 10% della manifattura tedesca corrispondeva a 2,7 volte quella della Repubblica Ceca e a 10 volte quella della Slovacchia.

Grafico 1.8 Negli USA la quota di input di origine nazionale è quasi sempre superiore all'80%

(Quota di input nazionali sul totale degli input, Stati Uniti 2015)



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati OECD.

Questo significa che anche trasferimenti di capacità produttiva minimi possono in molti casi essere stati sufficienti ad attivare incrementi importanti nelle aree in ritardo. Significa anche che le attività che sono state dislocate nelle future economie emergenti hanno registrato nel tempo incrementi formidabili *nelle località di destinazione*. Ciò è avvenuto nella misura in cui i sistemi economici che le hanno accolte hanno saputo costruire (attraverso le leve di una politica industriale) le condizioni perché esse potessero attivare rendimenti crescenti di tipo dinamico e un graduale allargamento della matrice dell'offerta, ponendo le premesse per l'acquisizione di *nuovi* vantaggi comparati. L'industrializzazione in quella parte del mondo che è riuscita ad emergere è stata in questo senso esemplarmente guidata da processi cumulativi, che coerentemente con i fondamenti teorici della *development economics* si sono sostanziati nel graduale strutturarsi di sistemi manifatturieri complessi – quantomeno a scala continentale.

1.3 Scambi mondiali tra globalizzazione e regionalizzazione: quale dinamica fino alla crisi?

Il rapido processo di globalizzazione degli scambi degli anni Novanta e dei primi anni Duemila è entrato in una nuova fase dopo la crisi finanziaria del 2008-2009, caratterizzata da un crollo del commercio mondiale. Le caratteristiche del *cd. new normal* della globalizzazione possono essere riassunte come segue: un rallentamento della dinamica del commercio mondiale, da un ritmo più che doppio a un ritmo pari a quello del PIL; una stabilizzazione, e in alcuni casi l'accorciamento, delle catene globali del valore, che avevano registrato una rapida espansione in precedenza; una evidente frenata degli investimenti diretti esteri e il progressivo prendere piede di flussi di segno opposto, anche se ancora limitati, cioè di rientro degli investimenti all'interno dei confini nazionali o in aree più vicine (*reshoring* o *nearshoring*). Queste dinamiche sono strettamente legate all'evoluzione dei rapporti commerciali e istituzionali tra paesi e della *governance* mondiale degli scambi: progressivo indebolimento del ruolo della WTO, crescente ricorso ad accordi bilaterali o regionali (*infra*), tensioni nazionalistiche e protezionistiche, scontro tra Stati Uniti e Cina e spinte verso un *decoupling* tecnologico.

LE CARATTERISTICHE DEL NEW NORMAL DELLA GLOBALIZZAZIONE



Rallentamento del commercio mondiale



Stabilizzazione o accorciamento delle catene globali del valore



Frenata e rientro in patria degli investimenti diretti esteri

In che misura questi processi hanno anche comportato una tendenza alla regionalizzazione del commercio mondiale, cioè una ricomposizione dei flussi all'interno delle principali macroaree mondiali? Questo paragrafo fornisce qualche ulteriore elemento di valutazione del fenomeno, che si aggiunge a quanto già rilevato nelle precedenti edizioni di questo Rapporto sulla base di diversi indicatori di regionalizzazione degli scambi per macroaree e per il mondo²⁵.

Nel complesso, la spinta alla globalizzazione degli scambi è rimasta preponderante ma soltanto fino al 2015. Ciò è stato dovuto, in parte, all'esaurirsi dei processi di convergenza delle repubbliche ex-sovietiche (in buona parte entrate nell'Unione europea) e dei paesi dell'America Latina e degli accordi stipulati a livello regionale dalla metà degli anni Novanta fino al 2004.

In questo periodo si è completato il processo di "emersione" della Cina, che ha guadagnato la prima posizione in termini di quote di scambi mondiali (export e import), superando la Germania già nel 2009 e poi gli Stati Uniti nel 2013. Più recentemente, la Cina, ormai prima potenza commerciale mondiale, ha accresciuto la forza gravitazionale nei confronti degli altri paesi asiatici (emergenti e avanzati). Attrazione che è aumentata anche con gli investimenti della cd. *Belt and Road Initiative* e con il RCEP (*Regional Comprehensive Economic Partnership, infra*). Si sono delineati quindi sempre più nettamente tre grandi blocchi commerciali mondiali, Europa, Nord America e Asia orientale e meridionale, che gravitano intorno ai rispettivi baricentri.

In un contesto, quello successivo al 2015, in cui restano comunque in atto alcune spinte a favore della globalizzazione, se pure in forma per così dire selettiva, generate in particolare dai nuovi accordi commerciali preferenziali dell'Unione europea con paesi dell'America (Canada, Messico, Mercosur) e dell'Asia (Giappone, Vietnam, Singapore), e in cui all'accordo UE-UK è assegnato nel frattempo il compito di regolare invece l'*uscita* del Regno Unito dal mercato unico europeo, si osservano numerosi segnali di una inversione di tendenza verso una maggiore regionalizzazione degli scambi, in alcune regioni e alcuni settori, che potrebbe essere ulteriormente accelerata dalla pandemia.

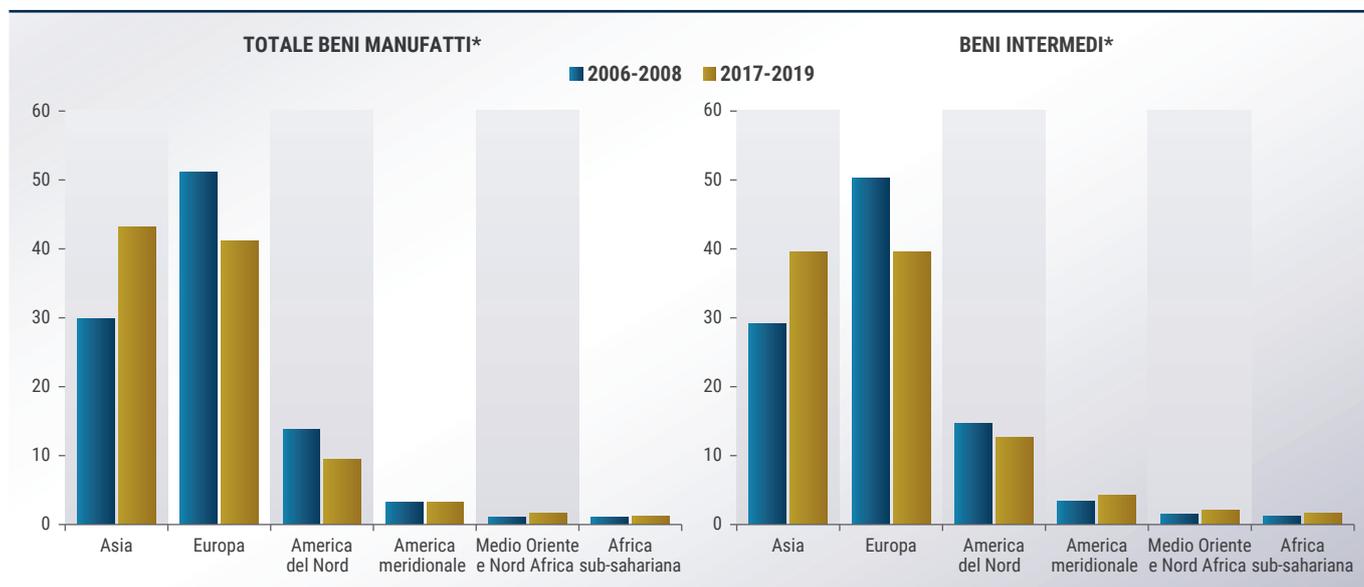
La pandemia, infatti, ha evidenziato il carattere globale (nelle cause, negli effetti e nelle soluzioni) non solo della salute dei cittadini, ma anche di tematiche come *green economy* e tecnologie digitali. E proprio la dipendenza tecnologica e produttiva in questi settori strategici, come accaduto per i vaccini, ha generato spinte nazionalistiche e piani di investimento e cooperazione a livello nazionale e regionale. Si tratta di tensioni e contraddizioni che continueranno a caratterizzare le politiche internazionali e la *governance* multilaterale degli scambi nei prossimi anni. È quindi utile fare il punto delle tendenze di fondo tra globalizzazione e regionalizzazione del commercio estero, e delle dinamiche eterogenee tra regioni, che hanno caratterizzato il periodo intercorso tra le due crisi globali, in un quadro in cui si è realizzata una ricomposizione del peso, e quindi dell'importanza globale, delle principali aree esportatrici. Da questo punto di vista spicca, in particolare, il fatto che l'Europa ha smesso di essere la prima area geografica esportatrice mondiale (per il totale dei beni manufatti il suo peso è diminuito di circa dieci punti percentuali); e che parallelamente è aumentato il peso in termini di esportazioni della regione asiatica che ha raggiunto il livello europeo per i beni intermedi e lo ha superato per il totale dei beni manufatti (Grafico 1.9).

²⁵ Si veda Centro Studi Confindustria (2019 e 2020).

Grafico 1.9

Asia primo esportatore mondiale di manufatti e con l'Europa come principale esportatore di semilavorati

(Quote di mercato mondiali per area geografica²⁶, in % del totale mondiale)



Aree ordinate in base al valore dell'export nel 2017-2019. Per la composizione delle aree si veda la nota 26.* Esclusi prodotti petroliferi.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati UN-Comtrade.

Un modo per descrivere i cambiamenti intervenuti nella struttura del commercio mondiale negli anni successivi alla crisi finanziaria, e in particolare i mutamenti che hanno interessato le relazioni tra le diverse aree, è quello di costruire una matrice delle interdipendenze commerciali tra le principali aree economiche mondiali. Sono state costruite due matrici distinte (una relativa al totale dei beni manufatti e l'altra relativa ai soli beni intermedi, entrambe escludono i prodotti petroliferi) con riferimento ai due estremi del periodo di osservazione (che va dal 2007 al 2019, per escludere lo shock legato alla pandemia) e per stabilizzare i valori relativi ai singoli anni sono state calcolate come di consueto medie triennali (2006-2008 e 2017-2019). I risultati del calcolo (Tabelle 1.2 e 1.3 e Grafico 1.10) consentono di evidenziare alcuni elementi strutturali di rilievo:

²⁶ **Asia:** Australia, Hong Kong, Giappone, Corea del sud, Macao, Nuova Caledonia, Nuova Zelanda, Singapore, Taiwan, Bangladesh, Brunei, Bhutan, Cina, Fiji, Micronesia, Indonesia, India, Cambogia, Kiribati, Laos, Sri Lanka, Maldive, Isola di Marshall, Myanmar, Mongolia, Malesia, Nepal, Nauru, Pakistan, Filippine, Palau, Papua, Nuova Guinea, Thailandia, Timor est, Tonga, Tuvalu, Vietnam, Vanuatu, Samoa.

Europa: UE-27, Regno Unito, Albania, Bosnia Erzegovina, Bielorussia, Svizzera, Islanda, Kosovo, Moldavia, Macedonia, Montenegro, Norvegia, Russia, Serbia, San Marino, Turchia e Ucraina.

Medio Oriente e Nord Africa: Afghanistan, Emirati Arabi Uniti, Armenia, Azerbaijan, Bahrein, Gibuti, Algeria, Egitto, Striscia di Gaza, Georgia, Iran, Iraq, Giordania, Kazakistan, Kuwait, Kirghizistan, Libano, Libia, Marocco, Mauritania, Oman, Arabia Saudita, Somalia, Siria, Tajikistan, Turkmenistan, Tunisia e Yemen.

Africa sub-sahariana: Angola, Burundi, Benin, Burkina Faso, Botswana, Repubblica Centro Africana, Costa d'Avorio, Camerun, Repubblica del Congo, Comoros, Capo Verde, Eritrea, Etiopia, Gabon, Ghana, Guinea, Gambia, Kenya, Libia, Lesotho, Madagascar, Mozambico, Mauritania, Malawi, Namibia, Nigeria, Niger, Ruanda, Senegal, Sierra Leone, Sao Tomè, Sudan, eSwatini, Seychelles, Chad, Togo, Tanzania, Sud Africa, Repubblica democratica del Congo, Zambia e Zimbabwe.

America del Nord: Stati Uniti, Canada e Messico.

America meridionale: Aruba, Argentina, Antigua e Barbados, Bahama, Belize, Brasile, Barbados, Cile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Repubblica Dominicana, Ecuador, Guinea equatoriale, Grenada, Guatemala, Guyana, Honduras, Haiti, Giamaica, St. Kitts e Nevis, St. Lucia, Nicaragua, Panama, Perù, Puerto Rico, Paraguay, El Salvador, Suriname, Trinidad, Uruguay e St. Vincent.

Tabella 1.2
Matrice delle interdipendenze delle esportazioni di manufatti

(Per macroarea di origine e di destinazione, in % del totale esportato)

Esportatori	Asia		Europa		America del Nord		America meridionale		Medio Oriente e Nord Africa		Africa sub-sahariana	
	2006-08	2017-19	2006-08	2017-19	2006-08	2017-19	2006-08	2017-19	2006-08	2017-19	2006-08	2017-19
Destinazioni												
Asia	49,5	55,5	8,6	12,7	17,6	17,9	23,1	35,6	22,3	21,6	23,1	27,8
Europa	18,9	16,5	77,1	68,5	22,0	21,9	32,3	15,8	33,5	30,4	48,2	24,4
America del Nord	20,0	19,2	6,4	11,1	54,7	50,2	18,6	21,3	4,4	5,3	11,5	7,2
America meridionale	3,1	2,0	1,5	1,8	2,3	5,5	18,7	20,3	1,2	0,6	0,8	1,0
Medio Oriente e Nord Africa	6,2	5,2	5,1	5,1	2,5	3,6	4,9	5,6	36,1	36,6	2,9	5,8
Africa sub-sahariana	2,2	1,5	1,4	0,8	0,8	0,9	2,5	1,4	2,5	5,4	13,5	33,7
Mondo (mld di dollari)	2.732.806	5.496.986	4.683.530	5.235.992	1.265.434	1.212.281	290.135	424.724	102.107	206.826	92.324	149.589

Esportatori ordinati per valore dell'export nel 2017-19. Per la composizione delle aree si veda la nota 26. Esclusi i prodotti petroliferi. In grassetto la percentuale di scambi intra-area.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati UN-Comtrade.

Tabella 1.3
Matrice delle interdipendenze delle esportazioni di prodotti intermedi

(Per macroarea di origine e di destinazione, in % del totale esportato)

Esportatori	Asia		Europa		America del Nord		America meridionale		Medio Oriente e Nord Africa		Africa sub-sahariana	
	2006-08	2017-19	2006-08	2017-19	2006-08	2017-19	2006-08	2017-19	2006-08	2017-19	2006-08	2017-19
Destinazioni												
Asia	62,9	66,0	9,1	10,6	20,9	24,4	19,1	42,8	24,6	34,8	19,9	31,7
Europa	17,9	12,2	77,2	74,6	17,3	15,9	30,1	19,1	37,2	33,4	47,1	24,7
America del Nord	10,4	14,1	6,6	6,9	51,7	52,0	18,9	16,8	3,3	4,6	12,9	4,7
America meridionale	2,3	2,1	1,6	1,7	7,2	4,6	24,6	14,9	1,5	1,7	1,7	0,8
Medio Oriente e Nord Africa	4,9	4,2	4,3	4,7	1,8	2,3	5,0	5,5	31,3	21,2	3,2	7,8
Africa sub-sahariana	1,6	1,4	1,3	1,4	1,0	0,8	2,2	1,0	2,1	4,3	15,3	30,3
Mondo (mld di dollari)	1.487.732	2.766.869	2.571.936	2.760.101	752.003	887.325	171.442	302.426	74.357	150.019	59.748	111.781

Esportatori ordinati per valore dell'export nel 2017-19. Per la composizione delle aree si veda la nota 26. Esclusi i prodotti petroliferi. In grassetto la percentuale di scambi intra-area.

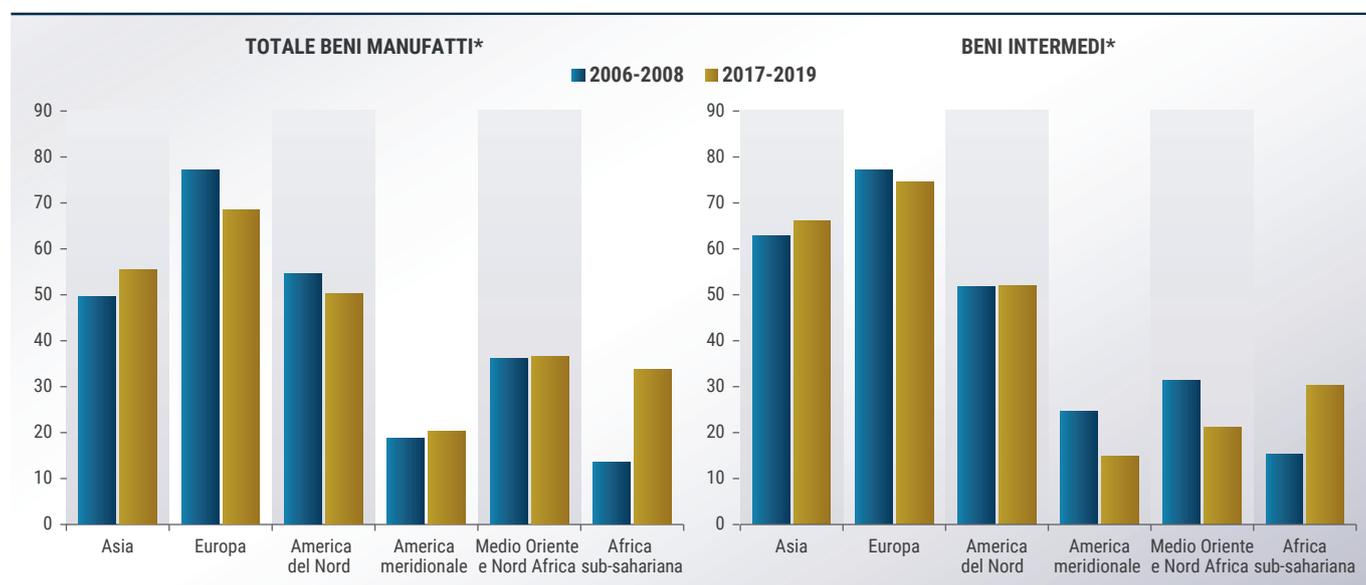
Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati UN-Comtrade.

i) Il peso dell'Asia come area di destinazione delle esportazioni è crescente per la maggior parte delle altre aree, o tutt'al più stabile (contano sempre più le sue dimensioni come mercato). *ii)* Diminuisce il peso dell'Europa come area di destinazione delle esportazioni di tutte le altre aree (il suo peso come mercato si riduce); in particolare, l'Africa e soprattutto l'America meridionale hanno sostituito l'Europa come principale mercato di destinazione (soprattutto per i beni intermedi) con l'Asia. *iii)* Il peso dell'America del Nord come area di

destinazione delle esportazioni è tendenzialmente stabile o in moderato aumento, con l'eccezione dell'Africa sub-sahariana. iv) Il commercio intra-area risulta in aumento per tutte le aree fuorché l'Europa (dove il livello è però tuttora eccezionalmente alto), ovvero si assiste ad una accentuazione del "grado di regionalizzazione" degli scambi; l'incremento più rilevante – a parte quello relativo all'Africa sub-sahariana, che potrebbe riflettere anche solo un maggiore isolamento rispetto al resto del mondo – è quello che caratterizza l'Asia, dove il livello di integrazione è paragonabile a quello americano; il quadro è meno netto per le esportazioni dei soli intermedi, che in almeno due aree (America meridionale e area MENA) risultano in flessione. v) A fronte di una sostanziale stabilità della dipendenza dell'America del Nord dalle importazioni dall'Asia si registra un aumento di quella relativa ai soli intermedi (nonostante le politiche commerciali protezionistiche dell'Amministrazione americana).

Grafico 1.10 Resta elevata la regionalizzazione degli scambi e delle filiere di fornitura, specie in Europa

(Dinamica del commercio intra-area, peso relativo delle esportazioni intra-area nel tempo, in % del totale)



Aree ordinate in base al valore dell'export nel 2017-2019. Per la composizione delle aree si veda la nota 26. * Esclusi prodotti petroliferi.
Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati UN-Comtrade.

1.4 E ora?

Lo shock della pandemia ha colpito un sistema manifatturiero globale già in profonda trasformazione da almeno un decennio per effetto di un progressivo "disaccoppiamento" produttivo e commerciale dell'Asia orientale – ormai emersa intorno alla Cina come un'area commercialmente e produttivamente integrata – dall'Occidente²⁷. È ora da valutare l'eventualità che l'uscita progressiva dalla crisi sanitaria si accompagni o meno, negli anni a venire, a una ulteriore accelerazione di questo processo.

La prima considerazione da fare riguarda la nuova centralità che le politiche industriali stanno tornando ad assumere all'interno delle principali economie avanzate, orientandosi ormai esplicitamente verso il sostegno di percorsi di industrializzazione (o re-industrializzazione) in ambiti tecnologici definiti.

Il blocco del commercio mondiale conseguente alla serie dei *lockdown* via via succedutisi nel corso del 2020, con l'improvvisa carenza di input che fino a quel

²⁷ Per un ulteriore approfondimento su questo punto si veda anche il contributo di Miroudot e Nordström (2020).

momento erano dati per scontati (a partire dai presidi sanitari più elementari), ha segnato la fine di una fase storica nel corso della quale il problema del soddisfacimento della domanda interna dei paesi economicamente avanzati (finale o intermedia che fosse) era stato dirottato dal terreno produttivo a quello commerciale (non importa avere il controllo di una catena produttiva, importa solo che i flussi commerciali tra un paese e l'altro siano garantiti da una adeguata fluidità dei mercati)²⁸.

I concetti di rilevanza strategica di determinate filiere (non solo quelle sanitarie, ma anche quelle legate alla mobilità sostenibile, alle tecnologie di comunicazione, alle energie rinnovabili, oltre che quelle legate tradizionalmente alla difesa e all'aerospazio), di dipendenza critica dalle forniture estere ad esse collegate e quello più generale di *Open Strategic Autonomy* sono entrati nel linguaggio ufficiale della stessa Commissione europea (preoccupatasi per decenni soltanto di garantire la concorrenza). Questo cambiamento chiama direttamente in causa, per la prima volta, l'attuale posizionamento della UE all'interno delle catene globali del valore e la necessità di un suo ripensamento per renderlo più funzionale agli obiettivi ambientali, digitali, e di inclusione sociale che sono alla base del *Green Deal*, stante un forte ritardo nel frattempo accumulatosi in molti ambiti tecnologici rilevanti (Tabella 1.4)²⁹.

Tabella 1.4
Ritardo europeo in molti ambiti tecnologici rilevanti

(Rischi di approvvigionamento per la UE e quote UE di produzione mondiale, %)

RISCHIO DI APPROVVIGIONAMENTO PER LA UE				
■ Molto basso ■ Basso ■ Moderato ■ Alto ■ Molto alto				
TECNOLOGIE	MATERIE PRIME	MATERIALI INDUSTRIALI	COMPONENTISTICA	ASSEMBLATI
 Batterie agli ioni di litio	1%	8%	9%	0%
 Celle a combustibile	5%	40%	25%	1%
 Eolico	0%	12%	20%	58%
 Motori a trazione elettrica	1%	7%	8%	
 Fotovoltaico	6%	5%	0%	1%
 Robotica	2%	21%	4%	41%
 Droni	13%	27%	13%	9%
 Stampa 3D	9%	54%		34%

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Commissione europea, "Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors in the EU - A Foresight Study".

²⁸ Le stesse difficoltà che alcune industrie stanno incontrando nell'attuale fase di ripresa – come discusso più avanti – nel ristabilire condizioni normali di approvvigionamento lungo le catene internazionali di fornitura trovano una delle loro spiegazioni anche nelle strozzature create in alcuni paesi asiatici diventati nel frattempo leader di mercato su scala globale (dalla produzione di micro-chip a quella degli stessi container per il trasporto delle merci).

²⁹ Si veda, a questo proposito, il rapporto della European Commission (2021b) sulle dipendenze e capacità strategiche della UE, e le valutazioni contenute nei *position paper* del Centro Economia Digitale (2021) nonché del CEPS (2021).

FATTORI CHE SPINGONO PER UN ALLENTAMENTO DELLE INTERDIPENDENZE OCCIDENTE-CINA:

Il progetto dell'attuale Amministrazione americana dedicato ad: «assicurare che il futuro sia prodotto tutto all'interno dell'America da tutti i lavoratori americani», lungi dallo smantellare il sistema protezionistico pensato dalla precedente Amministrazione contro la Cina, rappresenta un salto in avanti nell'approccio interventista del governo federale, che punta a supportare direttamente un aumento della base manifatturiera sul suolo americano. Questa scelta è motivata non solo da ragioni di autonomia strategica rispetto alla Cina (sulla falsariga dell'approccio europeo), ma anche dalla speranza che l'insediamento di nuove attività di trasformazione possa – attraverso l'assorbimento di manodopera a media qualifica – migliorare le condizioni socio-economiche di quelle aree del paese che, nel corso degli scorsi decenni, avevano maggiormente subito fenomeni di desertificazione industriale³⁰.

Le interruzioni senza precedenti negli approvvigionamenti di materie prime e semilavorati prodotte dallo shock pandemico stanno costringendo non solo i governi occidentali, ma anche le loro imprese multinazionali, che avevano guidato l'espansione internazionale della produzione manifatturiera negli anni d'oro della *Globalization Age*, a ripensare il grado di resilienza dei propri modelli di business di fronte alla presenza di eventi inattesi largamente fuori del loro controllo. In particolare, sta emergendo tutta la vulnerabilità intrinseca di un modello di frammentazione verticale del valore aggiunto su catene di fornitura lunghe e disperse geograficamente su scala globale, con la conseguente necessità di rivedere la loro configurazione da parte delle imprese, non solo in termini di diversificazione delle fonti di approvvigionamento e di migliori sistemi di gestione, controllo e prevenzione di possibili fattori critici, ma anche nella logica di un loro possibile accorciamento.

Maggiore è infatti il numero di snodi-paesi su cui si sviluppa la catena di fornitura, maggiore è il rischio che uno di questi snodi possa diventare improvvisamente un collo di bottiglia per il flusso di approvvigionamento a valle e che inneschi anche effetti contagio sugli altri nodi, amplificando così lo shock iniziale³¹. L'intensificarsi di eventi naturali estremi e di tensioni geopolitiche nel continente asiatico rende già oggi questo rischio non trascurabile.

Nella valutazione dei costi impliciti nell'attuale configurazione delle catene globali del valore, a quelli appena discussi si sommano quelli ambientali, legati sia a modalità di produzione e di approvvigionamento energetico (che nel mondo emergente, Cina in testa, risultano enormemente più inquinanti rispetto agli standard occidentali)³², sia ai flussi di trasporto transfrontalieri, marittimi e aerei, che alimentano gli scambi globali e che da soli contribuiscono per quasi il 4% alle emissioni totali annue di gas serra, equivalenti a circa la metà delle emissioni di tutta la UE³³. Se una quota importante di questi costi ambientali venisse contabilizzata – sotto la spinta di politiche ambientali che soprattutto in Occidente si fanno sempre più stringenti e di una attenzione sempre maggiore dei mercati finali e finanziari alle tematiche della sostenibilità ambientale – la transizione ecologica avrebbe un impatto diretto e potenzialmente dirompente sulle scelte localizzative delle imprese multinazionali, spingendole verso una semplificazione della rete degli scambi (per ridurre la movimentazione spaziale delle merci) e verso un minore ricorso all'offerta industriale del mondo emergente.



**Politiche industriali
UE e USA**



**Fragilità delle GVC
agli shock**



Costi ambientali



Automazione 4.0

³⁰ Il piano per la re-industrializzazione degli USA è uno dei punti centrali del programma elettorale della presidenza Biden (<https://joebiden.com/made-in-america/>) e si è già tradotto, a poco più di un mese dall'insediamento ufficiale, in un ordine esecutivo presidenziale volto innanzitutto ad innalzare il contenuto minimo di produzione *Made in USA* richiesto per poter accedere al *public procurement* federale. Per ulteriori dettagli si veda White House (2021).

³¹ Su questo punto e sui successivi si veda UNCTAD (2020a e 2020b).

³² Si veda Centro Studi Confindustria (2020).

³³ I dati si riferiscono al 2019 e sono tratti dall'edizione 2020 dell'*Emissions Database for Global Atmospheric Research* a cura del Joint Research Centre della Commissione europea.

Infine, un ulteriore fattore di allentamento nelle interdipendenze commerciali e produttive ereditate dalla *Globalization Age* è rappresentato dalla progressiva diffusione delle tecnologie per l'automazione industriale avanzata all'interno dei processi produttivi controllati dalle imprese multinazionali. Così come già accaduto fin dagli anni Settanta all'interno delle economie più industrializzate con l'utilizzo delle macchine a controllo numerico, il *capital deepening* mediante beni strumentali cd. 4.0, sempre più evoluti e flessibili nelle applicazioni, è destinato a rendere sempre meno rilevante nelle scelte localizzative della produzione l'abbondanza di manodopera a basso costo, ossia del fattore intorno al quale è stata costruita la "fortuna" di molte economie industriali emergenti negli scorsi decenni, anche all'interno del continente asiatico.

La ristrutturazione delle catene globali del valore è ovviamente un processo costoso, che non si materializza tutto e subito in risposta al semplice verificarsi nel mutamento del contesto economico di riferimento per le imprese, anche in presenza di uno shock senza precedenti come quello causato dall'attuale crisi sanitaria. I costi fissi non recuperabili degli investimenti già effettuati per strutturare, nella loro attuale configurazione, le reti internazionali di approvvigionamento, così come i processi cumulativi di generazione di *know-how* manifatturiero specialistico avviatisi nel frattempo all'interno di parti del mondo emergente, rappresentano nell'immediato futuro fattori di inerzia – e quindi di stabilizzazione – nei rapporti di interdipendenza globali. Senza una spinta decisiva da parte delle politiche industriali, quindi, appare difficile che, da sole, le considerazioni legate alla resilienza, alla sostenibilità ambientale, e alla digitalizzazione delle catene globali del valore potranno determinare, nel breve periodo, fenomeni rilevanti di re-industrializzazione manifatturiera in Occidente e contrastare la dipendenza produttiva dalla Cina e dalle altre economie asiatiche ad essa collegate.