

RIVISTA DI

POLITICA ECONOMICA

**LA DISTANZA E L'INCERTEZZA.
PERCORSI DELLA MANIFATTURA GLOBALE
NEGLI ANNI DEGLI SHOCK SISTEMICI**

INTRODUZIONE STEFANO MANZOCCHI, FABRIZIO TRAÙ

Fabrizio Antenucci
Daniele Antonucci
Paolo Barbieri
Albachiara Boffelli
Sabrina Di Flauro
Cristina Di Stefano
Stefano Elia
Luciano Fratocchi
P. Lelio Iapadre
Matteo Kalchschmidt
Cristina Pensa

Carlo Pietrobelli
Matteo Pignatti
Roberta Rabellotti
Livio Romano
Gianluca Sampaolo
Francesca Spigarelli
Lucia Tajoli
Mattia Tassinari
Fabrizio Traù
Ari Van Assche

N. 1-2022

Rivista di
Politica Economica

Direttore: Stefano Manzocchi

Advisory Board

Cinzia Alcidi

Barbara Annicchiarico

Mario Baldassarri

Riccardo Barbieri

Leonardo Becchetti

Andrea Boitani

Massimo Bordignon

Marina Brogi

Elena Carletti

Alessandra Casarico

Stefano Caselli

Lorenzo Codogno

Luisa Corrado

Carlo Cottarelli

Sergio Fabbrini

Alessandro Fontana

Giampaolo Galli

Nicola Giammarioli

Gabriele Giudice

Luigi Guiso

Francesco Lippi

Francesca Mariotti

Marcello Messori

Salvatore Nisticò

Gianmarco Ottaviano

Ugo Panizza

Andrea Prencipe

Andrea Filippo Presbitero

Riccardo Puglisi

Pietro Reichlin

Francesco Saraceno

Fabiano Schivardi

Lucia Tajoli

Maria Rita Testa

Fabrizio Traù

Gilberto Turati

RIVISTA DI

POLITICA ECONOMICA

LA DISTANZA E L'INCERTEZZA.
PERCORSI DELLA MANIFATTURA GLOBALE
NEGLI ANNI DEGLI SHOCK SISTEMICI

Introduzione	pag. 5
Stefano Manzocchi, Fabrizio Traù	
La manifattura globale al tempo della pandemia	» 13
Livio Romano, Fabrizio Traù	
Materie prime e produzione globale: squilibri domanda-offerta tra pandemia, geopolitica e transizione ecologica	» 47
Daniele Antonucci	
Processi di <i>reshoring</i> nella manifattura italiana	» 79
Paolo Barbieri, Albachiera Boffelli, Cristina Di Stefano, Stefano Elia, Luciano Fratocchi, Matteo Kalchschmidt, Cristina Pensa	
Apertura commerciale e reti produttive internazionali nell'Asia emergente	» 115
Fabrizio Antenucci, Sabrina Di Flauro, Cristina Di Stefano, P. Lelio Iapadre	
La regionalizzazione degli scambi mondiali: lungo le dimensioni geografica e merceologica	» 143
Cristina Pensa, Matteo Pignatti	
La globalizzazione nei mercati digitali	» 169
Lucia Tajoli	
Le politiche nelle catene globali del valore	» 185
Roberta Rabellotti, Carlo Pietrobelli, Ari Van Assche	
La politica industriale della Cina: tendenze in corso e prospettive future	» 213
Gianluca Sampaolo, Francesca Spigarelli, Mattia Tassinari	

La manifattura globale al tempo della pandemia

Livio Romano e Fabrizio Traù*

- *La pandemia – e poi l’irrompere della guerra – hanno segnato il tramonto definitivo di una fase storica in cui i paesi industrializzati avevano trasformato il problema produttivo in un problema commerciale, ovvero nel problema di rendere disponibili i beni di volta in volta domandati semplicemente comprandoli in qualche angolo del mondo.*
- *La ridislocazione delle attività di trasformazione dal Nord al Sud del mondo – che è l’essenza stessa dell’affermarsi di catene di fornitura globali – aveva comportato un problema generale di gestione dei beni c.d. “strategici”, l’esplosione del quale impone ora il ripensamento della stessa logica delle catene di fornitura – fin qui modellate esclusivamente sulla base dei dettami del commercio globale.*
- *A livello di impresa, va ridefinito il perimetro delle attività internalizzate e affrontato il problema della “ridondanza” di risorse necessaria a scongiurare il rischio di blocchi di fornitura (eliminando per quanto possibile casi di single-source dependence). Se considerata a livello di sistema-paese, la questione si traduce in un accorciamento delle reti di fornitura attraverso il ricostituirsi di un’offerta nazionale o continentale.*
- *Come che sia, lo sviluppo di catene di fornitura nel mondo “emergente” e in particolare nell’area asiatica non è mai arrivato a corrispondere – se non in alcuni ambiti – a un effettivo smantellamento della produzione manifatturiera nei paesi orientati all’offshoring (inclusi quelli europei), le cui dimensioni effettive 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 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.*

* l.romano@confindustria.it, Centro Studi Confindustria e Università Luiss Guido Carli; fabrizio.trau@uniroma3.it, Università di Roma Tre e Università Luiss Guido Carli.

Questo testo corrisponde alla relazione introduttiva tenuta al IV Seminario Residenziale di Pistoia sulle trasformazioni del sistema produttivo, tenutosi al Palazzo degli Anziani il 30 settembre e 1° ottobre 2021. Le riflessioni in esso contenute scaturiscono da un programma di ricerca sul rapporto tra industrializzazione e globalizzazione che ha coinvolto gli autori per quasi un decennio, i cui risultati complessivi sono in via di pubblicazione presso Oxford University Press. Gli autori desiderano ringraziare i partecipanti alle varie edizioni del Seminario per le molte discussioni e il continuo confronto sui temi in esame, e i vertici di Confindustria Toscana Nord per averne consentito negli anni la realizzazione.

- *Il problema della reindustrializzazione nel Nord negli ambiti in cui oggi si riscontrano deficit (e massimamente in Europa) si pone in termini della costruzione consapevole di un progetto di lungo periodo. Si tratta di un obiettivo estremamente ambizioso (le catene di fornitura non si "trasferiscono" da un paese all'altro imbarcando gli stabilimenti su una nave, ma si ridislocano attraverso processi gradualmente di crescita differenziale), che non è immaginabile possa realizzarsi attraverso la semplice azione delle forze di mercato.*
- *In questo contesto il dissiparsi della Globalization Age, che - nel bene e nel male - è stato non meno che un ordine mondiale per quasi quarant'anni, lascia tutti orfani di un riferimento forte dal punto di vista delle condizioni di contesto dentro cui una politica può essere perseguita (e, più in generale, di un orizzonte di senso). I tempi della transizione verso un nuovo assetto globale - della cui possibile immagine tuttora non disponiamo - appaiono del tutto indeterminati.*

JEL classification: F63, F68, L60, O25.

Keywords: globalizzazione, manifattura, politiche industriali, pandemia.

The status quo ante is a goal not worth the name (UNCTAD 2020, p. I)

1. Fine corsa

L'avvento della pandemia – determinando l'avvio di imponenti programmi di intervento pubblico nell'economia – ha archiviato il tempo della liberalizzazione generalizzata e dell'"austerità espansiva", già da tempo in crisi di identità: come un sipario che si chiude su una scena già finita, e manda tutti a casa in attesa della prossima rappresentazione.

Rappresentazione di cui le stesse vicende in corso vanno già annunciando il profilo, destinato a differire da quello della fase storica che abbiamo ormai alle spalle. Si potrebbe dire che, da questo punto di vista, il cambio di rotta sul piano della politica economica – al di là della differente intensità con cui i programmi nazionali potranno contribuire al rilancio dell'economia nei diversi paesi – appaia un esito necessario dell'esigenza, diffusa a livello globale, di compensare l'evaporazione dei redditi di una quota importante della popolazione e le conseguenze dell'amplificarsi del divario sociale che essa ha implicato.

Secondo le valutazioni dell'ILO, «In 2020, an estimated 8.8 per cent of total working hours were lost – the equivalent of the hours worked in one year by 255 million full-time workers. (...) Relative to 2019, total employment fell by 114 million as a result of workers becoming unemployed or dropping out of the labour force. Had there been no pandemic, the world would have created an estimated 30 million new jobs in 2020. Taken together, these losses mean that the global shortfall in employment increased by 144 million jobs in 2020, *drastically exacerbating the shortage of employment opportunities that already existed prior to the pandemic.* (...) Recurrent waves of the pandemic around the globe have caused working-hour losses to remain persistently high in 2021, leading to a shortfall corresponding to the working-hours equivalent of 140 million full-time jobs in the first quarter and 127 million full-time jobs in the second quarter. (...) *As the first half of 2021 draws to a close, the crisis is far from over*»¹.

Nelle parole dell'UNCTAD, «[B]etween 90 million and 120 million people will be pushed into extreme poverty in the developing world, with hunger and malnutrition certain to follow, while income gaps will widen everywhere. These developments point toward a massive uptick in sickness and death. (...) *If governments opt for premature fiscal tightening in an attempt to bring down public debt and businesses adopt an aggressive cost-cutting strategy in an attempt to boost exports, the recovery will likely fizzle out, with a double-dip recession a real possibility in many countries in 2022*»².

¹ ILO, *World Employment and Social Outlook. Trends 2021*, Geneva, International Labour Office, 2021, pp. 11-12 (corsivi aggiunti).

² UNCTAD, *From Global Pandemic to Prosperity for All: Avoiding Another Lost Decade. Trade and Development Report*, New York and Geneva, United Nations, 2020, p. II (corsivo aggiunto).

All'indomani dello shock l'esigenza di sostenere i *redditi*, prima ancora che la produzione, ha radicalmente mutato l'ordine delle priorità, accrescendo verticalmente la "domanda di regolazione" e spingendo i governi nazionali – e addirittura l'Unione europea – verso politiche improvvisamente interventiste³. Ma il pragmatismo che ha consentito questo mutamento di rotta non è stato anche in grado di alimentare una riflessione adeguata sulle infrastrutture teoriche che dovrebbero costituirne il fondamento (e più in generale sul paradigma che aveva guidato per decenni l'economia globale). Il che comporta la perdurante assenza di una visione della politica economica (di un progetto esplicito), e il suo procedere a passi brevi (e inevitabilmente *wandering*) secondo le pressioni del momento. Per le stesse ragioni è immaginabile che il grado di inerzia del nuovo orientamento possa risultare modesto e che a emergenza finita – al di là della misura e dello stesso significato politico della nascita di uno strumento importante come il NGEU in ambito europeo – la logica della politica economica possa essere nuovamente chiamata a cambiare, lasciando per così dire a mezz'aria strategie messe in campo senza definire preliminarmente un percorso da seguire coerentemente *nel tempo*.

Il punto, che investe inevitabilmente una questione metodologica, è tutto nella prospettiva da cui lo shock della pandemia è osservato. Nei fatti, il carattere *persistente* dello shock contraddice alla base l'idea che i sistemi economici siano meccanismi omeostatici che recuperano *da soli* l'equilibrio perturbato *una tantum* da eventi occasionali. Siamo dentro uno shock che *non è finito* e che – rendendo tuttora impossibile definire il termine *ad quem* della fine dell'emergenza – seguirà a condizionare i comportamenti a livello globale lungo un orizzonte temporale la cui ampiezza appare ancora indeterminata. Se pure in sé transitoria – prima o poi dovrà dissiparsi – la pandemia implica infatti effetti di *path-dependence* che di transitorio rischiano di avere ben poco: a partire da un ridimensionamento della domanda aggregata che è senza precedenti nel dopoguerra, e che durerà lungo un tempo tutt'altro che breve.

Ma per chi parta invece dall'assunto che le economie siano la sfera in cui debbano prevalere *feedback* negativi tutto si risolve nel cercare di tornare prima possibile allo *status quo ante*, recuperandone parallelamente lo stesso armamentario ideologico: dal mantra delle "riforme strutturali" all'idea (già di nuovo in voga in ambito europeo) che i deficit di bilancio conseguenti alla gestione dello shock debbano essere riassorbiti al più presto.

³ L'intensità con la quale viene invocato l'intervento dello Stato è sempre funzione della dimensione dello shock: così la Grande Depressione degli anni Trenta del Novecento ha chiamato in causa l'intervento pubblico nel campo dell'economia; la Seconda guerra mondiale s'è portata dietro l'istituzione di regole di controllo del sistema finanziario internazionale (Bretton Woods); lo shock dell'11 settembre ha determinato investimenti imponenti nei sistemi nazionali di difesa.

Ne deriva una cacofonia crescente che affligge la comunicazione delle stesse grandi istituzioni internazionali: e se da un lato in ambito UNCTAD si afferma senza tanti giri di parole che:

«In the absence of a radical policy shift and effective coordination at the international level, there will be pressure to return to the pre-crisis normal as quickly as possible, in a manner reminiscent of the period after the 2008 financial crisis. The call to “reglobalise” on free market principles is already being voiced, on the assumption that only renewed trade and capital flows will put the global economy on the path to recovery and resilient growth. Ardent free marketeers are using the disruption in international supply chains to push new rules on international trade and investment (...). Demands for a retrenchment in government spending are sure to follow. But adherence to those principles is precisely why a resilient recovery failed to emerge after 2010, indeed, why trade and foreign direct investment flows were anemic before the pandemic hit»⁴,

contemporaneamente l'ultimo *Global Economic Prospects* della World Bank si colloca disinvoltamente all'estremo opposto nell'individuare come unica *policy option* da contrapporre alle conseguenze della pandemia la riduzione dei *trade cost*, («so that trade can once again become an engine of growth»); dove:

«[a] comprehensive reform package to lower trade costs would include trade facilitation measures; deeper trade liberalization; efforts to streamline trade processes and clearance requirements; better transport infrastructure; more competition in domestic logistics, retail, and wholesale trade; and less corruption»⁵.

In mezzo, un set di posizioni non meno che assortite. L'OECD mette in guardia dalle implicazioni di una campagna di vaccinazione che a livello globale sta seguitando a lasciare indietro *la maggior parte* delle aree del mondo (così che anche in fase di ripresa «confidence could be seriously eroded by further lockdowns, and a stop-and-go of economic activities», OECD 2021, p. 9). L'IMF afferma che «[t]hanks to unprecedented policy response, the Covid-19 recession is likely to leave smaller scars than the 2008 global financial crisis» (IMF 2021, p. xvi), ma al tempo stesso sottolinea il forte impatto della pandemia sull'ampliamento dei divari tra Nord e Sud del mondo, e più in generale sull'aumento delle disuguaglianze all'interno delle società. La Commissione europea sottolinea l'impulso che in ambito europeo potrà essere assicurato dagli strumenti fin qui predisposti (RRP), ma ricorda che la ripresa osservata in Europa, Stati Uniti e Cina è assai lontana dalle condizioni che prevalgono in molte aree in ritardo, tuttora immerse «in a more challenging situation, with

⁴ UNCTAD (2020), *op. cit.*, p. II.

⁵ World Bank, *Global Economic Prospects*, Washington, The World Bank, June 2021, p. xviii.

difficult access to vaccines and limited policy space weighing on growth prospects»⁶.

Nella percezione delle diverse istituzioni il quadro appare dunque tutt'altro che univoco (il che restituisce, oltre a un'immagine del loro complessivo disorientamento, una misura della complessità del problema sul piano interpretativo). Ma, come che sia, il dato che emerge nitidamente dalle diverse ricognizioni, e che questo scritto si sforza di documentare, è che *il semplice recupero dei livelli pre-pandemia dei tradizionali indicatori congiunturali è molto lontano dall'esaurire la questione*; e che i problemi da risolvere – prima di recuperare un assetto ragionevolmente stabile dell'economia mondiale – sono ancora molti. Soprattutto, *non sono soltanto quelli immediatamente conseguenti alla pandemia*: perché l'accumularsi di grandi questioni irrisolte negli anni finali della *Globalization Age*, e successivi alla grande crisi finanziaria (da qui in avanti la crisi), aveva già da tempo posto in primo piano l'esigenza di un ripensamento complessivo degli assetti globali.

Così, globalizzazione (come shock “lento” e prolungato), crisi (shock endogeno) e pandemia (shock esogeno) costituiscono nel loro insieme tre livelli successivi di stratificazione di problemi di ordine fondamentalmente strutturale. E la loro stessa natura disloca necessariamente la ricerca di soluzioni in una prospettiva di cambiamento. Per restare all'interno della consueta – e ormai abusata – metafora del tunnel, vale la pena ricordare che l'eventuale apparire di una “luce in fondo” comporta sempre che dai tunnel si debba uscire da un versante *diverso* da quello da cui si è entrati, dove è destinato a risultare inevitabilmente diverso anche il paesaggio che si incontrerà. Ovvero, che non è immaginabile uscire dalla situazione attuale preoccupandosi soltanto di tornare in fretta e furia al “mondo di ieri”. Come nello spettacolare affresco della *finis Austriae* restituito da Zweig⁷, il “mondo di ieri” non esiste più.

2. Prima della pandemia I. Movimenti di fondo

Assai prima che il *lockdown* cominciasse a manifestare i suoi effetti, e al di fuori del terreno più propriamente produttivo, al tempo della globalizzazione ha corrisposto l'emergere di una serie di problemi di fondo che si possono dire non meno che epocali.

Il primo riguarda le esigenze di governo del degrado ambientale, di per sé esito naturale dello sviluppo industriale e reso ancora più

⁶ European Commission, “European Economic Forecast”, Spring, *Institutional Paper* 149, May 2021, p. 3.

⁷ Zweig S., *Die Welt von Gestern. Erinnerungen eines Europäers*, Stockholm, Bermann-Fischer Verlag, 1942 (ed. ital. *Il mondo di ieri*, Milano, Mondadori, 1994).

critico negli anni della globalizzazione proprio dal suo diffondersi sul piano territoriale, come risultato *i)* del trasferimento di quote imponenti dell'attività di trasformazione nelle economie "in ritardo" (caratterizzate da tecnologie relativamente più inquinanti) e *ii)* dei costi ambientali implicati dall'esplosione del *trade* (ossia dei flussi di trasporto aereo, marittimo e su strada) a scala globale. Il tema trascende largamente nelle sue implicazioni i confini dell'analisi economica, ma trova nell'espansione costante delle strutture produttive la sua radice prima; riguardo alla quale pone non soltanto un problema di transizione tecnologica e di costruzione di saperi nuovi a tutti i livelli (in funzione del *greening* di tutto quello che è possibile rendere meno inquinante), ma anche e soprattutto un problema di ridefinizione dell'organizzazione produttiva a livello globale⁸.

La seconda questione che la storia di questi anni lascia in eredità al mondo è la crescente diseguaglianza all'interno dei sistemi economici (in particolare quelli sviluppati) che il processo di globalizzazione ha fortemente alimentato, attraverso il doppio effetto della distruzione di posizioni lavorative e del *dumping* salariale ad opera delle economie emergenti. In questo caso gli effetti corrono almeno su due piani. Il primo è dato dalla compressione generale della domanda determinata dall'erosione dei redditi da lavoro (dalla minore occupazione, e dai più bassi salari di quelli che restano occupati) e dalla polarizzazione dei redditi, che ha determinato una rarefazione dei ranghi della *middle-class* ed esercitato un impatto negativo sul livello della domanda finale, riducendo strutturalmente la propensione al consumo. Il secondo è l'emergere e poi il consolidarsi sul piano *politico* di un conflitto sempre più aperto tra le classi e i territori esclusi dai vantaggi della crescita globale e le élite, che ha finito per minare le basi stesse della fiducia nelle scelte operate all'interno dei sistemi di democrazia rappresentativa (in ogni caso rendendo improponibili ulteriori forme di deflazione interna come quelle a lungo perseguite nell'ambito europeo). Il fenomeno – divenuto ancora più acuto negli anni successivi alla crisi – ha determinato l'emergere diffuso di un crescente disagio sociale nei c.d. *left behind places* dove ha determinato veri e propri processi di deindustrializzazione e quella che è stata definita la "revenge of the places that don't matter"⁹.

⁸ Nell'esempio più elementare che si possa immaginare, la produzione di nuove auto elettriche significa distruggere in pochi anni saperi strutturati e vantaggi comparati localizzati, accumulati in decenni di ricerca e investimenti colossali, e dover impostare e risolvere il nuovo problema ambientale dello smaltimento di massa degli accumulatori esausti. Per una rassegna dei problemi della transizione tecnologica nell'*automotive* cfr., ad es., Pozzi C. e Cassetta E., "L'industria dell'auto e la rivoluzione elettrica: impatto sulla filiera e opzioni di politica industriale", *L'industria/Review of Industrial Economics and Policy*, 2019, 40 (3).

⁹ Rodríguez-Pose A., "The Revenge of the Places that Don't Matter (and What To Do About It)", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2018, 11 (1). Per un'ampia discussione della materia cfr. Pike A., "Coping with Deindustrialization in the Global North and South", *International Journal of Urban Sciences*, 2020, DOI: 10.1080/12265934.2020.1730225.

Una terza questione, non indipendente dalla precedente, riguarda le dimensioni gigantesche assunte dal problema occupazionale nel mondo sviluppato, conseguenti a una lunga serie di “risparmi di lavoro” consentiti nei decenni precedenti da innovazioni tecnologiche spesso modeste (soprattutto nell’ambito dei servizi) e comunque da quelle – più rilevanti – che hanno investito le attività di trasformazione (dall’automazione alla digitalizzazione nelle sue varie forme)¹⁰. Problema che l’incombere di nuove imponenti trasformazioni nell’organizzazione dei processi produttivi – da più parti annunciate con grande enfasi come fenomeno globale – sta contribuendo da ultimo a rendere viepiù minaccioso¹¹.

Tutti questi problemi – e il loro stesso sommarsi – si configurano ormai con il carattere dell’urgenza, mentre per definizione la loro soluzione è immaginabile soltanto in un orizzonte di lungo periodo. E invocano soluzioni *di sistema* che non possono essere adottate senza comportare a loro volta a catena molte altre implicazioni difficilmente prefigurabili a priori.

Come che sia l’impatto di questi cambiamenti di fondo – che hanno modificato gradualmente ma radicalmente le condizioni di contesto dentro cui si muovono gli operatori – è arrivato fin dentro le aspettative individuali, a livello delle quali appare ormai introiettata l’idea che il futuro *dovrà* essere diverso dal passato: e che per affrontarlo occorra

¹⁰ Il ridimensionamento strutturale dei tradizionali canali di assorbimento dell’occupazione nell’ambito dei servizi nei paesi industriali data da tempo, e non è mai stato legato a “discontinuità tecnologiche” più che minime. Tanto per fare qualche esempio riferito al contesto italiano, fin da quando l’introduzione di macchinette obliteratrici sui mezzi di trasporto (primissimi anni Settanta del Novecento) ha consentito di lasciare a casa i biglietti dei mezzi pubblici, i servizi sono stati caratterizzati da una erosione pressoché continua dei loro livelli occupazionali complessivi: dopo i biglietti è toccato ai casellanti delle autostrade (pressoché scomparsi); poi – con l’introduzione di codici a barre e scanner – a buona parte dei cassieri della grande distribuzione; poi – con l’arrivo dei distributori automatici di biglietti – agli addetti delle biglietterie delle stazioni ferroviarie (e a tutti quelli dislocati nelle moltissime piccole stazioni chiuse); e a seguire a quelli dei check-in degli aeroporti (ormai sostituiti dal check-in online), per finire con gli stessi dipendenti del sistema bancario, dove peraltro al crollo dei livelli occupazionali indotto dal diffondersi dal c.d. *home banking* (che semplicemente scarica sull’utenza il compito di svolgere il lavoro che prima era svolto dalla banca) non ha corrisposto alcuna riduzione dei costi del servizio. In tutti questi casi la tecnologia non è superiore a quella che ormai è richiesta anche per prenotare le vacanze (basta la disponibilità di uno smartphone); ma si tratta di una vera e propria estinzione di massa di posizioni lavorative diffuse sul territorio, a fronte di nulla – i medesimi cambiamenti non alimentano in quanto tali l’espansione di alcun’altra attività.

¹¹ La fondatezza delle valutazioni sull’effettivo impatto che le nuove tecnologie potranno esercitare sul livello dell’occupazione negli anni a venire è notoriamente oggetto di ampio dibattito. A fronte delle posizioni più pessimistiche (per tutti, Brynjolfsson E., McAfee A., *Race Against the Machine: How the Digital Revolution is Accelerating Innovation, Driving Productivity, and Irreversibly Transforming Employment and the Economy*, Lexington, Ma., Digital Frontier Press, 2012), tra quelle più ottimistiche cfr., ad es., Graetz G., Michaels G., “Is Modern Technology Responsible for Jobless Recoveries?”, *The American Economic Review*, 2017, 107 (5), Papers and Proceedings, che escludono l’assenza di fenomeni di *jobless recovery* al di fuori degli USA; Balsmeier B., Woerter M., “Is This Time Different? How Digitalization Influences Job Creation and Destruction”, *Research Policy*, 2019, 48 (8), che circoscrivono gli effetti alla sostituzione tra *low- e high-skill worker*; un recente editoriale dell’Economist (*New Research Shows the Robots Are Coming for Jobs – but Stealthily*), 2021, January 16th; e soprattutto Autor D.H., “Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation”, *Journal of Economic Perspectives*, 2015, 29 (3). Una posizione più problematica è assunta ad es. da Degryse C., “Digitalisation of the Economy and its Impact on Labour Markets”, *European Trade Union Institute Working Paper 2016.02*, 2016, ETUI, Brussels.

un'altezza dello sguardo che sia in grado di inscrivere le decisioni di oggi nel quadro di una prospettiva (di una visione) di lungo periodo. Ma la costruzione di una visione di lungo periodo non si improvvisa: mentre i tempi entro cui essa andrebbe almeno *annunciata* sono sempre più stretti, e di fronte all'insofferenza crescente nei confronti delle politiche da esse faticosamente dispiegate le élite di governo nel Nord del mondo appaiono ormai letteralmente sotto assedio.

3. Prima della pandemia II. Inerzie, cambiamenti strutturali, politiche

3.1 GLI STATI UNITI

Sul piano più strettamente economico, la fase più recente dello sviluppo manifatturiero globale è stata caratterizzata da elementi di discontinuità importanti a livello strutturale, di origine prevalentemente endogena¹². 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 c.d. "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 (protezionismo o no); e appaiono complessivamente modesti anche i risultati dei molti proclami sul rientro in patria delle produzioni trasferite altrove, che negli anni più recenti hanno effettivamente visto qualche caso di *backshoring* (Figura 1 e Tabella 1)¹³.

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" somma 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

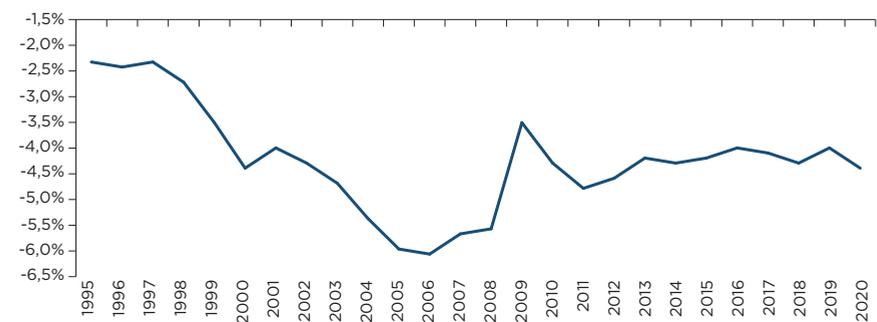
¹² Come più estesamente discusso in Pensa C., Romano L., Traù F. ("Esaurimento di un paradigma di sviluppo: (neo)regionalismo, *slowdown* della domanda estera, rallentamento produttivo della manifattura mondiale", *Economia Italiana*, 2020, 2), il modello di sviluppo che ha guidato il tempo della globalizzazione 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* (cfr. Singh A., "Institutional Requirements for Full Employment in Advanced Economies", *International Labour Review*, 2005, 134 (4/5)) – una *historical aberration*, essendosi fondata su circostanze storiche irripetibili progressivamente estintesi per ragioni endogene. Cfr. su questi punti anche Traù F., "La globalizzazione e lo sviluppo industriale mondiale", *Rivista di Politica Economica*, 2016, 105 (10-12); Manzocchi S., Romano L., Traù F., "The Times They Are A-Changin'. A Few Notes on Italian Industry Beyond 2020", in Goldstein A., Bellettini G. (eds.), *The Italian Economy After Covid-19. Short-term Costs and Long-term Adjustments*, Bologna, Bononia University Press, 2020.

¹³ Per una documentazione più estesa sul secondo aspetto cfr. Reshoring Initiative, *2020 Data Report*, www.reshorennow.org.

perduti negli anni iniziali della crisi finanziaria (2007-2009) ammontavano secondo le stime fornite da Brynjolfsson e McAfee (*op. cit.*) a circa 12 milioni¹⁴.

Figura 1 - Saldo commerciale americano

In % del PIL, solo beni



Fonte: elaborazioni su dati US Bureau of Economic Analysis.

Tabella 1 - Intensità dei processi di *reshoring* negli Stati Uniti, 2010-2020

Ranking	Macroarea	Posizioni lavorative	Imprese	Posizioni lavorative/Impresa	% di posizioni lavorative per macroarea
1	Asia	77.344	988	78	61%
2	Nord America	37.822	165	230	30%
3	Europa occidentale	9.129	133	81	7%
4	Europa orientale	1.134	5	210	1%
5	Medio Oriente	961	14	71	1%
6	Centro/Sud America	675	11	61	1%
7	Africa	70	3	26	<1%
8	Australia/Oceania	0	5	0	<1%
	Totale	127.135	1.304		

Fonte: Reshoring Initiative (2020).

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 reale problema di politica economica (non ha mai agito come un vincolo esterno alla crescita)¹⁵. In questo senso l'esistenza

¹⁴ Per una documentazione più estesa sul secondo aspetto cfr. comunque *Reshoring Initiative*, *op. cit.*

¹⁵ «In the presence of sustained domestic demand, firms are often content to focus on domestic markets, and those that wish to increase their global sales will do through the expansion of their overseas production facilities rather than exporting out of a fully employed domestic

di un deficit commerciale manifatturiero è la semplice conseguenza della scelta di coprire (e alimentare) una espansione dei consumi fuori scala attraverso il trasferimento di una quota della produzione dove i costi sono una frazione di quelli nazionali: così che deficit e *offshoring* (che a sua volta implica un aumento delle importazioni in ragione degli scambi *intra-firm* delle stesse imprese multinazionali) hanno corrisposto *anche nella fase di crescita precedente alla crisi* a un ridimensionamento – più o meno selettivo – dell’offerta nazionale, con tutto quello che ciò ha implicato, come richiamato più sopra, in termini della deindustrializzazione, dell’impoverimento e della perdita di coesione sociale di molte aree del paese¹⁶.

In questo senso il *new normal* rappresentato dalla sostanziale stagnazione produttiva degli anni successivi alla crisi, da più parti sottolineata, che ha comportato anche un andamento degli investimenti inferiore a quello mediamente osservato nelle precedenti fasi di uscita dalle crisi¹⁷, non può essere spiegato semplicemente dal lato dell’offerta come esito di una contrazione del potenziale, ma richiede una più ampia considerazione anche in termini di contrazione di lungo periodo della domanda¹⁸.

3.2 L’EUROPA

In Europa, il problema della crescita si poneva, prima dell’esplosione della pandemia, in termini di abbassamento del livello del potenziale implicato dagli effetti complessivamente depressivi di una politica monetaria inefficace (trappola della liquidità) e di una politica fiscale programmaticamente restrittiva¹⁹.

Questo ha a lungo significato per molti paesi (vecchi e nuovi), sulle orme del modello tedesco, una inesausta attenzione al miglioramen-

economy», Baily M.N., Bosworth B.P., “US Manufacturing: Understanding Its Past and Its Potential Future”, *Journal of Economic Perspectives*, 2014 (1), p. 13.

¹⁶ «[T]he brunt of the slowdown of U.S. economic growth has been borne by the lower- and middle-income classes, who had to cope with fewer (job) opportunities, stagnant wages, higher inequality, and greater (job and economic) insecurity» (Storm S., “The New Normal: Demand, Secular Stagnation, and the Vanishing Middle Class”, *International Journal of Political Economy*, 2017, 46 (4), p. 170).

¹⁷ Cfr. Fay R., Guènette J.D., Leduc M., Morel L., “Why Is Global Business Investment So Weak? Some Insights from Advanced Economies”, *Bank of Canada Review*, Spring, 2017.

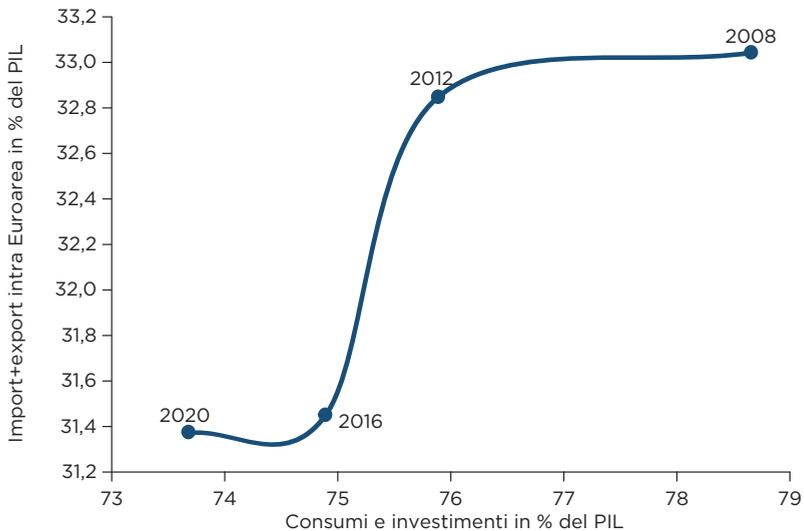
¹⁸ Per una recente interpretazione dello *slowdown* statunitense in termini di *secular stagnation* in chiave “offertista” cfr., ad es., Hall R., “Secular Stagnation in the US”, *VoxEU*, 25 aprile 2015. Una visione sempre concentrata sui *supply-side factor*, ma complessivamente più equilibrata, è quella di Gordon R.J., “Secular Stagnation: A Supply-side View”, *American Economic Review*, 2015, 105 (5). Per una lettura esplicitamente “domandista” cfr. ancora Storm S., 2017 (*op. cit.*). Una estesa analisi della questione della *secular stagnation* è contenuta in Teulings C., Baldwin R., *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures*, A *VoxEU.org eBook*, London, CEPR Press, 2014.

¹⁹ La stagnazione del potenziale nell’area europea è 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). È qui che si fa sentire la 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.

to incessante della competitività in funzione della ricerca ossessiva di una domanda al di fuori dei confini nazionali. Sia i “vecchi” paesi industriali che le “nuove” economie dell’Est hanno impostato da questo punto di vista le loro strategie di crescita su base sostanzialmente *individuale*: non disponendo alcuno di essi di una domanda interna di dimensioni imponenti, la strategia è stata quella di cercare la domanda altrove. E poiché le esportazioni complessive dei paesi europei sono per due terzi esportazioni intra-area, le politiche di contenimento della domanda interna sono risultate al tempo stesso politiche di contenimento della domanda interna europea (ovvero di una quota importante della stessa domanda estera dei singoli paesi)²⁰.

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 % del GDP. La Figura 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.

Figura 2 - Commercio intra-area e somma di consumi e investimenti in % del PIL, Euroarea



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

²⁰ Cfr. ancora su questo punto Pensa C., Romano L., Traù F., (2020), *op. cit.*

Questa stessa logica – al di là dei suoi effetti deflazionistici *all'inter-no* dell'area europea – ha costituito la base su cui negli anni successivi alla crisi si è innestata la contrazione dei redditi e dunque della stessa domanda rivolta *all'esterno* dell'area (*infra*).

3.3 L'ASIA ORIENTALE

Nel caso delle economie emergenti, gli elementi di cambiamento agiscono almeno su tre livelli. Il primo riguarda le conseguenze della frenata della domanda proveniente dall'Occidente, che 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)²¹. Il fenomeno ha assunto una particolare intensità nell'area est-asiatica e massimamente in Cina²². Nel nuovo contesto, come è stato osservato: «the first priority for East Asian countries was to find alternative markets to compensate for the drop in demand in Western markets. (...) East Asian ... countries have pursued export-oriented development strategies, ... promoting export-driven growth. However, after the Lehman shock, ... [s]tagnation of the US, EU, and Japanese economies kept these countries from continuing the conventional policy» (Mizuno 2017, p. 49)²³.

Un elemento di parziale accentuazione di questa deriva è stato implicato, negli ultimi anni, anche nella 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 dipendenza dalla manifattura cinese (che si è tradotto in una parziale riallocazione dei flussi di importazione americani)²⁴. Ma è stata soprattutto la crescita della

²¹ A titolo esemplificativo, cfr. Kaplinski R., Farooki M., "Global Value Chains, the Crisis, and the Shift of Markets from North to South", in Cattaneo O., Gereffi G., Staritz C. (eds.), *Global Value Chains in a Postcrisis World. A Development Perspective*, Washington, The World Bank, 2010; Palley T.I., "The Rise and Fall of Export-led Growth", *Investigación Económica*, 2011, 71 (280); UNCTAD, *Trade and Development Report* 2013 e 2018, New York and Geneva, United Nations; Nixon F., "Import Substituting Industrialisation (ISI): Can or Should We Divorce Industrialisation and Trade Strategies?", in Weiss J., Tribe M. (eds.), *Routledge Handbook of Industry and Development*, Abingdon and New York, Routledge, 2016; UNIDO, *Industrial Development Report*, 2018; e, con riferimento in particolare all'area est-asiatica, Leng Y.K., "Domestic Demand-Driven Growth: Analytical Perspectives and Statistics Needed", *Advances in Economics and Business*, 2017, 5 (3), e le diverse edizioni dell'Asian Development Bank Outlook. Considerazioni analoghe sono contenute con riferimento all'India in Mohanty S.K., "Economic Growth, Export and Domestic Demand in India: In Search of a New Paradigm of Development", in Zhang Y., Kimura F., Oum S. (eds.), *Moving Toward a New Development Model for East Asia. The Role of Domestic Policy and Regional Cooperation*, ERIA Research Project Report 2011-10, Jakarta, ERIA, 2012.

²² Sulla ricomposizione strutturale della domanda nell'economia cinese, cfr. Centro Studi Confindustria, *Scenari industriali*, 2016 e 2017.

²³ Mizuno K., "The East Asian Economy Post-rebalancing: Domestic Demand-led Growth, Social Security and Inequality", *The Indonesian Journal of Southeast Asian Studies*, 2017, 1 (1), pp. 47-67.

²⁴ Da questo punto di vista il cambio ai vertici dell'Amministrazione ha finora in parte allentato l'orientamento protezionista ma solo con riferimento ad altre aree del mondo (cfr. per tutti Ehrlich S.D., *How Much Will Biden's Trade Policy Differ from Trump's?*, 2021, <https://www.e-ir.info/2021/05/05/opinion-how-much-will-bidens-trade-policy-differ-from-trumps/>). Sulla riallocazione che i flussi di importazione statunitensi hanno registrato nella fase più recente (dalla Cina ad altre economie emergenti), cfr. Centro Studi Confindustria, *Scenari industriali*, 2020, cap. 1.

domanda interna in Cina, date le dimensioni assolute della sua economia, che ha consentito alle altre economie est-asiatiche anche di riorientare 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:

«What is striking ... is the extent to which East Asia has *already* become its most important final market. Whereas previously East Asian production was heavily integrated but still primarily geared towards serving Western markets, today the region appears to be fuelling its own demand. Behind this development has been the huge expansion of Chinese demand, which has eclipsed the United States as the leading source of final demand for the rest of East Asia» (Rajah 2017, p. 6, corsivo originale)²⁵.

Negli stessi termini Kimura F. e Obashi A.²⁶ osservano che: «[T]he East Asian region has become a self-contained economic entity with the potential to maintain its own growth dynamism independent of the global business cycle». Più recentemente Ding Y. e Li X.²⁷ affermano che: «China[‘s] ... involvement in regional economic activities has shown signs of changing from a regional assembler to a main regional market for consumer goods produced in the region».

È questo l'assetto che oggi caratterizza il nuovo vero polo manifatturiero mondiale, la cui esistenza ridefinisce su basi diverse dal passato – ovvero sul piano produttivo – una integrazione commerciale già evidente negli anni che precedono la globalizzazione, in ragione di un regionalismo che – anche negli anni del multilateralismo al suo apogeo – non ha mai cessato di esistere²⁸. 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 spiegato meno dal *backshoring* dell'Occidente industrializzato che dalla crescente *autonomia* della manifattura est-asiatica.

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 nella Figura 3, che descrive la forma degli scambi globali nel 2019²⁹.

²⁵ Rajah R., "East Asia's Decoupling", *Lowy Institute Working Paper* n. 1, January 2017.

²⁶ "Production Networks in East Asia: What We Know So Far", *ADB Working Paper Series*, n. 320, Asian Development Bank Institute, Tokyo 2011, p. 17.

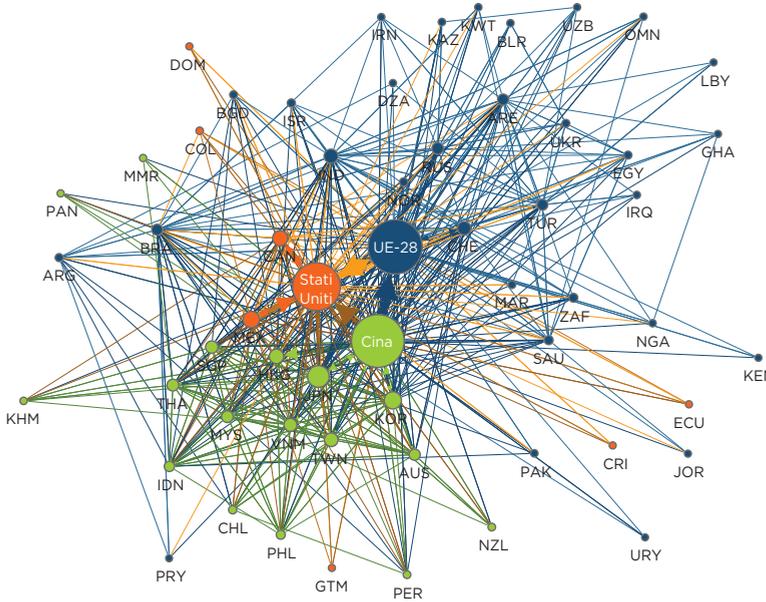
²⁷ "The Past and Future of China's Role in the East Asian Economy: a Trade Perspective", *Canadian Public Policy/Analyse de Politiques*, 2017, 43 (S2), p. 555.

²⁸ Cfr. quanto più ampiamente discusso in Pensa C., Romano L., Traù F. (2020), *op. cit.*

²⁹ 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*

Figura 3 - Rete mondiale degli scambi di mercato dei beni

Esclusi prodotti petroliferi, 2019



Fonte: elaborazioni su dati UN-Comtrade.

Queste linee di tendenza significano un mondo *già avviato da tempo* ad essere commercialmente più chiuso *indipendentemente* dall'effettivo aumento esogeno del grado di protezionismo a livello globale – universalmente lamentato come nuovo vincolo di sistema al libero flusso delle transazioni. O, quantomeno, a caratterizzarsi per un minore grado di globalizzazione (una minore distanza media) delle transazioni³⁰, 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 schematizzare: la caduta post crisi della domanda del Nord ha compresso le importazioni dall'Est Asia, inducendo un rilancio della DDLG 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 meno³¹.

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 il suo grado di connessione col resto del mondo.

³⁰ Su questo aspetto cfr. anche Centro Studi Confindustria (2014), *op. cit.*

³¹ Una recente disamina dell'intensità del progresso di "deglobalizzazione" che ha investito gli scambi globali negli anni successivi alla crisi, rendendo le catene del valore più circoscritte

Un secondo elemento di cambiamento è dato al fatto che questa transizione coincide anche, in questi stessi paesi, con il raggiungimento “anticipato” di un *upper bound* nel tasso di industrializzazione, riflettendosi in un rallentamento strutturale del loro ritmo di crescita. In questo caso l'effetto sul tasso di crescita è diretto, e arriva dal lato dell'offerta: il peso relativo del settore che consente l'accumularsi di rendimenti crescenti di tipo dinamico smette di crescere, e con esso il traino che l'espansione sostenuta dell'output manifatturiero garantisce all'aumento della produttività dell'intero sistema economico (seconda e terza legge di Kaldor)³². Questo fenomeno riflette un processo oggetto di diverse analisi e definizioni: *pre-mature de-industrialisation*³³; *thin industrialisation*³⁴; *early deindustrialisation*³⁵. La sostanza comune delle diverse argomentazioni può essere riassunta nel fatto che l'ingresso in un percorso di industrializzazione in un tempo caratterizzato da grande apertura commerciale impone la ricerca di una specializzazione che vincola l'ampliamento della matrice dell'offerta e determina il raggiungimento di un tasso massimo di industrializzazione molto più basso di quanto accaduto nelle economie *first comer* (anche in ragione del progressivo consolidarsi degli *incumbent* nei mercati globali).

3.4 LA POLITICA

Alle determinanti di ordine endogeno di tutti questi fenomeni, la cui somma si traduce in una crescita manifatturiera globale più lenta ed eterogenea tra sistemi manifatturieri, 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 *decoupling* dall'Occidente, assai prima che dal lato della domanda (come discusso nel paragrafo precedente), è stata perseguita *dal lato*

a scala regionale o addirittura nazionale, è offerta da Miroudot S., Nordström H., “Made in the World Revisited”, *EUI Working Papers*, European University Institute, RSCAS 20189/84, 2019. Sul punto cfr. anche UNCTAD, *World Investment Report*, New York and Geneva, United Nations, 2013.

³² La crescita della produttività nella manifattura è funzione di quella dell'output; la crescita della produttività per l'intera economia è funzione della crescita della produttività nella manifattura.

³³ Rodrik D., *Premature Deindustrialisation*, mimeo, Institute for Advanced Studies, Princeton (NJ), 2015.

³⁴ Cfr., nel quadro più ampio delle determinanti del *compressed development*, Whittaker H., Sturgeon T.J., Okita T., Zhu T., *Compressed Development. Time and Timing in Economic and Social Development*, Oxford, Oxford University Press, 2020.

³⁵ Romano L., Traù F., “The Nature of Industrial Development and the Speed of Structural Change”, *Structural Change and Economic Dynamics*, 2017, 42.

dell'*offerta*, ossia in termini di indipendenza dalle tecnologie di produzione incorporate nei beni importati:

«The first state document to explicitly use the term “industrial policy” was the seventh Five-Year Plan (1986–90). In 1989 the State Council released the document Decisions on the Important Issues of Current Industrial Policies, which stated that industrial policies would be used to enhance industrialization and macro controls. This idea was made concrete in the subsequent eighth Five-Year Plan (1991–95). The State Council, in the document entitled Outline of National Industrial Policy in 1990s, published in 1994, stated that industrial policies would be used to promote the development of the “pillar industries” of the economy. [...] It was really starting from the tenth Five-Year Plan period, 2001–05, that industrial policies in the spirit of selective intervention were put into practice on a systematic scale»³⁶.

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 (Figura 4).

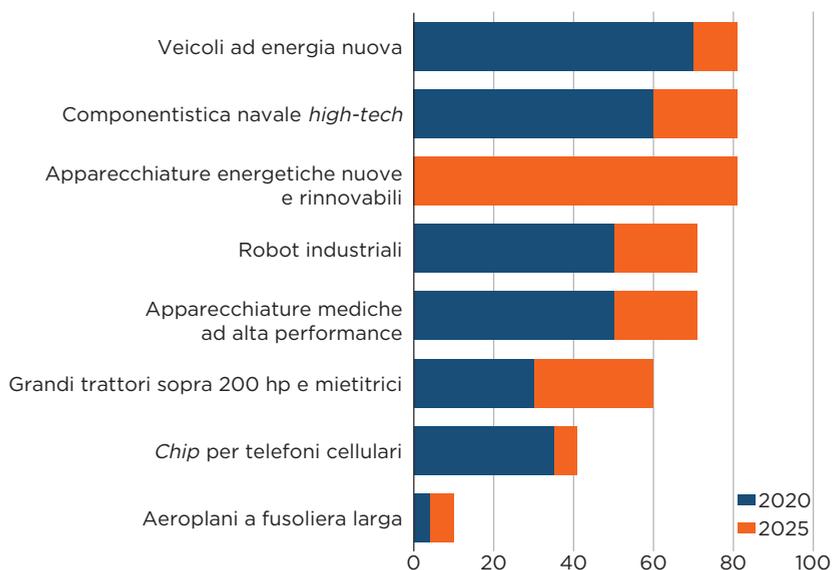
In Occidente, per buona parte degli anni Duemila, alla strategia annunciata di *decoupling* cinese (prima dall'*offerta* e poi dalla domanda) è stato opposto un approccio minimalista alle politiche settoriali d'intervento pubblico – con la parziale eccezione di quelle collegate alla Difesa e all'Aerospazio – 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 produttive³⁷.

³⁶ Lo D., Wu M., “The State and Industrial Policy in Chinese Economic Development”, in: Salazar-Xirinachs J.M., Nübler I., Kozul-Wright R. (eds.), *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*, ILO Publishing, 2014, p. 315.

³⁷ 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).

Figura 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: Expert Commission for the Construction of a Manufacturing Superpower.

È a partire dall'ascesa di Trump alla Casa Bianca, e in particolare dall'avvio di una guerra commerciale lanciata unilateralmente dagli USA contro il resto del mondo che, dal 2018, il tema della difesa esplicita della capacità produttiva nazionale contro la minaccia della concorrenza estera torna un obiettivo esplicito della politica economica statunitense, 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 USA³⁸. La motivazione, squisitamente politica, alla base di questa ostilità nei confronti di Pechino è tutt'altro che dissimulata:

«The People's Republic of China (China) has experienced rapid economic growth to become the world's second largest economy while modernizing

³⁸ Divieti che si sono estesi a promuovere rappresaglie nei confronti di quelle imprese di altri paesi occidentali che non si conformassero a questo orientamento.

its industrial base and moving up the global value chain. [...] Given the size of China's economy and the extent of its market distorting policies, China's economic aggression now threatens not only the U.S. economy but also the global economy as a whole. In some respects, China has been transparent about its aggressive acts, policies, and practices. They are revealed in Chinese government documents, through behaviors of Chinese State actors, and from reports produced by business organizations, think tanks, and government agencies»³⁹.

L'Europa, almeno fino allo scoppio della pandemia, è rimasta semplicemente inerte davanti a questi cambiamenti, splendidamente isolata e strenuamente ancorata all'idea di un sistema globale multilaterale e aperto agli scambi commerciali, che, nel frattempo, è andato dissipandosi per conto suo.

4. Prima della pandemia III. Misure

Come documentato negli ultimi rapporti del Centro Studi Confindustria (*Scenari industriali 2019 e 2020*), la manifattura mondiale è stata colpita dalla pandemia dopo aver registrato il ritmo di aumento dell'attività industriale più basso dell'ultimo decennio: le tendenze fin qui discusse si erano tradotte in una crescita annua del valore aggiunto manifatturiero reale a livello mondiale che nel 2019 era già scesa all'1,8%, in decelerazione per il secondo anno consecutivo e su un livello molto prossimo a quello registrato nel 2008 (che incorporava già i primi effetti della crisi).

Da questo punto di vista, paradossalmente, il crollo della produzione nei primi mesi successivi allo shock ha finito per nascondere, sovrastandola, una dinamica ormai definita, così come l'attuale fase di recupero – trascinata da politiche espansive tanto improvvise quanto imponenti – tende a oscurare la reale consistenza di una “ripresa” che incorpora il rimbalzo congiunturale successivo alla caduta del 2020 (Figura 5).

Il punto è semplicemente che: «the crisis affecting the world economy predates the corona virus shock by a wide margin», e che: «in the years since the crisis what has really changed is not the performance of the economy, but the level of official ambition» (Chandrasekhar e Ghosh 2020, p. 1)⁴⁰. Nei fatti, tassi di interesse nulli o negativi e acquisti massicci di titoli e *quantitative easing* via acquisto di bond hanno potuto contribuire ben poco a una ripresa che – per le molte ragioni discusse più sopra – non è mai riuscita ad essere all'altezza

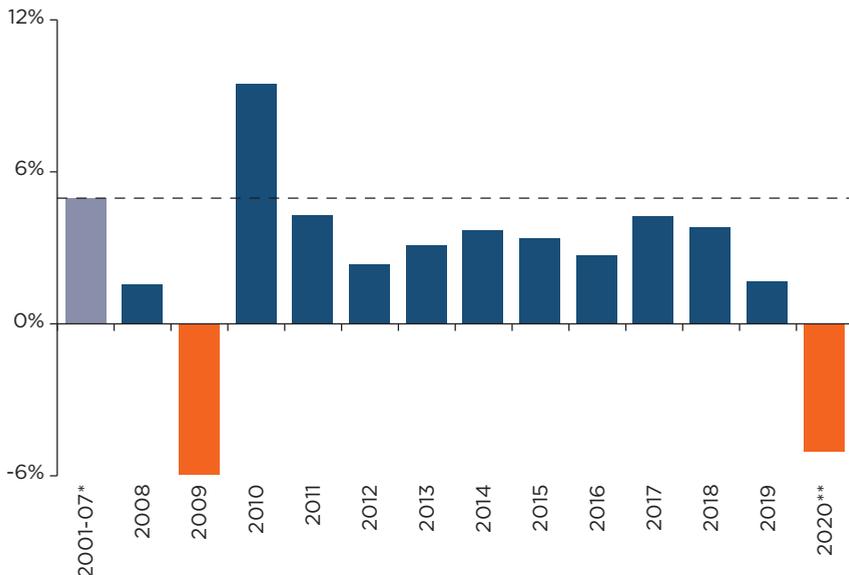
³⁹ White House, “How China's Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World”, *White House Office of Trade and Manufacturing Policy Report*, 2018, p. 1.

⁴⁰ Chandrasekhar C.P., Gosh J., “No Escape From Low Growth”, *IDEAS Business Line*, 11 February 2021.

delle “ambizioni”, sancendo la sostanziale impotenza della politica monetaria in un contesto che richiedeva riduzioni dei tassi reali di interesse ben maggiori di quelle che le banche centrali erano in grado di conseguire, in presenza di aspettative di inflazione estremamente contenute, abbassando il tasso nominale di *policy* al livello minimo possibile (zero o anche marginalmente negativo)⁴¹.

Figura 5 - Tassi di crescita del valore aggiunto manifatturiero globale

Var. annue del valore aggiunto manifatturiero a prezzi costanti

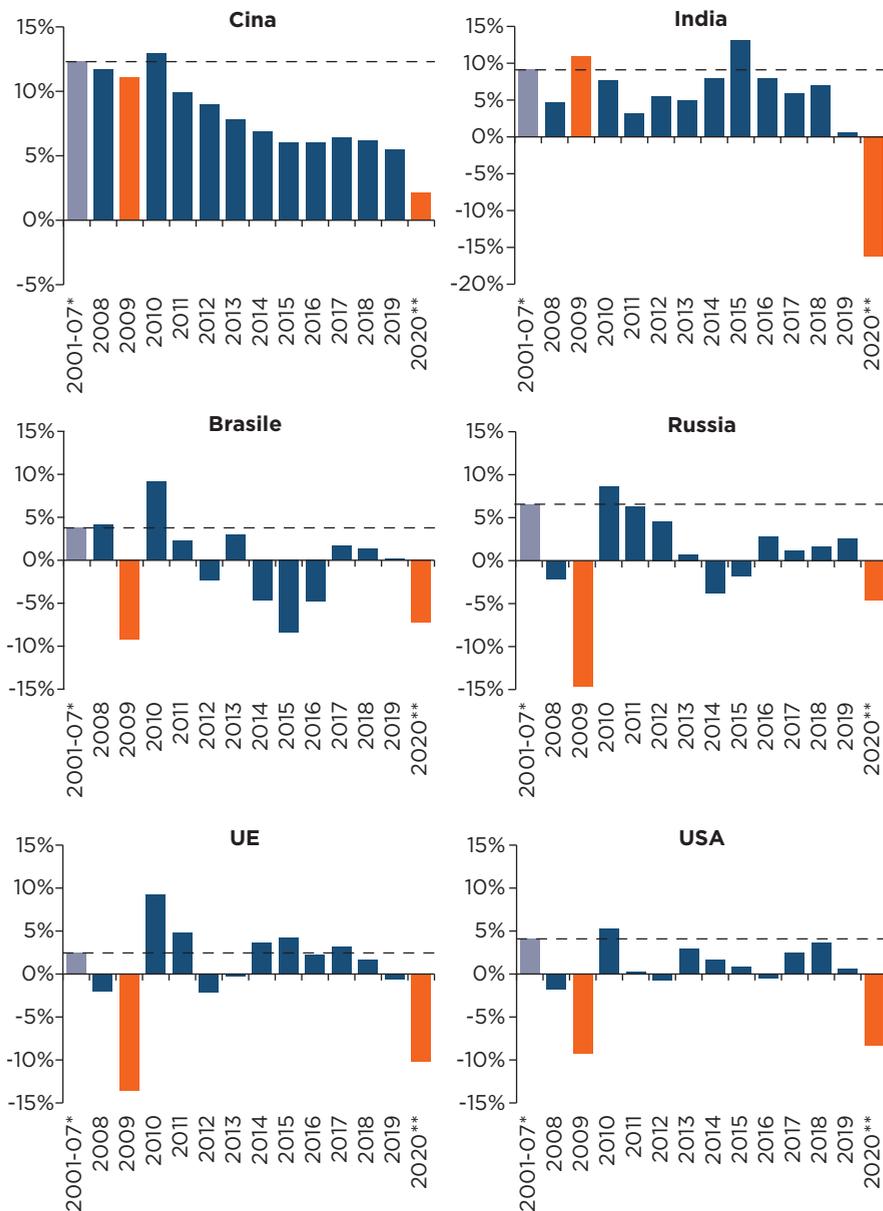


*Tasso di crescita medio annuo nel periodo. **Stime IHS.

Fonte: elaborazioni su dati UNIDO, Banca mondiale e IHS.

Dietro questa stagnazione, in realtà, si muove un'articolazione dei risultati economici delle diverse aree del mondo che risulta mascherata dal riferimento a dati medi, e che fin qui è stata lasciata in ombra dalla narrazione corrente sulle tendenze del “nuovo mondo industriale” (Figura 6).

⁴¹ «While the withdrawal of fiscal stimulus adversely impacted growth, the continuation of quantitative easing and low interest rates propelled asset prices ever higher. At the same time, a combination of corporate rentseeking and cheap credit, in the context of weak demand, reinforced a culture of quick financial returns, with private equity, outsourcing, share buy-backs and mergers and acquisitions the instruments of choice» (UNCTAD, “From Global Pandemic to Prosperity for All: Avoiding Another Lost Decade”, *Trade and Development Report*, New York and Geneva, United Nations, 2020, p. III).

Figura 6 - Tassi di crescita del valore aggiunto manifatturiero per area*Variazioni annue a prezzi costanti*

*Tasso di crescita medio annuo nel periodo. **Stime IHS.

Fonte: elaborazioni su dati UNIDO, Banca mondiale e IHS.

In generale, la chiave interpretativa delle trasformazioni che hanno modificato la geografia manifatturiera mondiale negli ultimi trent'anni parte dall'*unbundling* teorizzato da Baldwin⁴² e - passando per l'idea del *great doubling* del mercato del lavoro⁴³ - spiega l'emergere di catene di fornitura a scala globale (*offshoring*) attraverso la leva del c.d. *trade in task*⁴⁴.

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 manifatturiera⁴⁵.

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 (Figura 7)⁴⁶.

⁴² Baldwin R., *Globalization: the Great Unbundling(s)*, Prime Minister's Office, Economic Council of Finland, 20 September 2006.

⁴³ Cfr. Freeman R.B., *The Great Doubling: The Challenge of the New Global Labor Market*, in Edwards J., Crain M., Kalleberg A.L. (eds.), *Ending Poverty in America. How to Restore the American Dream*, New York, The New Press, 2007. Idea che di fatto estende a livello globale il medesimo principio suggerito da Marx-Lewis-Kindleberger con riferimento al costituirsi di un'offerta illimitata di manodopera.

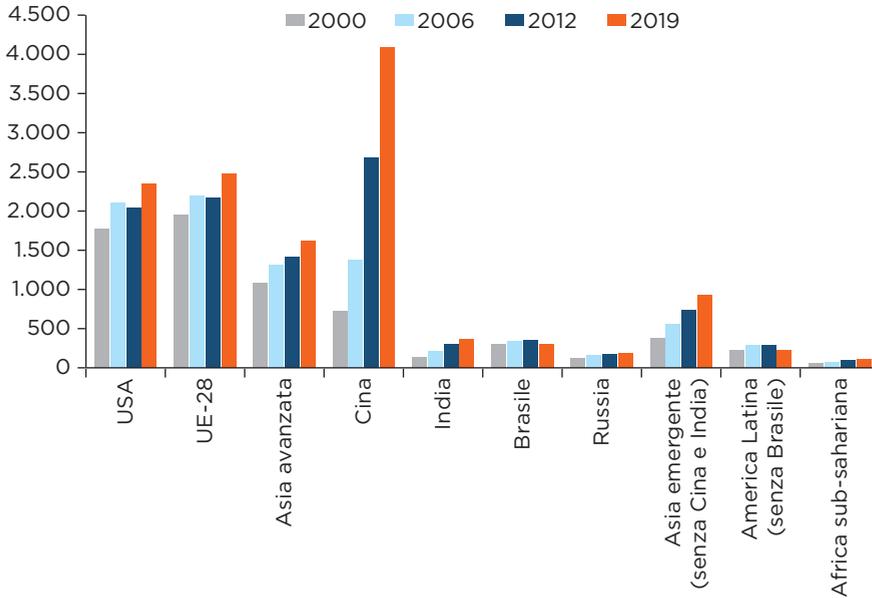
⁴⁴ Per un riassunto dello schema cfr. Traù F., "La globalizzazione e lo sviluppo industriale mondiale", *Rivista di Politica Economica*, 2016, 105 (10-12).

⁴⁵ 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 M., Neto A.M., "Premature Deindustrialization in Latin America", *ECLAC Production Development Series*, n. 205, Santiago, United Nations, 2016. Sulle politiche economiche improntate all'austerità che hanno caratterizzato l'area a partire dai decenni finali del secolo scorso cfr. Puyana Mutis A., "Inequality, Economic Policies, Work and Poverty: the Latin American Protracted Malady", *Efil Journal*, 2019, 2 (7). Per una riflessione sui fondamenti teorici (ideologici) della politica economica cilena (e non solo) nel periodo cfr. Palma J.G., "The Chilean Economy Since the Return to Democracy in 1990. On How to Get an Emerging Economy Growing, and Then Sink Slowly into the Quicksand of a 'Middle-income Trap'", *Cambridge Working Papers in Economics*, n. 1991, Faculty of Economics, University of Cambridge, 2019. Con riferimento agli effetti delle politiche economiche improntate al *Washington Consensus* in Brasile cfr. Nassif A., Feijó C., Araújo E., "Macroeconomic Policies in Brazil Before and After the 2008 Global Financial Crisis: Brazilian Policy Makers Still Trapped in the New Macroeconomic Consensus Guidelines", *Cambridge Journal of Economics*, 2020, 44 (3), e sulle loro conseguenze in termini di *regressive specialization* (con annesso ritorno del paese all'esportazione di beni primari) Nassif A., Castilho M.R., "Trade Patterns in a Globalised World: Brazil as a Case of Regressive Specialisation", *Cambridge Journal of Economics*, 2020, 44 (3).

⁴⁶ «[D]espite the name "globalization", much of the world has been left out of the process, with parts of South Asia, South America, and Africa destitute, and little prospect for sustained economic growth and development in the foreseeable future» (Milberg W. e Winkler D., *Outsourcing*

Figura 7 - Valore aggiunto manifatturiero

Miliardi di \$ a prezzi costanti



Fonte: elaborazioni su dati UNIDO, Banca mondiale e IHS.

È 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 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 paesi⁴⁷.

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 secolo⁴⁸, e che aveva sancito la fine di "a polycentric world with

Economics. Global Value Chains in Capitalist Development, New York, Cambridge University Press, 2013, p. 14).

⁴⁷ «The current reorganization of Asian production networks shows that countries that were originally part of North-South global value chains and specialized in final assembly are now shifting to the production of upstream inputs and are part of regional production networks that produce for domestic consumers» (Escaith *et al.* 2010, p. 110).

⁴⁸ Cfr. Pomeranz K., *The Great Divergence. China, Europe and the Making of the Modern World Economy*, Princeton, Princeton University Press, 2021.

no dominant center". Se pure limitatamente, come più volte ribadito, una qualche forma di policentrismo sembra 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.

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 (Figura 8).

Figura 8 - Integrazione commerciale a monte della manifattura

Peso del valore degli intermedi importati sul totale

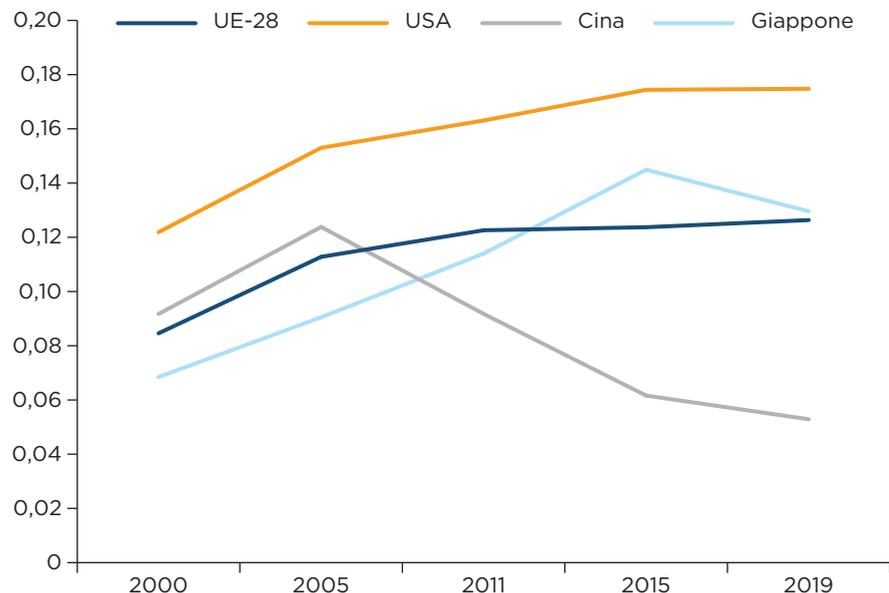
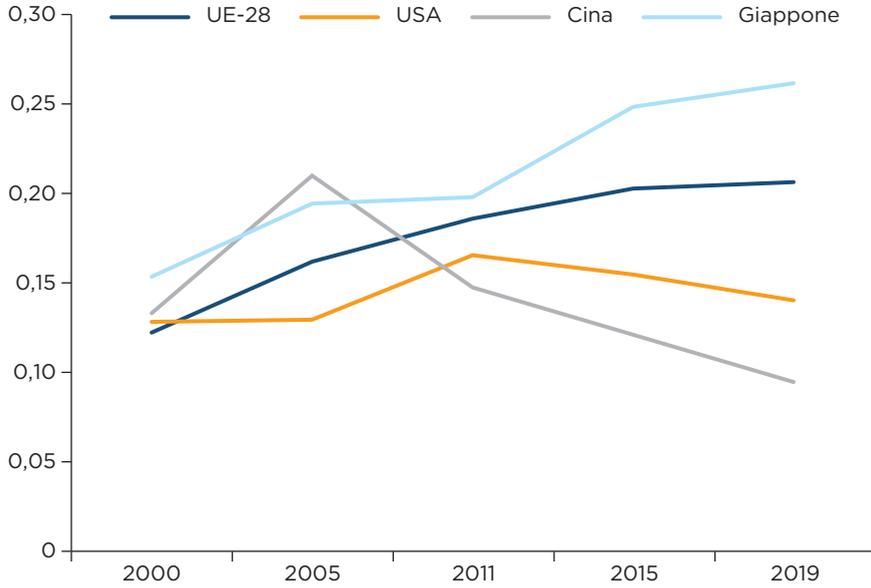


Figura 8 - Integrazione commerciale a valle della manifattura

Peso del valore esportato su totale del valore prodotto



Nota: escluso il settore petrolifero.

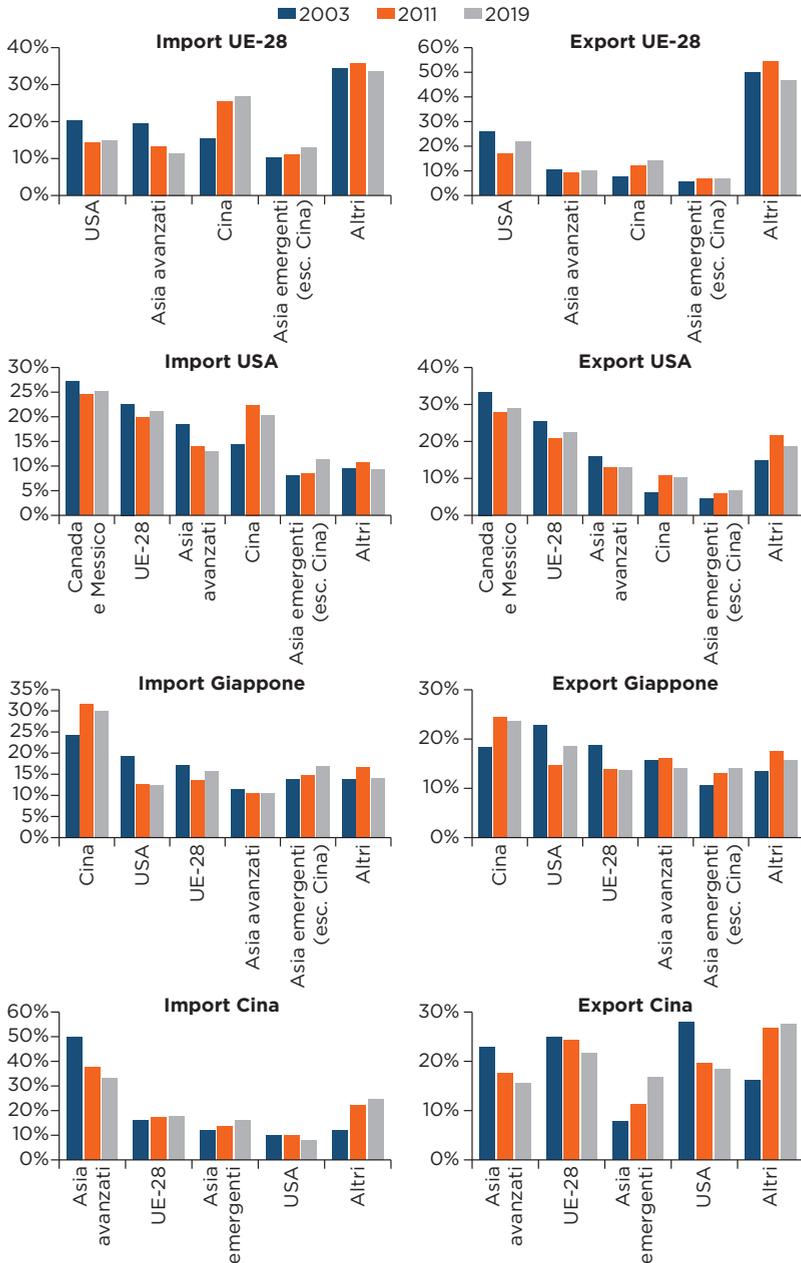
Fonte: elaborazioni e stime su dati Eurostat, ADB, BEA, OECD, WIOD.

A questa asimmetria nell'*intensità* dei rapporti commerciali tra Nord (Ovest) del mondo e Asia orientale è corrisposto anche l'emergere di una evidente asimmetria nel grado di *dipendenza* commerciale a livello bilaterale (Figura 9).

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.

Figura 9 - Interdipendenze commerciali

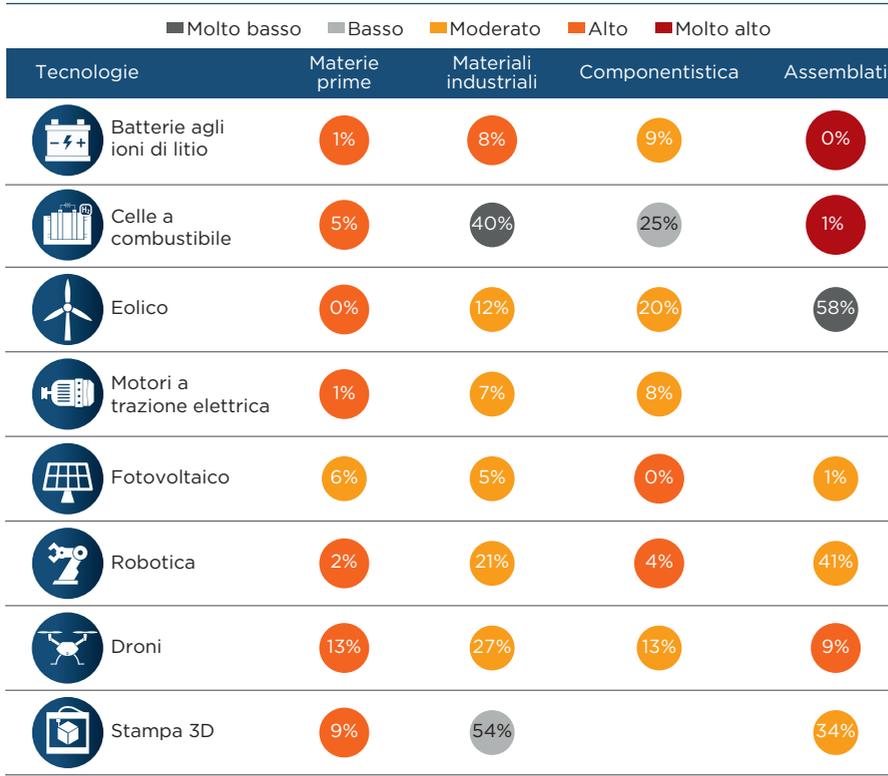
% del totale degli scambi in entrata o in uscita di beni e risorse naturali



Nota: sono esclusi i prodotti petroliferi. Fonte: elaborazioni su dati BACI.

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. L'esito è che, dopo decenni di completa rinuncia a una qualsivoglia forma di indirizzo strategico dello sviluppo industriale del continente, l'Europa si trova oggi di fronte al problema di una doppia transizione (ecologica e digitale) priva del *know-how* che serve a intercettarla dal lato dell'offerta, risultando così dipendente in misura critica da produzioni che sono nel frattempo fiorite e si sono strutturate fuori dai suoi confini (Figura 10).

Figura 10 - Rischi di approvvigionamento per la UE e quote UE di produzione mondiale, valori %



Fonte: European Commission, *Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors in the EU. A Foresight Study*, Bruxelles, 2021.

5. E ora?

Nella misura in cui proprio il *trade* aveva costituito la leva fondamentale attraverso cui le economie del Nord del mondo avevano garantito la copertura della loro crescente domanda di consumo (via importazioni dalle nuove economie industriali del Sud, grazie al costituirsi di catene di fornitura globali), il blocco del commercio mondiale conseguente alla serie dei *lockdown* via via succedutisi all'indomani dell'irrompere della pandemia dentro la sfera economica ha evidenziato immediatamente la misura della dipendenza strutturale delle prime dalle seconde. L'irrompere in questo quadro della guerra ai confini dell'Europa ha a sua volta riproposto, se possibile in forma ancora più acuta, il tema della *dipendenza* delle forniture in ambiti strategici. Così che la pandemia e poi la guerra hanno segnato, anche simbolicamente, il tramonto definitivo di una fase storica nel corso della quale nei paesi industrializzati il problema produttivo era stato trasformato nel problema di rendere disponibili i beni di volta in volta domandati semplicemente *comprandoli* in qualche angolo del globo, riducendolo a un problema *commerciale*⁴⁹.

In particolare, la ridislocazione delle attività di trasformazione dal Nord al Sud del mondo – che è l'essenza stessa dell'affermarsi di catene di fornitura globali (ossia non regionali) – porta con sé un problema generale di gestione dei beni c.d. "strategici". Ovvero, di quei beni che per qualche ragione ciascun paese ritenga di dover mantenere sotto il suo controllo produttivo *diretto*. La questione – mai affrontata negli anni della globalizzazione trionfante – ha finito per esplodere all'alba della pandemia, rovesciandosi addosso a tutti quei paesi che avevano rinunciato a produrre direttamente al loro interno presidi sanitari addirittura elementari. La improvvisa indisponibilità dei quali ha fatto da detonatore all'idea che *altri* eventi analoghi potessero concretizzarsi in un futuro più o meno prossimo, coerentemente con il graduale infittirsi, nel tempo, di fatti epidemici diffusi⁵⁰. Esigenza che appare nuova solo in ragione della inver-

⁴⁹ Vale la pena di osservare su questo punto come gran parte della discussione sulla scarsità dei vaccini in Europa nella prima fase della pandemia sia stata dislocata fin dall'inizio sul terreno degli "errori" commessi dalla Commissione sul terreno *contrattuale*, ovvero nella negoziazione degli accordi commerciali con le diverse case farmaceutiche. Mentre il cuore del problema è stato manifestamente nella rinuncia a costruire in proprio un sistema di *produzione* su licenza che mettesse insieme, avvalendosi della domanda di un'economia di dimensioni continentali, competenze, tecnologie e strutture produttive già esistenti. Su questo punto cfr. Traù F., "Perché acquistare vaccini quando si può produrre?", *LUISS Open e Huffington Post*, 5 aprile 2021.

⁵⁰ Cfr. la documentazione raccolta in Arrighetti A., Bottani E., "Pandemia, crisi di offerta e investimenti in riserve tecnologiche", *L'Industria/Review of Industrial Economics and Policy*, 2020, DOI: 10.1430/98070. Sul problema più generale della riorganizzazione delle filiere nell'ambito sanitario – che include la produzione di apparecchiature evolute e suscettibili di miglioramenti tecnologici importanti, anche grazie alla crescente disponibilità di tecnologie digitali – cfr., ad es., Bragazzi N.L., "Digital Technologies-Enabled Smart Manufacturing and Industry 4.0 in the post Covid-19 Era: Lesson Learnt from a Pandemic", *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 2020, 17 (4785), DOI: 10.3390/ijerph17134785; Larrañeta E., Dominguez-Robles J., Lamprou D.A., "Additive Manufacturing Can Assist in the Fight Against Covid-19 and Other Pandemics and Impact on the Global Value Chain", *3D Printing and Additive Manufacturing*, 2020, 7 (3); Ting S.W., Carin L., Dzau V., Wong T.Y., "Digital

simile rimozione di un problema che era in realtà da lungo tempo sotto gli occhi di tutti⁵¹. Dentro questo orizzonte, l'emergenza si sta incaricando ora di rendere urgente la riorganizzazione di sistemi sanitari – e delle filiere che li alimentano (produzione e servizi) – che in troppi casi hanno dimostrato di non essere all'altezza dei problemi che un mondo divenuto così interdipendente può scatenare anche all'improvviso. Riorganizzazione che impone il ripensamento della stessa logica delle catene di fornitura – fin qui modellate esclusivamente sulla base dei dettami del commercio globale.

Sotto questo profilo proprio la rilevanza “strategica” di una filiera specifica consente dunque di ricavare dai fatti che corrono una lezione di carattere generale: la *dipendenza* commerciale dall'estero, in un contesto suscettibile di blocchi produttivi improvvisi in un paese o in un altro, rende potenzialmente inefficiente la “soluzione di mercato” del problema produttivo. È importante sottolineare che in questo caso il problema non è la frammentazione della produzione in quanto tale, *ma proprio il suo dislocarsi a scala transnazionale*. E chiama in causa, per i paesi industrializzati del “Nord”, la possibile re-importazione (*reshoring*) di fasi produttive già affidate a fornitori esteri⁵².

Questo mutamento di prospettiva comporta un cambiamento vistoso dei termini del *trade-off* che da sempre accompagna la scelta tra produrre direttamente un bene (intermedio o finale che sia) e acquistarlo. Segnatamente, comporta un aumento del costo che si è disposti a sostenere pur di garantirsi la disponibilità. Con la conseguenza che: «industrial policies are increasingly targeting industries considered strategic not only for job creation and long-term economic growth, but also for (broadly interpreted) national security reasons»⁵³. A livello di impresa, si tratta di ridefinire il perimetro delle attività internalizzate e di affrontare il problema strategico della “ridondanza” di risorse necessaria a scongiurare il rischio di blocchi di fornitura (eliminando per quanto possibile casi di *single-source dependence*). Se considerata a livello di sistema-paese, la questione si traduce in un accorciamento “completo” delle reti di

Technology and Covid-19”, *Nature Medicine*, 2020, 26, DOI: 10.1038/s41591-020-0824-5.

⁵¹ È il caso di ricordare su questo punto come un periodico di riferimento come *Foreign Affairs* avesse dedicato, non più tardi del 2005, un numero monografico a *The Next Pandemic*, i cui contributi evocavano fin dal titolo (*Getting Prepared* e altro) l'evidente incombere del problema. Negli stessi termini l'UNCTAD (2020, *op. cit.*, p. iv): «The world did not prepare for the Covid-19 pandemic as well as it could have (...). Epidemiological and economic warning signs have flashed for years. The financial resources needed to control the spread of zoonotic diseases now appear small change in comparison with the costs of the crisis».

⁵² Nell'economia di questo scritto, un punto non banale è nel fatto che una spinta importante al *reshoring* può provenire dagli stessi sviluppi dell'automazione, in grado di garantire maggiore efficienza produttiva: e, dunque, il “rientro in patria” delle produzioni precedentemente esternalizzate può tradursi in incrementi di occupazione aggiuntiva assai meno cospicui di quanto atteso, se non in molti casi marginali. (Chi scrive deve questa qualificazione a un'osservazione di Sergio de Nardis).

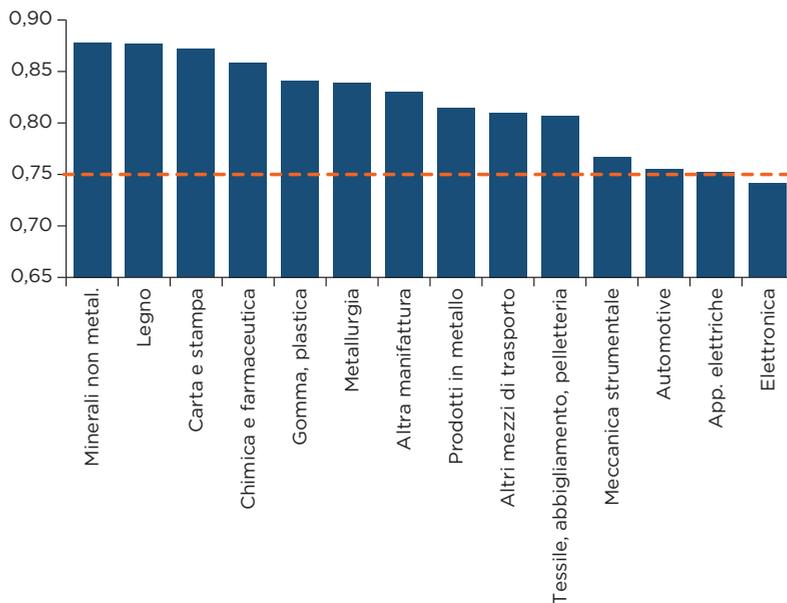
⁵³ Cfr. UNCTAD, *World Investment Report 2020. International Production Beyond the Pandemic*, New York and Geneva, United Nations, p. 148.

fornitura, che passa per il ricostituirsi di un'offerta *nazionale* in ambiti definiti.

È comunque importante sottolineare in questa prospettiva come 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 sia 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 la prima fase della globalizzazione sia stata accompagnata dal diffondersi dell'idea che i paesi sviluppati dovessero asserragliarsi dentro il perimetro delle funzioni di ricerca e di progettazione, affidando l'intera trasformazione ai nuovi produttori a basso costo⁵⁴, nei fatti le dimensioni effettive dell'*offshoring* non sono mai arrivate a investire una quota preponderante della loro produzione.

Nel caso degli Stati Uniti, considerati 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 (Figura 11).

Figura 11 - Quota di input nazionali sul totale degli input, Stati Uniti 2015



Fonte: elaborazioni su dati OCSE.

⁵⁴ Idea ormai da tempo contraddetta anche in punto di teoria (per tutti, cfr. Pisano G.P., Shih W.C., *Producing Prosperity. Why America Needs a Manufacturing Renaissance*, Boston (Ma.), Harvard Business Review Press, 2012).

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 *manufacturer* 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, quattro volte e mezzo 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 dieci volte quella della Slovacchia.

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 dimensioni di partenza delle 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 nella creazione di “backward and forward linkages”, ovvero nel graduale strutturarsi di sistemi manifatturieri complessi – quantomeno a scala continentale.

Il problema della reindustrializzazione nel Nord negli ambiti in cui oggi si riscontrano deficit (e massimamente in Europa) si pone inevitabilmente negli stessi termini: ovvero in termini della costruzione consapevole di un progetto di lungo periodo. Si tratta di un obiettivo estremamente ambizioso (le catene di fornitura non si “trasferiscono” da un paese all'altro imbarcando gli stabilimenti su una nave, ma si ridislocano attraverso processi gradualmente di crescita differenziale), che non è immaginabile possa realizzarsi attraverso la semplice azione delle forze di mercato. Recuperare un orientamento *produttivo* delle economie “avanzate” significa ricostruire legami di filiera che per loro natura richiedono tempo per svilupparsi, attivando processi capaci di accelerare la formazione di nuovi tessuti

produttivi che possano sostituirsi a quelli ormai strutturatisi altrove. Significa essere capaci di disegnare un nuovo percorso di sviluppo.

È su questo piano che si giocherà la capacità dei sistemi economici di utilizzare *in chiave strutturale* le enormi risorse economiche messe in campo per contrastare gli effetti della pandemia, in una misura che non ha forse precedenti; e che potrebbe trasformare il più grande shock globale del dopoguerra nel detonatore di una nuova fase di sviluppo.

Ma immaginare un futuro all'uscita dalla *Globalization Age* non è immediato. Il dissiparsi di quello che - nel bene e nel male - è stato non meno che un ordine mondiale per quasi quarant'anni⁵⁵ lascia tutti orfani di un riferimento forte dal punto di vista delle condizioni di contesto dentro cui una politica può essere perseguita (e più in generale di un orizzonte di senso).

All'alba del suo emergere, verso la fine degli anni Settanta del secolo scorso, il tempo della globalizzazione aveva di fronte le macerie di un mondo che non riusciva più a governare *direttamente* - e cioè attraverso meccanismi di regolazione - la complessità ereditata dal suo stesso successo (la rincorsa riuscita dell'Europa industriale verso gli Stati Uniti, la crescita del reddito pro-capite e dei livelli salariali, il pieno impiego), finendo per spiacciarsi sulle secche della *stagflation*. Ed era stato facile opporre una risposta "semplice" alla "plethora of controls, regulations, and other restrictive practices in the domestic product, capital and labour markets"⁵⁶ che la *Golden Age* al tramonto lasciava in eredità alla generazione di quelli che oggi si chiamano *boomers*. Tanto semplice che la transizione tra i due mondi si è di fatto consumata nel giro di un pugno di anni (la seconda metà del decennio Settanta).

I termini della questione appaiono ora assai più complicati e sfuggenti: perché i soggetti che hanno voce in capitolo sulle sorti del mondo sono di più (e l'emergere di un nuovo soggetto globale come la Cina sta già implicando conflitti che allontanano dalle logiche della cooperazione); perché se ad essere ora in crisi è il multilateralismo deregolato allora diventa necessario l'apporto di istituzioni che in qualche misura il grado di regolazione a livello globale tornino ad accrescerlo, e mentre a smantellare si fa presto, ad erigere ci vuole invece molto tempo; perché nel frattempo - come evocato più sopra - nuove colossali urgenze (il *global warming*, la disoccupazione "strutturale", l'ampliarsi dei divari) contribuiscono a rendere la navigazione sempre più condizionata; perché - dal punto di vista

⁵⁵ Sulle caratteristiche di "regime economico" della GA cfr. ancora Pensa C., Romano L., Traù F. (2020), *op. cit.*

⁵⁶ Cfr. Singh A., "Liberalization and Globalization: an Unhealthy Euphoria", in Michie J., Grieve-Smith J. (eds.), *Employment and Economic Performance*, Oxford, Oxford University Press, 1997, p. 14.

europeo – proprio l’Europa unita è quella che ha creduto fino all’ultimo all’idea che fosse possibile affrontare il futuro senza *scegliere*, ovvero senza assumersi la responsabilità politica di una strategia volta ad imprimere alla storia una traiettoria diversa dalla sua deriva inerziale, ed è ora in ritardo su tutto. I tempi della transizione verso un nuovo assetto globale – della cui possibile immagine tuttora non disponiamo – appaiono del tutto indeterminati.

Rivista di Politica Economica

La Rivista di Politica Economica è stata fondata nel 1911 come “Rivista delle società commerciali” ed ha assunto la sua attuale denominazione nel 1921. È una delle più antiche pubblicazioni economiche italiane ed ha sempre accolto analisi e ricerche di studiosi appartenenti a diverse scuole di pensiero. Nel 2019 la Rivista viene rilanciata, con periodicità semestrale, in un nuovo formato e con una nuova finalità: intende infatti svolgere una funzione diversa da quella delle numerose riviste accademiche a cui accedono molti ricercatori italiani, scritte prevalentemente in inglese, tornando alla sua funzione originaria che è quella di discutere di questioni di politica economica, sempre con rigore scientifico. Gli scritti sono infatti in italiano, più brevi di un paper accademico, e usano un linguaggio comprensibile anche ai non addetti ai lavori. Ogni numero è una monografia su un tema scelto grazie ad un continuo confronto fra l'editore e l'*Advisory Board*. La Rivista è accessibile online sul sito di Confindustria.

Redazione Rivista di Politica Economica

Viale Pasteur, 6 - 00144 Roma (Italia)

e-mail: rpe@confindustria.it

<https://www.confindustria.it/home/centro-studi/rivista-di-politica-economica>

Direttore responsabile

Silvia Tartamella

Coordinamento editoriale ed editing

Gianluca Gallo

Paola Centi

Adriana Leo

La responsabilità degli articoli e delle opinioni espresse è da attribuire esclusivamente agli Autori. I diritti relativi agli scritti contenuti nella Rivista di Politica Economica sono riservati e protetti a norma di legge. È vietata la riproduzione in qualsiasi lingua degli scritti, dei contributi pubblicati sulla Rivista di Politica Economica, salvo autorizzazione scritta della Direzione del periodico e con l'obbligo di citare la fonte.

Edito da:



Confindustria Servizi S.p.A.

Viale Pasteur, 6 - 00144 Roma