

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

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

## Le politiche nelle catene globali del valore

Carlo Pietrobelli, Roberta Rabellotti, Ari Van Assche\*

- *In questo articolo proponiamo un'analisi della natura delle politiche nelle catene globali del valore (GVC) e una classificazione in base a quattro diversi obiettivi: partecipazione, creazione di valore aggiunto, inclusività e resilienza. L'attenzione alla specializzazione a livello di fasi della catena, ai legami e alle relazioni, e infine alle imprese, sono i fattori distintivi che aiutano a spiegare come le politiche orientate alle GVC differiscano concettualmente dalle politiche tradizionali.*

JEL Classification: F23, L22, O10, O32, O38.

Keywords: catene globali del valore, politica economica, partecipazione, valore aggiunto, inclusività, resilienza.

---

\* carlo.pietrobelli@uniroma3.it, Università degli Studi Roma Tre e UNU-MERIT; roberta.rabellotti@unipv.it, Università degli Studi di Pavia; ari.van-assche@hec.ca, HEC Montréal. Questo lavoro è basato su Pietrobelli, Rabellotti e Van Assche (2021).

## 1. Introduzione

Negli ultimi tempi la globalizzazione si trova di fronte a numerosi ostacoli: la guerra commerciale tra Cina e Stati Uniti, l'epidemia da Covid-19 e, più recentemente, l'invasione dell'Ucraina e le conseguenti sanzioni economiche inflitte alla Russia. Nonostante tutte queste sfide, le catene globali del valore (*global value chains* - GVC), caratterizzate da imprese specializzate in specifiche fasi di produzione localizzate in paesi diversi, hanno segnato l'evoluzione dell'economia globale dall'inizio degli anni Novanta e sono ancora protagoniste indiscusse dell'economia mondiale. Infatti, circa due terzi del commercio internazionale riguarda transazioni che avvengono all'interno delle GVC (OECD 2020)<sup>1</sup> e i dati sulle esportazioni mondiali di beni intermedi, cioè di parti, componenti e accessori utilizzati per produrre prodotti finali, che possono essere utilizzati come indicatori dell'attività all'interno delle catene, mostrano che, dopo un calo nel 2020, queste sono cresciute ancora nel 2021, superando il livello del 2019 prima della pandemia da Covid-19.

Il ruolo delle GVC come motore della crescita economica dei paesi è stato diffusamente analizzato nella letteratura, che ha sottolineato gli effetti positivi sulla produttività (Constantinescu, Mattoo, Ruta 2019; Montalbano, Nenci, Pietrobelli 2018; Pahl, Timmer 2020)<sup>2</sup> e sull'occupazione dei paesi coinvolti nelle catene (Van Assche 2017)<sup>3</sup>. Diversi governi e organizzazioni internazionali hanno quindi considerato esplicitamente le GVC nelle loro strategie di sviluppo a livello regionale, nazionale e globale (Gereffi 2019; Taglioni, Winkler 2016)<sup>4</sup>.

Le GVC possono migliorare la performance economica delle imprese e dei paesi coinvolti attraverso due meccanismi chiave: la specializzazione funzionale e la possibilità di accedere a conoscenza e tecnologia. In primo luogo, le GVC danno origine a una divisione del lavoro internazionale a livello di attività piuttosto che di prodotto, consentendo a paesi o regioni di specializzarsi "funzionalmente" in quelle fasi della catena del valore in cui hanno un vantaggio comparato, e consentendo quindi di utilizzare le risorse disponibili in modo

---

<sup>1</sup> OECD, "Shocks, Risks and Global Value Chains: Insights from the OECD METRO Model", 2020, <http://www.oecd.org/trade/documents/shocks-risks-gvc-insights-oecd-metro-model.pdf>.

<sup>2</sup> Constantinescu C., Mattoo A., Ruta M., "Does Vertical Specialization Increase Productivity?", *The World Economy*, 2019, 42 (8), pp. 2385-2402; Montalbano P., Nenci S., Pietrobelli C., "Opening and Linking Up: Firms, Global Value Chains and Productivity in Latin America", *Small Business Economics*, 2018, 50 (4), pp. 917-935, <https://doi.org/10.1007/s11187-017-9902-6>; Pahl S., Timmer M.P., "Do Global Value Chains Enhance Economic Upgrading? A Long View", *The Journal of Development Studies*, 2020, 56 (9), pp. 1683-1705.

<sup>3</sup> Van Assche A., "Global Value Chains and the Rise of a Global Supply Chain Mindset", *Chapter 13* in Tapp S., Van Assche A., Wolfe R. (eds.), *Redesigning Canadian Trade Policies for New Global Realities*, McGill-Queen's University Press: Montréal, 2017, pp. 183-208.

<sup>4</sup> Gereffi G., "Global Value Chains and International Development Policy: Bringing Firms, Networks and Policy-Engaged Scholarship Back", in *Journal of International Business Policy*, 2019, 2 (3), pp. 195-210; Taglioni D., Winkler D., *Making Global Value Chains Work for Development*, The World Bank: Washington D.C., 2016.

efficiente (Grossman, Rossi-Hansberg 2008)<sup>5</sup>. La specializzazione in funzioni e fasi specifiche della catena del valore è cruciale per i paesi in via di sviluppo, che spesso non hanno le capacità di produrre prodotti completi e così, grazie alle catene, possono industrializzarsi, concentrandosi nelle fasi di produzione più semplici e più adatte alle proprie capacità produttive (World Bank 2019)<sup>6</sup>. I paesi più sviluppati invece possono specializzarsi nelle attività ad alto valore aggiunto, che consistono spesso in attività immateriali, ad alta intensità di capitale umano, come ricerca e sviluppo, il management e il marketing, spostando verso altri paesi le fasi della manifattura dei prodotti (Timmer, Miroudot, de Vries 2019; Van Assche 2020)<sup>7</sup>.

Un secondo meccanismo attraverso il quale le GVC possono contribuire alla crescita economica è rappresentato dall'accesso alla tecnologia e alle conoscenze disponibili a livello globale (Ambos *et al.* 2021; Amendolagine *et al.* 2019)<sup>8</sup>. Più precisamente, i legami all'interno delle GVC possono aiutare i fornitori, localizzati nei paesi in via di sviluppo, a migliorare le proprie capacità tecnologiche, grazie all'accesso a informazioni e alla conoscenza disponibile nelle altre imprese della catena (De Marchi *et al.* 2020)<sup>9</sup>.

C'è un crescente accordo nella comunità accademica sul fatto che le GVC aggiungono significativi livelli di complessità alla politica economica e, in particolare, obbligano a ripensare la politica industriale, che dovrà essere volta all'attrazione di specifiche attività e a sfruttare al meglio i benefici derivanti dalla partecipazione nelle GVC (Gereffi, Sturgeon 2013; Milberg, Jiang, Gereffi 2014)<sup>10</sup>. Inoltre, alcuni autori hanno sottolineato come sia divenuto necessario ripensare alle politiche commerciali e di investimento, concentrandosi su come facilitare la creazione di legami stabili delle imprese nazionali all'interno delle catene (Van Assche 2017; Pietrobelli 2021)<sup>11</sup>.

<sup>5</sup> Grossman G.M., Rossi-Hansberg E., "Trading Tasks: A Simple Theory of Offshoring", *American Economic Review*, 2008, 98 (5), pp. 1978-1997.

<sup>6</sup> World Bank, "World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains", 2019.

<sup>7</sup> Timmer M.P., Miroudot S., de Vries G.J., "Functional Specialization in Trade", *Journal of Economic Geography*, 2019, 19 (1), pp. 1-30; Van Assche A., "Trade, Investment and Intangibles: The ABCs of Global Value Chain-Oriented Policies", *OECD Trade Policy Papers*, 2020, n. 242, OECD Publishing, Paris.

<sup>8</sup> Ambos B., Brandl K., Perri A., Scalaria V.G., Van Assche A., "The Nature of Innovation in Global Value Chains", *Journal of World Business*, 2021, 56 (4), 101221; Amendolagine V., Presbitero A.F., Rabellotti R., Sanfilippo M., "Local Sourcing in Developing Countries: The Role of Foreign Direct Investments and Global Value Chains", *World Development*, 2019, 113 (C), pp. 73-88.

<sup>9</sup> De Marchi V., Di Maria E., Golini R., Perri A., "Nurturing International Business Research through Global Value Chains Literature: A Review and Discussion of Future Research Opportunities", *International Business Review*, 2020, 29 (5), 101708.

<sup>10</sup> Gereffi G., Sturgeon T., "Global Value Chain-Oriented Industrial Policy: The Role of Emerging Economies", Chapter 14 in Elms D., Low P. (eds.), *Global Value Chains in a Changing World*, WTO Publications: Geneva, 2013, pp. 329-360; Milberg W., Jiang X., Gereffi G., "Industrial Policy in the Era of Vertically Specialized Industrialization. Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development", 2014, pp. 151-178.

<sup>11</sup> Van Assche A. (2017), *op. cit.*; Pietrobelli C., "New Industrial Innovation Policies in a World of Global Value Chains", in Lee K., Lee J.D., Radosevic S., Meissner D., Vonortas N. (eds.), *The Challenges of*

Nonostante gli studi esistenti, l'analisi delle politiche rivolte alle GVC e di come queste differiscano dalle tradizionali politiche industriali e dell'innovazione è ancora assai limitata nella letteratura economica. Uno dei motivi principali è che le GVC rappresentano un fenomeno ancora abbastanza recente. Infatti, i primi studi risalgono solo a 25 anni fa, e molti aspetti non sono stati ancora completamente studiati e compresi teoricamente, né verificati empiricamente. Un altro motivo che spiega come questa letteratura sia ancora soltanto agli inizi può essere trovato nel carattere multidisciplinare della ricerca sulle GVC, che spazia dall'economia internazionale, alla geografia economica, alla sociologia e all'economia dello sviluppo. In ciascuno di questi campi i ricercatori hanno proposto analisi all'interno del proprio quadro di riferimento, rendendo difficile il confronto tra i risultati.

In questo lavoro ci proponiamo di riflettere in modo sistematico sulla natura delle politiche orientate alle GVC, e di proporre un confronto con le politiche pubbliche tradizionali. In altre parole, vogliamo rispondere a due domande di ricerca: Come le politiche nelle GVC differiscono da quelle pubbliche del passato? Quali saranno i percorsi evolutivi futuri delle politiche nelle GVC?

Nella prossima sezione proponiamo un'analisi delle politiche nelle GVC in base agli obiettivi che queste perseguono, distinguendo tra politiche volte a favorire la partecipazione nelle GVC, politiche per migliorare la posizione delle imprese in termini di valore aggiunto, politiche per aumentare l'inclusività e, infine, politiche per aumentare la resilienza delle GVC. Dimostreremo come ogni tipo di politica si basi su logiche economiche diverse. Quindi, analizzando il triplice ruolo della specializzazione a livello di fasi, dei legami e delle relazioni e, infine, delle imprese, spiegheremo come le politiche nelle GVC differiscano in misura significativa dalle politiche pubbliche tradizionali.

## 2. Le politiche nelle catene globali del valore

Le politiche nelle GVC possono essere definite come l'insieme di strumenti e azioni che i governi utilizzano per orientare le GVC e i loro attori, in modo tale da poter soddisfare interessi locali, regionali e nazionali<sup>12</sup>. La Tabella 1 presenta le principali dimensioni che caratterizzano queste politiche e, in particolare: a) i loro obiettivi economici e sociali; b) le motivazioni economiche che spiegano perché l'intervento pubblico sia necessario per raggiungere questi obiettivi; e c) gli strumenti e le azioni necessarie per raggiungerli.

*Technology and Economic Catch-Up in Emerging Economies*, Oxford University Press, 2021.

<sup>12</sup> In questo lavoro parleremo alternativamente di politiche "nelle" GVC, ma anche di politiche "per le" GVC, e in generale di come l'avvento delle GVC imponga un ripensamento profondo delle politiche economiche. Quindi anche di politiche "orientate" dalle GVC, in analogia con la letteratura anglosassone (Pietrobelli C., Rabellotti R., Van Assche A., "Making Sense of Global Value Chain-Oriented Policies: The Trifecta of Tasks, Linkages, and Firms", *Journal of International Business Policy*, 2021, 4, pp. 327-346.

**Tabella 1 – Le politiche nelle GVC: obiettivi, motivazioni e strumenti**

Tipo di politica	Obiettivi	Motivo economico dominante	Strumenti di politica
Politiche per la partecipazione	Entrare e rafforzare la partecipazione locale nelle GVC	<p>Ridurre le distorsioni del mercato con politiche <i>orizzontali</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Politiche abilitanti</i> il mercato per assistere il settore privato nella ristrutturazione delle attività produttive secondo vantaggi comparativi latenti</li> <li>• <i>Politiche di connessione</i> per ridurre i costi legati al collegamento delle attività nazionali ai partner esteri della catena del valore</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politiche per creare un ambiente imprenditoriale favorevole</li> <li>• Eliminazione degli ostacoli al commercio</li> <li>• Rafforzamento della concorrenza</li> <li>• Miglioramento delle infrastrutture di trasporto e digitali</li> <li>• Politiche di istruzione e formazione</li> </ul>
Politiche per rafforzare la creazione di valore aggiunto	Rafforzare la creazione e l'acquisizione di valore nelle GVC	<p><i>Politiche verticali</i> per promuovere la crescita attraverso il miglioramento economico giustificate da:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asimmetrie di potere tra le aziende leader e i loro fornitori</li> <li>• Riqualficazione che comporta costi, rischi e incertezza con il potenziale di generare ricadute sull'economia domestica</li> <li>• Necessità di coordinamento dei diversi attori che investono lungo la filiera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rafforzamento dell'innovazione locale e degli <i>ecosistemi</i> produttivi</li> <li>• Realizzazione e miglioramento di tipologie specifiche (logistiche, digitali e produttive) di infrastrutture</li> <li>• Sviluppo di competenze specifiche</li> <li>• Istituzione di collegamenti tra università, centri professionali e imprese coinvolte nelle GVC</li> <li>• Fornitura di servizi di consulenza in materia di standard, metrologia, prove e certificazioni</li> </ul>
Politiche per migliorare le condizioni sociali e ambientali	Migliorare le condizioni sociali e ambientali nelle GVC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il miglioramento economico non favorisce automaticamente il miglioramento sociale e ambientale</li> <li>• Le aziende leader possono essere un potente vettore per promuovere il miglioramento sociale e ambientale, ma <ul style="list-style-type: none"> <li>- hanno bisogno di incentivi</li> <li>- hanno bisogno del sostegno delle politiche nazionali e sovranazionali</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Miglioramento delle normative sul lavoro, sociali e ambientali e loro applicazione a livello nazionale e sovranazionale</li> <li>• Politiche di approvvigionamento responsabile</li> <li>• Promozione di standard privati</li> <li>• Coinvolgimento delle comunità locali nella <i>governance</i> delle GVC</li> </ul>



<b>Politiche per rafforzare la resilienza</b>	Rafforzare la resilienza economica locale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La partecipazione alle GVC influenza la resilienza influenzando sia sulla gravità dell'impatto economico iniziale di un'interruzione della produzione che sulla capacità di riprendersi rapidamente dopo l'interruzione</li> <li>• La politica di resilienza dovrebbe garantire che la capacità dei paesi di fornire beni e servizi essenziali sia sufficientemente resistente alle interruzioni sia locali che estere</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Stress test</i> di resilienza delle catene di fornitura</li> <li>• Politiche di diversificazione</li> <li>• Politiche degli appalti pubblici</li> <li>• Politiche di ricollocazione</li> <li>• Cooperazione internazionale per condividere beni essenziali, condurre appalti congiunti a livello bilaterale o regionale e limitare le restrizioni all'esportazione</li> </ul>
---	---	--	---

Fonte: elaborazione degli autori.

La prima dimensione da analizzare è quale sia *l'obiettivo* di queste politiche. Secondo Pietrobelli e Staritz (2018)<sup>13</sup>, le politiche per le GVC mirano a realizzare un insieme di obiettivi non necessariamente complementari o compatibili. Tre sono gli obiettivi principali: (1) il rafforzamento della partecipazione dell'economia locale nelle GVC; (2) l'aumento del valore aggiunto prodotto dall'economia locale nelle GVC; e (3) il miglioramento delle condizioni sociali e ambientali delle attività che si svolgono nelle GVC. Recentemente, in seguito alla pandemia da Covid-19, nella letteratura sulle GVC è stato evidenziato anche un quarto obiettivo, che è quello di rafforzare la resilienza economica degli attori locali coinvolti nelle GVC nei confronti degli shock economici globali (Miroudot 2020)<sup>14</sup>.

In questo studio proponiamo la seguente classificazione:

- politiche per la partecipazione nelle GVC, volte a facilitare l'entrata e a rafforzare la presenza delle economie locali nelle GVC;
- politiche per rafforzare la creazione di valore aggiunto delle economie locali nelle GVC;
- politiche per migliorare le condizioni sociali e ambientali delle economie locali coinvolte nelle GVC;
- politiche per rafforzare la resilienza delle economie locali nelle GVC.

La seconda dimensione caratterizzante le diverse politiche nelle GVC è la *logica* adottata dai governi per giustificare gli interventi. Una prima motivazione alla base dell'intervento pubblico è l'eliminazione delle distorsioni del mercato che possono ostacolare il raggiungimento degli obiettivi prefissati alle attività locali coinvolte in

<sup>13</sup> Pietrobelli C., Staritz C., "Upgrading, Interactive Learning and Innovation Systems in Value Chain Interventions", *The European Journal of Development Research*, 2018, 30 (3), pp. 557-574.

<sup>14</sup> Miroudot S., "Reshaping the Policy Debate on the Implications of Covid-19 for Global Supply Chains", *Journal of International Business Policy*, 2020, pp. 1-13.

GVC. Ad esempio, le restrizioni nei mercati dei fattori potrebbero impedire la determinazione di prezzi competitivi dei fattori di produzione, come anche le politiche commerciali, quali tariffe e sussidi, potrebbero inibire la riallocazione delle risorse verso settori e attività delle GVC con vantaggi comparati. Gli strumenti politici volti ad eliminare tali distorsioni sono quindi considerati opportuni se utili a migliorare la partecipazione di un'economia alle GVC, a rafforzare la creazione di valore aggiunto, a stimolare il miglioramento delle condizioni sociali e ambientali oppure a rafforzarne la resilienza economica. Ad esempio, il miglioramento delle procedure doganali e di frontiera e il potenziamento delle infrastrutture portuali e di trasporto sono considerate fondamentali per l'integrazione di un paese nelle GVC, con un impatto positivo sia dal lato delle importazioni che da quello delle esportazioni.

Una seconda giustificazione per gli interventi pubblici riguarda le esternalità che si generano nelle GVC e che possono interferire con il raggiungimento degli obiettivi politici. In particolare, un primo tipo di esternalità è legato ai rischi, alle incertezze e all'incompletezza delle informazioni, che limitano l'attrattività delle GVC per gli investimenti privati e che quindi inibiscono gli interessi di questi ultimi a impegnarsi in transazioni con i fornitori, o a investire in attività di innovazione e apprendimento finalizzate al loro sviluppo. Per esempio, le aziende coinvolte nelle catene potrebbero investire nel miglioramento per soddisfare gli standard tecnici e ottenere le certificazioni necessarie per partecipare alle GVC. In tal modo, le aziende creano esternalità positive nel mercato, motivando altre aziende a soddisfare gli stessi standard, e creando allo stesso tempo incentivi a comportamenti di *free riding* e investimenti non ottimali. Inoltre, c'è un problema legato alla distribuzione diseguale del potere e dei rendimenti economici tra le aziende leader delle GVC e i loro fornitori. Le aziende leader hanno il potere di definire i termini e le condizioni della partecipazione alla catena del valore, influenzando così se e come i fornitori e i lavoratori locali vengono coinvolti (Gereffi *et al.* 2005)<sup>15</sup> e influenzando i percorsi di apprendimento dinamici che possono facilitare o ostacolare l'*upgrading* economico e sociale nelle catene (Barrientos, Gereffi, Rossi 2011; Pietrobelli, Rabellotti 2011)<sup>16</sup>. Tali asimmetrie di potere possono essere sia la causa che la conseguenza di fallimenti del mercato. Il potere di un'impresa leader può, in alcuni casi, derivare da una posizione di monopolio creata con l'aiuto della protezione della proprietà intellettuale (Durand,

---

<sup>15</sup> Gereffi G., Humphrey J., Sturgeon T., "The Governance of Global Value Chains", *Review of International Political Economy*, 2005, 12 (1), pp. 78-104.

<sup>16</sup> Barrientos S., Gereffi G., Rossi A., "Economic and Social Upgrading in Global Production Networks: A New Paradigm for a Changing World", *International Labour Review*, 2011, 150 (3-4), pp. 319-340; Pietrobelli C., Rabellotti R., "Global Value Chains Meet Innovation Systems: Are There Learning Opportunities for Developing Countries?", *World Development*, 2011, 39 (7), pp. 1261-1269.

Milberg 2019)<sup>17</sup>. In altri casi, il potere dell'impresa leader può creare fallimenti del mercato che ostacolano la capacità delle imprese nazionali di acquisire benefici economici e sociali dalla partecipazione nelle GVC (Pietrobelli, Staritz 2018, *op. cit.*).

Le esternalità legate alle GVC possono anche assumere la forma di problemi di coordinamento del mercato. Ad esempio, potrebbe essere necessario il coordinamento tra imprese in settori collegati *backward* e *forward* come nel caso di un impianto di assemblaggio che non può operare perché non trova fornitori locali di un particolare componente, e allo stesso tempo potenziali produttori dello stesso componente non nascono in assenza di una domanda locale del prodotto (Trindade 2005)<sup>18</sup>.

L'ultima dimensione che caratterizza queste politiche è rappresentata dagli *strumenti* e dalle *azioni* a disposizione dei decisori politici per raggiungere gli obiettivi delle politiche nelle GVC. Horner (2017)<sup>19</sup> suggerisce quattro tipi di azioni per rafforzare o sfruttare la partecipazione nelle GVC al fine dello sviluppo e dell'*upgrading* di imprese locali: a) il governo può agire da facilitatore eliminando le distorsioni del mercato attraverso politiche commerciali, di attrazione degli investimenti e dell'innovazione; b) può fungere da regolatore, limitando le esternalità negative nelle transazioni e mitigando l'impatto distributivo sui mercati attraverso, tra l'altro, norme sugli standard e sulle condizioni di lavoro; c) può impegnarsi direttamente in attività di produzione e, infine, d) può svolgere il ruolo di acquirente di prodotti e servizi nelle catene del valore, richiedendo il rispetto di specifici requisiti economici, sociali e ambientali.

In quanto segue analizzeremo in dettaglio le quattro categorie principali di politiche sopra identificate, offrendo esempi delle diverse misure adottate in paesi a diverso livello di sviluppo.

## 2.1 POLITICHE PER LA PARTECIPAZIONE NELLE GVC

Questo tipo di politiche di partecipazione sono in generale le più comunemente adottate, per due ragioni principali. In primo luogo, poiché l'evidenza empirica conferma che la partecipazione nelle GVC ha impatto positivo sulla performance economica locale (Stolzenburg *et al.* 2019; World Bank 2019)<sup>20</sup>. In secondo luogo, perché le

---

<sup>17</sup> Durand C., Milberg W., "Intellectual Monopoly in Global Value Chains", *Review of International Political Economy*, 2019, 27 (2), pp. 404-429.

<sup>18</sup> Trindade V., "The Big Push, Industrialization and International Trade: The Role of Exports", *Journal of Development Economics*, 2005, 78 (1), pp. 22-48.

<sup>19</sup> Horner R., "Beyond Facilitator? State Roles in Global Value Chains and Global Production Networks", *Geography Compass*, 2017, 11 (2), e12307.

<sup>20</sup> Stolzenburg V., Taglioni D., Winkler D., "Economic Upgrading through Global Value Chain Participation: Which Policies Increase the Value-Added Gains?", in *Handbook on global value chains*, Edward Elgar Publishing, 2019; World Bank (2019), *op. cit.*

politiche per stimolare la partecipazione nelle GVC corrispondono molto da vicino al modello di intervento neoliberale nel mercato che ha dominato in molti paesi negli ultimi due decenni.

In questa categoria rientrano due diversi tipi di politiche: quelle volte a favorire il funzionamento del mercato, e quelle rivolte a sfruttare i vantaggi comparati e a favorire le relazioni degli attori economici locali con il mercato internazionale. Entrambe le politiche sono di natura orizzontale, perché non implicano il *targeting* di settori specifici (Crespi, Fernandez-Arias, Stein 2014; Pietrobelli *et al.* 2021)<sup>21</sup>.

Il primo tipo di politiche mira ad affrontare le eventuali distorsioni che impediscono l'allocazione di risorse private nei settori dove esiste un vantaggio comparato e in particolare in quelli interessati dall'attività nelle catene del valore. L'eliminazione di tali distorsioni è quindi considerata strumentale per agevolare la partecipazione nelle GVC e per promuovere la specializzazione economica funzionale in attività dove esiste un vantaggio comparato latente. Esempi di queste politiche includono la deregolamentazione dei mercati dei fattori e il rafforzamento della concorrenza, nonché l'eliminazione degli ostacoli alla creazione e al funzionamento di imprese e le politiche per creare un ambiente imprenditoriale favorevole agli investimenti diretti esteri.

Le politiche volte a favorire le relazioni mirano a facilitare la partecipazione nelle GVC, riducendo i costi di trasporto e di informazione e comunicazione per le imprese locali. Esempi sono le politiche che riducono i costi commerciali, come l'eliminazione delle barriere tariffarie e non tariffarie e dei costi legati a ritardi e incertezze grazie all'introduzione di riforme doganali, nonché politiche volte all'aumento della concorrenza nei servizi di trasporto e al miglioramento della struttura e della *governance* portuale. Dal lato dell'informazione, ci sono politiche che rafforzano la capacità delle aziende di trasferire i dati in modo economico, libero e sicuro oltre confine, come quelle volte a favorire la concorrenza nel settore delle telecomunicazioni e a migliorare la qualità delle infrastrutture di rete.

Come si diceva, le politiche per la partecipazione nelle GVC hanno molte somiglianze con le politiche del cosiddetto *Washington Consensus* (Gereffi 2019, *op. cit.*). In effetti, lo sfruttamento del vantaggio comparato, il rafforzamento della competitività dei mercati, la riduzione dei costi di transazione e l'intervento statale minimalista sono tutte misure che ben si adattano alle politiche di partecipazione nelle GVC. Tuttavia, ci sono anche importanti differenze. In

---

<sup>21</sup> Crespi G., Fernández-Arias E., Stein E., "Investing in Ideas: Policies to Foster Innovation", in *Rethinking Productive Development*, Palgrave Macmillan, New York, Dallas, 2014, pp. 61-106; Horner R., Dallas M.P., Li L., "The Mutual Constraints of States and Global Value Chains during Covid-19: The Case of Personal Protective Equipment", *World Development*, 2021, 139, 105324; Pietrobelli C. *et al.* (2021), *op. cit.*

primo luogo, nelle GVC la specializzazione avviene a livello di attività disaggregate e di funzioni anziché a livello di settore. In secondo luogo, le politiche volte a favorire le relazioni sono considerate cruciali e, in particolare, la riduzione dei costi commerciali risulta fondamentale nelle GVC perché tipicamente lo stesso componente spesso può attraversare i confini più volte, aggravando quindi l'effetto che i costi commerciali hanno sul prezzo finale. In aggiunta a ciò, i ritardi di produzione associati al mal funzionamento delle politiche commerciali possono avere effetti negativi lungo tutta la catena. Quindi, controllare i costi del commercio è fondamentale per la partecipazione nelle GVC. In terzo luogo, le politiche commerciali volte alle GVC possono essere controllate unilateralmente più che altre politiche, poiché se l'eliminazione dei costi commerciali dal lato delle esportazioni richiede generalmente che i governi negozino una reciprocità di concessioni con altri paesi, la riduzione delle tariffe e delle barriere non tariffarie dal lato delle importazioni può essere introdotta unilateralmente. Inoltre, anche tutte le misure volte a favorire lo sviluppo delle infrastrutture portuali e di quelle di telecomunicazione sono sotto il controllo dei governi nazionali e possono essere modificate unilateralmente.

## 2.2 POLITICHE PER RAFFORZARE LA CREAZIONE DI VALORE AGGIUNTO

Le politiche per rafforzare la creazione di valore aggiunto tendono a rivolgersi a settori, attività e imprese specifici e sono spesso di natura più verticale rispetto alle politiche orizzontali di partecipazione alle GVC. Il punto di partenza di tale argomentazione è che la partecipazione alle GVC può favorire l'*upgrading* economico verso attività a più alto valore aggiunto (Gereffi *et al.* 2005, *op. cit.*). Le politiche devono quindi affrontare i fallimenti del mercato e di coordinamento che si creano nelle GVC, che rendono le opportunità di *upgrading* economico fortemente diseguali tra paesi e all'interno dei paesi tra imprese, spesso discriminando le imprese più piccole e, in particolare, quelle rurali e periferiche (Ponte, Ewert 2009)<sup>22</sup>.

È stato sottolineato come la qualità dei flussi di conoscenza internazionali dipenda in modo critico dai modelli di *governance* che le aziende leader adottano con i loro fornitori, nonché dal loro potere contrattuale (Schmitz, Knorringa 2000)<sup>23</sup>. Ad esempio, le aziende leader sono generalmente disposte a sostenere l'*upgrading* dei propri fornitori in termini di qualità, flessibilità e produttività se ciò contribuisce a rafforzare le complementarità tra i partner della catena del valore. Al contrario, le aziende leader possono scoraggiare e

---

<sup>22</sup> Ponte S., Ewert J., "Which Way Is "Up" in Upgrading? Trajectories of Change in the Value Chain for South African Wine", *World Development*, 2009, 37 (10), pp. 1637-1650.

<sup>23</sup> Schmitz H., Knorringa P., "Learning from Global Buyers", *Journal of Development Studies*, 2000, 37 (2), pp. 177-205.

persino ostacolare l'acquisizione di capacità tecnologiche da parte dei loro fornitori se questo comporta mettere a rischio i loro vantaggi competitivi in futuro (Navas-Aleman 2011)<sup>24</sup>.

Inoltre, la qualità dei flussi di conoscenza dipende anche dalla capacità delle imprese locali di assorbire e adattare le conoscenze e le capacità a cui accedono attraverso la partecipazione nelle catene (Morrison *et al.* 2008)<sup>25</sup>. Questi processi a livello aziendale spesso soffrono di importanti fallimenti nei paesi in via di sviluppo, dove le imprese hanno scarse capacità di ricerca e sviluppo e di innovazione. In questo caso, la politica svolge un ruolo importante per la formazione di capacità di ricerca e sviluppo e di innovazione locali (Lee 2013)<sup>26</sup> e per il rafforzamento dei sistemi di innovazione nei quali operano tali catene (Lema *et al.* 2019)<sup>27</sup>.

C'è quindi un ruolo importante per le politiche poiché, in primo luogo, le asimmetrie di potere tra le aziende leader e i loro fornitori locali potrebbero ostacolare la capacità di questi ultimi di trarre beneficio economico dalla partecipazione nelle GVC; in secondo luogo, l'*upgrading* comporta costi, rischi e incertezza e, in terzo luogo, è necessario il coordinamento dei diversi attori che investono lungo la filiera (Pietrobelli, Staritz 2018, *op. cit.*).

A livello macroeconomico, c'è anche una questione relativa all'identificazione delle attività nelle GVC sulle quali convenga investire per favorire la crescita sia a breve che a lungo termine. Bam, De Bruyne e Laing (2021)<sup>28</sup> suggeriscono di utilizzare un *framework* che integri dati *input-output* con dati sui *product space* (IO-PS) per valutare l'opportunità delle politiche industriali rivolte a specifiche attività nelle GVC nel tempo. Per esempio, nel caso della catena automobilistica in Sud Africa, gli autori identificano i componenti nei quali il paese ha buone opportunità di crescita nel breve termine e quelle attività nelle quali invece potrebbe essere utile investire per sviluppare capacità con elevato potenziale in un futuro più lontano. In generale, l'approccio IO-PS è utile perché consente un'identificazione

<sup>24</sup> Navas-Alemán L., "The Impact of Operating in Multiple Value Chains for Upgrading: The Case of the Brazilian Furniture and Footwear Industries", *World Development*, 2011, 39 (8), pp. 1386-1397.

<sup>25</sup> Morrison A., Pietrobelli C., Rabellotti R., "Global Value Chains and Technological Capabilities: A Framework to Study Learning and Innovation in Developing Countries", *Oxford Development Studies*, 2008, 36 (1), pp. 39-58.

<sup>26</sup> Lee K., "Capability Failure and Industrial Policy to Move beyond the Middle-Income Trap: From Trade-based to Technology-based Specialization", in Stiglitz J.E., Lin J.Y. (eds.), *The Industrial Policy Revolution I. The Role of Government Beyond Ideology*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013, pp. 244-272.

<sup>27</sup> Lema R., Pietrobelli C., Rabellotti R., "Innovation in Global Value Chains", in Gereffi G., Ponte S., Raj-Reichert G., *Handbook on Global Value Chains*, Edward Elgar: Cheltenham, UK and Lyme, US, 2019, pp. 370-384.

<sup>28</sup> Bam W.G., De Bruyne K., Laing M., "The IO-PS in the Context of GVC-Related Policymaking: The Case of the South African Automotive Industry", *Journal of International Business Policy*, 2021, pp. 1-23.

immediata di quelle attività all'interno della catena del valore che offrono maggiori opportunità di acquisire valore aggiunto a breve e a lungo termine, e in questo modo orientare le politiche, concentrandosi in particolare su alcuni segmenti della catena.

Mantenendo un focus sulle politiche macro, le restrizioni commerciali possono anche avere conseguenze sull'*upgrading* economico, come spiegato da Gereffi, Lim e Lee (2021)<sup>29</sup>, che esplorano l'impatto della guerra commerciale USA-Cina sulle GVC. Gli autori sostengono che nel caso delle GVC dell'elettronica, oltre al previsto spostamento delle fasi di produzione dalla Cina, un effetto collaterale sia stato lo sviluppo in Cina di nuove capacità nelle imprese nazionali, come nel caso della Huawei che ha iniziato a sviluppare un proprio sistema operativo e a produrre internamente schede e componenti *elettronici* per ridurre la propria dipendenza dalla tecnologia statunitense.

Un'altra serie di politiche che possono avere un impatto sull'*upgrading economico* riguarda l'introduzione di requisiti minimi sul contenuto locale delle produzioni e di restrizioni agli investimenti esteri. Le politiche sui contenuti minimi locali sono in generale giustificate con la logica dell'*infant industry* e dalla necessità di concedere una protezione temporanea alle imprese locali per consentire loro di apprendere e recuperare lo svantaggio iniziale. De Marchi e Alford (2021)<sup>30</sup> presentano l'esperienza cinese nel settore dei veicoli elettrici come un caso in cui sono state adottate restrizioni per costringere le aziende leader a livello globale a collaborare con i produttori locali, facilitando il trasferimento della tecnologia. In Cina, misure politiche simili sono state adottate anche in altri settori, come ad esempio nelle energie rinnovabili, consentendo un rapido *upgrading* delle imprese nazionali nelle GVC. Lema, Fu e Rabellotti (2020)<sup>31</sup> dimostrano come il governo cinese abbia svolto un ruolo chiave nella creazione di un mercato interno che è stato fondamentale per sostenere lo sviluppo tecnologico delle imprese nazionali. L'introduzione della legge sull'energia rinnovabile nel 2006 e i programmi come il *Rooftop Subsidy* e il *Golden Sun Demonstration* nel settore solare, insieme agli investimenti volti a rafforzare la capacità di produzione e innovazione nazionale, hanno sostenuto lo sviluppo e il rapido *upgrading* della Cina nelle GVC delle energie rinnovabili. In un articolo sulle industrie estrattive, Anzolin e Pietrobelli (2021)<sup>32</sup> sottolineano

---

<sup>29</sup> Gereffi G., Lim H.C., Lee J., "Trade Policies, Firm Strategies, and Adaptive Reconfigurations of Global Value Chains", *Journal of International Business Policy*, 2021, pp. 1-17.

<sup>30</sup> De Marchi V., Alford M., "State Policies and Upgrading in Global Value Chains: A Systematic Literature Review", *Journal of International Business Policy*, 2021, pp. 1-24.

<sup>31</sup> Lema R., Fu X., Rabellotti R., "Green Windows of Opportunity: Latecomer Development in the Age of Transformation Toward Sustainability", *Industrial and Corporate Change*, 2020, 29 (5), pp. 1193-1209.

<sup>32</sup> Anzolin G., Pietrobelli C., "Local Content Policies: Why Mining Need Consistent Policy Packages to Support Capabilities Development", *The Extractive Industries and Society*, 2021, 8

come le politiche sul contenuto minimo locale debbano essere sempre accompagnate da politiche rivolte a sostenere il rafforzamento delle capacità produttive e innovative nazionali.

Un punto legato a questo è se, e in che modo, l'*upgrading* in alcune imprese leader abbia impatto sul resto dell'economia. Hansen e Hansen (2020)<sup>33</sup> studiano il caso dell'industria che produce energia dalle biomasse in Cina e mostrano come l'*upgrading* dell'impresa leader nella catena abbia creato opportunità per molte altre aziende nazionali grazie a *spillover* di conoscenza, che si sono realizzati attraverso la mobilità nel mercato del lavoro, le relazioni con i fornitori, le collaborazioni con l'università e, in generale, gli effetti di imitazione.

A livello meso e microeconomico, le politiche per rafforzare la creazione di valore aggiunto hanno l'obiettivo di rafforzare gli ecosistemi di produzione e innovazione, facilitando il processo di costruzione delle capacità di produzione e innovazione a livello di impresa necessarie a catturare i benefici della partecipazione in catene del valore (Sako, Zylberberg 2019)<sup>34</sup>. Giuliani, Pietrobelli e Rabellotti (2005)<sup>35</sup> mostrano come i processi di *upgrading* a livello di impresa possano essere rafforzati dalle collaborazioni tra imprese che si vengono a creare nei *cluster* di piccole e medie imprese. Sulla base di evidenza empirica sull'America Latina, gli autori suggeriscono che le forme relazionali di *governance* nelle GVC favoriscono l'*upgrading* a livello di prodotto e processo, mentre più raramente l'*upgrading* funzionale. I processi di *upgrading*, a loro volta, dipendono dai sistemi di innovazione prevalenti, che interagiscono e talvolta coevolvono con la *governance* delle GVC, qualche volta promuovendo o altre volte ostacolando lo sviluppo delle capacità di innovazione nelle imprese (Pietrobelli, Rabellotti 2011, *op. cit.*; Lema *et al.* 2019, *op. cit.* Pietrobelli 2022)<sup>36</sup>.

L'importanza di un ecosistema imprenditoriale locale ben sviluppato è sottolineata anche da Pegoraro, De Propriis e Chidlow (2021)<sup>37</sup> in uno studio sulle West Midlands nel Regno Unito, evidenziando come il *reshoring* di alcune attività abbia portato alla costruzione

(1), <https://doi.org/10.1016/j.exis.2020.11.013>.

<sup>33</sup> Hansen T., Hansen U.E., "How Many Firms Benefit from a Window of Opportunity? Knowledge Spillovers, Industry Characteristics, and Catching Up in the Chinese Biomass Power Plant Industry", *Industrial and Corporate Change*, 2020, 29 (5), pp. 1211-1232.

<sup>34</sup> Sako M., Zylberberg E., "Supplier Strategy in Global Value Chains: Shaping Governance and Profiting from Upgrading", *Socio-Economic Review*, 2019, 17 (3), pp. 687-707.

<sup>35</sup> Giuliani E., Pietrobelli C., Rabellotti R., "Upgrading in Global Value Chains: Lessons from Latin American Clusters", *World Development*, 2005, 33 (4), pp. 549-573.

<sup>36</sup> Pietrobelli C., "Cross-border Innovation and Global Value Chains. The Role of Public Policies", in Castellani D., Perri A., Scalera V., Zanfei A. (eds.) *Cross-border Innovation in a Changing World: Players, Places and Policies*, Oxford University Press, 2022.

<sup>37</sup> Pegoraro D., De Propriis L., Chidlow A., "Regional Factors Enabling Manufacturing Reshoring Strategies: A Case Study Perspective", *Journal of International Business Policy*, 2021, pp. 1-22.



di una rete di fornitori locali e a un miglioramento della posizione della regione nelle GVC. Inoltre, le autrici sottolineano il ruolo proattivo svolto dalla camera di commercio nel favorire l'*upgrading* delle competenze della forza lavoro locale per soddisfare le esigenze delle imprese, nel fornire assistenza alle aziende per reclutare il personale più qualificato e nel creare opportunità di *networking* per condividere le strategie tra le imprese locali.

Anche la fornitura di servizi di consulenza nei settori degli standard, della metrologia, dei test e della certificazione è particolarmente utile per l'acquisizione di valore aggiunto all'interno delle catene. Un servizio importante è l'organizzazione di piattaforme online per raccogliere informazioni su fornitori accreditati, in grado di fornire prodotti e servizi corrispondenti a quanto richiesto dalle aziende leader. Per esempio, l'azienda studiata da Pegoraro *et al.* ha riorganizzato la propria GVC sfruttando le informazioni sui fornitori nazionali disponibili in una piattaforma creata dall'associazione nazionale di ingegneria industriale.

Nell'insieme, possiamo affermare che le politiche per rafforzare la creazione di valore aggiunto sono sicuramente più interventiste e caratterizzate da interventi verticali in settori specifici, e a volte rivolte anche a specifiche imprese. L'obiettivo delle politiche passa dal concentrarsi sulla creazione di condizioni favorevoli al mercato - rimediando alle sue distorsioni per ripristinare condizioni favorevoli all'attrazione e all'integrazione nelle GVC, a politiche molto più selettive e orientate a correggere molte esternalità. Inoltre, il focus della politica industriale è in questo caso molto più sulle funzioni specifiche svolte dagli attori e sulle relazioni tra questi piuttosto che su interi settori produttivi. Ciò richiede un approccio diverso rispetto alle politiche industriali degli anni Ottanta e Novanta, molto più orientato verso una prospettiva *multi-scalare*, che tenga conto delle specificità del settore, delle relazioni interaziendali, delle competenze esistenti a livello locale e delle opportunità locali di creazione di valore.

### **2.3 POLITICHE PER MIGLIORARE LA SOSTENIBILITÀ SOCIALE E AMBIENTALE**

Le sfide della sostenibilità sono emerse come una terza priorità nelle politiche relative alle GVC. Gli obiettivi dello sviluppo sostenibile - un mondo prospero, socialmente inclusivo e sostenibile dal punto di vista ambientale - sono difficilmente raggiungibili dagli attuali sistemi economici e di *governance* senza l'aiuto del settore privato. Le forze di mercato, per esempio, hanno fatto poco per ridurre le disuguaglianze di reddito all'interno e tra i paesi, per superare le discriminazioni etniche e di genere profondamente radicate o per

proteggere l'ambiente naturale (Sachs, Sachs 2021)<sup>38</sup>. La natura globale di molte sfide alla sostenibilità ha inoltre eroso la capacità dei paesi di affrontare questi fallimenti del mercato (Scherer, Palazzo 2011)<sup>39</sup>. Per questi motivi, si è sviluppata una linea di ricerca che studia come le GVC possano contribuire a migliorare la società e l'ambiente attraverso opportune politiche.

La partecipazione nelle GVC e l'*upgrading* non promuovono automaticamente il progresso sociale e ambientale. Anche quando creano un significativo sviluppo economico, i benefici non sono equamente distribuiti tra le economie (Locke 2013; Lund-Thomsen, Lindgreen 2014; Mayer, Gereffi 2010; Posthuma, Nathan 2010)<sup>40</sup>. Barrientos *et al.* (2011, *op. cit.*) mostrano come il miglioramento economico possa portare a un progresso sociale che implica l'accesso a un lavoro migliore e alle migliori condizioni di lavoro, di protezione e dei diritti. Tale progresso non è comunque garantito, né avviene automaticamente. Allo stesso modo, potrebbero esserci tensioni tra *upgrading* economico e ambientale, quest'ultimo definito come qualsiasi cambiamento nella catena del valore che comporti una riduzione nell'impronta ecologica delle imprese, attraverso riduzioni delle emissioni di gas serra, il mantenimento della biodiversità e lo sfruttamento sostenibile delle risorse naturali. Ad esempio, De Marchi *et al.* (2019)<sup>41</sup> riportano casi nei quali le tre tipologie di *upgrading* avviano un circolo virtuoso, come nella filiera del caffè studiata da Giuliani *et al.* (2017)<sup>42</sup> in diversi paesi dell'America Latina. In altri casi, invece, il successo economico delle catene del valore ha coinciso con un serio degrado ambientale, come ad esempio tra gli agricoltori kenioti studiati da Krishnan, te Velde e Were (2018)<sup>43</sup>.

Al tempo stesso, c'è un crescente riconoscimento che le aziende leader, se adeguatamente orientate, possono essere un potente vettore per promuovere l'*upgrading* sociale e ambientale. Tali imprese

<sup>38</sup> Sachs J.D., Sachs L.E., "Business Alignment for the "Decade of Action", *Journal of International Business Policy*, 2021, 4 (1), pp. 22-27.

<sup>39</sup> Scherer A.G., Palazzo G., "The New Political Role of Business in a Globalized World: A Review of a New Perspective on CSR and its Implications for the Firm, Governance, and Democracy", *Journal of Management Studies*, 2011, 48 (4), pp. 899-931.

<sup>40</sup> Locke R.M., *The Promise and Limits of Private Power: Promoting Labor Standards in a Global Economy*, Cambridge University Press, 2013; Lund-Thomsen P., Lindgreen A., "Corporate Social Responsibility in Global Value Chains: Where Are We Now and Where Are We Going?", *Journal of Business Ethics*, 2014, 123 (1), pp. 11-22; Mayer F., Gereffi G., "Regulation and Economic Globalization: Prospects and Limits of Private Governance", *Business and Politics*, 2010, 12 (3), pp. 1-25; Posthuma A., Nathan D., *Labour in Global Production Networks*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

<sup>41</sup> De Marchi V., Di Maria E., Krishnan A., Ponte S., "Environmental Upgrading in Global Value Chains", in Gereffi G., Ponte S., Raj-Reichert G. (eds.), *Handbook on Global Value Chains*, Edward Elgar, 2019, pp. 310-323.

<sup>42</sup> Giuliani E., Ciravegna L., Vezzulli A., Kilian B., "Decoupling Standards from Practice: The impact of In-house Certifications on Coffee Farms' Environmental and Social Conduct", *World Development*, 2017, 96, pp. 294-314.

<sup>43</sup> Krishnan A., te Velde D.W., Were A., "Kenya-UK Trade and Investment Relations. Taking Stock and Promoting Exports to the UK", Overseas Development Institute (ODI), 2018.

hanno il potere di definire i termini e le condizioni di partecipazione alle GVC, e possono utilizzare la loro autorità per promuovere standard sociali e comportamenti compatibili con la sostenibilità ambientale tra i loro fornitori. Il rispetto di tali condizioni può riguardare anche i fornitori di livello inferiore se la partecipazione nelle GVC è condizionata alla promozione e al rispetto di standard di sostenibilità più a valle della catena (Narula 2019)<sup>44</sup>. Distelhorst e Locke (2018)<sup>45</sup> presentano molti esempi di aziende che premiano i propri fornitori per il rispetto degli standard sociali, e propongono l'idea che le imprese leader possano svolgere un ruolo chiave nella promozione dell'*upgrading* sociale.

La capacità delle imprese leader di dettare i termini in base ai quali operare nei segmenti inferiori di una GVC ha portato a un vivace dibattito accademico sul ruolo della *governance* privata, e come questa possa colmare le lacune nelle regolamentazioni a livello globale. Molte multinazionali hanno implementato iniziative di responsabilità sociale d'impresa (CSR) nelle loro catene di valore come una possibilità per regolamentare in modo indipendente le questioni del lavoro, ivi compresa l'istituzione di codici di condotta, e l'attuazione del monitoraggio delle condizioni di lavoro e ambientali da parte di terzi. Mentre diversi studiosi hanno sottolineato il ruolo positivo che la *governance* privata può svolgere nell'affrontare i fallimenti del mercato che, invece, quella pubblica ha difficoltà ad affrontare (Scherer, Palazzo 2011, *op. cit.*), altri hanno avvertito che la *governance* privata è relativamente inefficace (Locke *et al.* 2009)<sup>46</sup> e potrebbe indebolire la regolamentazione statale creando sistemi di regolamentazione paralleli (Seidman 2009; Rossi 2019)<sup>47</sup>.

Goerzen, Iskander e Hofstetter (2021)<sup>48</sup> contribuiscono a questo dibattito studiando quali condizioni istituzionali possano favorire una *governance* privata propizia per l'*upgrading* sociale. In particolare, valutano empiricamente se la *governance* privata e pubblica siano complementari, studiando se il rispetto di standard sociali (misurato attraverso audit autonomi e indipendenti) sia maggiore nei paesi nei quali prevalgano governi competenti e stabili e in grado di cre-

---

<sup>44</sup> Narula R., "Enforcing Higher Labor Standards within Developing Country Value Chains: Consequences for MNEs and Informal Actors in a Dual Economy", *Journal of International Business Studies*, 2019, 50 (9), pp. 1622-1635.

<sup>45</sup> Distelhorst G., Locke R.M., "Does Compliance Pay? Social Standards and Firm-Level Trade", *American Journal of Political Science*, 2018, 62 (3), pp. 695-711.

<sup>46</sup> Locke R., Amengual M., Mangla A., "Virtue Out of Necessity? Compliance, Commitment, and the Improvement of Labor Conditions in Global Supply Chains", *Politics & Society*, 2009, 37 (3), pp. 319-351.

<sup>47</sup> Seidman G.W., *Beyond the Boycott: Labor Rights, Human Rights and Transnational Activism*, New York: Russell Sage Foundation, 2009; Rossi A., "Applying the GVC Framework to Policy: The ILO Experience", *Journal of International Business Policy*, 2019, 2 (3), pp. 211-216.

<sup>48</sup> Goerzen A., Iskander S.P., Hofstetter J., "The Effect of Institutional Pressures on Business-Led Interventions to Improve Social Compliance among Emerging Market Suppliers in Global Value Chains", *Journal of International Business Policy*, 2020, pp. 1-21.

are e far rispettare la legislazione del lavoro e quella ambientale. I loro risultati<sup>49</sup> mostrano come la conformità agli standard sociali sia rafforzata dalle istituzioni che migliorano “voce e responsabilità”, ma sia indebolita dalle istituzioni che migliorano l'applicazione delle regole e regolamenti. In questo senso, suggeriscono che i governi collaborino con le aziende leader delle GVC riconoscendo le certificazioni accreditate da organismi privati come equivalenti a quelle delle agenzie pubbliche di normalizzazione.

Il modo in cui indurre le imprese leader a promuovere la sostenibilità in tutte le loro GVC rimane comunque un'area di controversia tra gli studiosi. Una prima preoccupazione è che molte multinazionali non siano motivate ad affrontare le sfide della sostenibilità, utilizzando incentivi e penalità troppo limitate per i propri fornitori. In effetti, diversi studiosi hanno accusato le aziende leader di scaricare i costi della sostenibilità sui fornitori, senza necessariamente dividerne i costi, il monitoraggio o le sanzioni (Bird, Soundararajan 2020)<sup>50</sup>. Talora le imprese leader si preoccupano più di “apparire bene” piuttosto che di “fare del bene” (Lund-Thomsen 2020)<sup>51</sup>. Ponte (2020)<sup>52</sup>, ad esempio, dimostra empiricamente come nelle catene del valore del caffè e del vino il *mainstreaming* della sostenibilità abbia consentito alle imprese leader globali di accumulare profitti “verdi” estraendo valore dai fornitori del Sud del mondo. Ciò è stato possibile attraverso un meccanismo in base al quale i fornitori erano caricati della responsabilità e dei rischi, pagando tutti i costi della sostenibilità. Una seconda preoccupazione è che le imprese spesso non hanno le capacità per spingere i fornitori ad adottare standard sociali e ambientali più elevati (Goerzen, Van Assche 2020)<sup>53</sup>.

Numerosi studi mostrano come le politiche nazionali e sovranazionali svolgano un ruolo chiave nella promozione dell'*upgrading* sociale e ambientale. Pasquali, Godfrey e Nadvi (2021)<sup>54</sup> studiano empiricamente la catena dell'abbigliamento in Africa meridionale,

<sup>49</sup> Il database a livello di impresa è fornito dalla *Business Social Compliance Initiative* (BSCI), un'iniziativa della Foreign Trade Association che riunisce più di 1.500 aziende che includono piccole e medie imprese e multinazionali. I *Worldwide Governance Indicators* (WGI) della Banca Mondiale (WGI, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>, accesso il 16 aprile 2021) contengono indicatori di *governance* aggregati e individuali per oltre 200 paesi nel periodo 1996-2019, per sei dimensioni di *governance*.

<sup>50</sup> Bird R.C., Soundararajan V., “The Role of Precontractual Signals in Creating Sustainable Global Supply Chains”, *Journal of Business Ethics*, 2020, 164 (1), pp. 81-94.

<sup>51</sup> Lund-Thomsen P., “Corporate Social Responsibility: A Supplier-Centered Perspective”, *Environment and Planning A: Economy and Space*, 2020, 52 (8), pp. 1700-1709.

<sup>52</sup> Ponte S., “The Hidden Costs of Environmental Upgrading in Global Value Chains”, *Review of International Political Economy*, 2020, pp. 1-26.

<sup>53</sup> Goerzen A., Van Assche A., “Global Value Chain Governance: A MNC Capabilities View”, Chapter 21 in Mellahi K., Meyer K., Narula R., Surdu I., Verbeke A. (eds.), *The Oxford Handbook of International Business Strategy*, Oxford: Oxford University Press, 2020, pp. 421-434.

<sup>54</sup> Pasquali G., Godfrey S., Nadvi K., “Understanding Regional Value Chains through the Interaction of Public and Private Governance: Insights from Southern Africa's Apparel Sector”, *Journal of International Business Policy*, 2020, pp. 1-22.

mostrando quanto sia difficile migliorare gli standard del lavoro quando i contesti nazionali e regionali sono caratterizzati da legislazioni del lavoro deboli e sindacati fragili. Diversamente da AGOA ed EBA, né SACU né SADC, che regolano il commercio tra paesi africani, integrano standard minimi di lavoro<sup>55</sup>. Secondo questi autori, la futura attuazione dell'*Africa Continental Free Trade Area* (AfCFTA) dovrebbe includere una clausola sociale, perché senza di essa, ad esempio, i rivenditori sudafricani potrebbero trarre vantaggio dal bassissimo costo del lavoro in Etiopia senza alcuna attenzione all'*upgrading* sociale (Whitfield, Staritz, Morris 2020)<sup>56</sup>.

Un'ulteriore dimensione non molto considerata nella letteratura riguarda l'impatto potenzialmente negativo per le comunità locali della produzione su larga scala per i mercati globali. A questo riguardo, Gammelgaard, Haakonsson e Just (2021)<sup>57</sup> introducono il concetto di *governance* comunitaria come processo di *governance* dal basso che deve essere intrapreso dalle comunità rurali coinvolte nelle GVC agricole in Malawi. Ciò comporta la progettazione e la gestione della partecipazione alle GVC con l'obiettivo di migliorare le condizioni di vita delle comunità locali coinvolte nelle GVC. Lo Stato dovrebbe svolgere un ruolo di regolatore dei comportamenti delle imprese e di mitigatore di potenziali effetti negativi delle GVC, garantendo la partecipazione attiva delle comunità locali alla *governance* delle GVC.

In complesso, molti studi sulle GVC hanno dimostrato in modo convincente che le imprese leader possono essere un potente vettore per promuovere l'*upgrading* sociale e ambientale attraverso le relazioni con i loro fornitori e subfornitori. Tuttavia, la letteratura è molto meno chiara su quali debbano essere le politiche per promuovere tali obiettivi.

## 2.4 POLITICHE PER RAFFORZARE LA RESILIENZA NELLE GVC

La resilienza economica è emersa come una quarta priorità per le GVC e per le politiche nelle GVC, sulla scia delle recenti crisi sistemiche. Nell'odierna globalizzazione economica e interdipendenza tra paesi, un'interruzione in una parte del sistema economico può tradursi in una grave recessione economica globale e spesso le GVC

---

<sup>55</sup> AGOA è l'*African Growth and Opportunity Act* tra gli Stati Uniti e i paesi africani. EBA - *Everything but Arms* - è un regime preferenziale commerciale tra l'UE e 49 paesi meno sviluppati. SACU è l'Unione doganale dell'Africa meridionale che comprende il Sud Africa e i suoi paesi di confine. La SADC è la Comunità di sviluppo dell'Africa australe, una comunità economica regionale tra 16 paesi africani.

<sup>56</sup> Whitfield L., Staritz C., Morris M., "Global Value Chains, Industrial Policy and Economic Upgrading in Ethiopia's Apparel Sector", *Development and Change*, 2020, 51 (4), pp. 1018-1043.

<sup>57</sup> Gammelgaard J., Haakonsson S., Just S.N., "Linking Malawi's Agricultural Sector to Global Value Chains: The Case for Community Governance", *Journal of International Business Policy*, 2021, pp. 1-18.

svolgono un ruolo importante nella trasmissione di tali effetti (Miroudot 2020, *op. cit.*). La storia recente ci fornisce numerosi esempi. Durante la crisi finanziaria globale del 2008-2009, gli shock negativi di liquidità in un paese hanno causato reazioni a catena nelle GVC, poiché le aziende facevano affidamento l'una sull'altra per il credito (Bems, Johnson, Yi 2013)<sup>58</sup>. Subito dopo il terremoto e lo tsunami di Tohoku del 2011, la produzione di molti componenti automobilistici ed elettronici giapponesi si è interrotta, creando un impedimento alle catene di fornitura internazionali (Escaith *et al.* 2011)<sup>59</sup>. Lo stesso è accaduto nei primi mesi della pandemia da Covid-19, quando la chiusura di moltissime fabbriche in Cina ha bloccato molte catene del valore (Foldy 2020)<sup>60</sup>.

Questi eventi, combinati con la recente carenza di beni essenziali come vaccini e attrezzature mediche, hanno sollevato la preoccupazione che l'eccessiva divisione internazionale del lavoro abbia accresciuto eccessivamente la dipendenza dei paesi dai fornitori esteri e dalle GVC e che le GVC siano diventate troppo complesse e non più adatte ad operare nel turbolento panorama geopolitico odierno, mettendo così a repentaglio la capacità dei governi di tutelare il benessere della popolazione (Dallas, Horner, Li 2021; Evenett 2020)<sup>61</sup>. Sono pertanto cresciute le richieste di politiche nelle GVC per rendere i paesi più resilienti agli shock economici globali.

Sebastien Miroudot (2020, *op. cit.*) ha definito la resilienza di un paese come la sua capacità di tornare rapidamente a fornire benessere sociale in seguito a shock nell'economia. A questo proposito, la partecipazione di un paese alle GVC potrebbe influenzare la sua resilienza, influenzando sia sulla gravità dello shock iniziale che sulla capacità di rapida ripresa dopo lo shock.

Nel dibattito spesso si confonde la resilienza con l'autosufficienza, ma questo può essere fuorviante (OECD 2020, *op. cit.*). È certamente vero che la produzione completamente localizzata riduce l'esposizione di un paese a shock che interrompano la produzione o il commercio estero (si ricordi a questo proposito il recente blocco del Canale di Suez). Tuttavia, la localizzazione completa della produzione aumenta anche la vulnerabilità di un paese ai disastri locali che riducano la produzione interna (ad esempio l'uragano Katrina).

---

<sup>58</sup> Bems R., Johnson R.C., Yi K.M., "The Great Trade Collapse", *Annual Review of Economics*, 2013, 5 (1), pp. 375-400.

<sup>59</sup> Escaith H., Keck A., Nee C., Teh R., "Japan's Earthquake and Tsunami: International Trade and Global Supply Chain Impacts", *VoxEu*, 28 aprile 2011, <https://voxeu.org/article/japans-earthquake-and-tsunami-global-supply-chain-impacts>.

<sup>60</sup> Foldy B., "Coronavirus Pinching Car Industry Supply Chains", *Market Watch*, 14 febbraio 2020, [https://www.marketwatch.com/story/coronavirus-pinching-car-industry-supply-chains-2020-02-14?mod=mw\\_quote\\_news](https://www.marketwatch.com/story/coronavirus-pinching-car-industry-supply-chains-2020-02-14?mod=mw_quote_news).

<sup>61</sup> Dallas M.P., Horner R., Li L. (2021), *op. cit.*; Evenett S.J., "Chinese Whispers: Covid-19, Global Supply Chains in Essential Goods, and Public Policy", *Journal of International Business Policy*, 2020, 3 (4), pp. 408-429.

In altre parole, rafforzare la resilienza implica che i paesi evitino di mettere tutte le mele nello stesso paniere, e le GVC possono svolgere un ruolo importante nel garantire che ciò non accada.

Una preoccupazione più pertinente riguarda invece quali politiche possano garantire che la capacità di un paese di fornire beni e servizi essenziali sia sufficientemente resistente agli shock locali e internazionali (Miroudot 2020, *op. cit.*). In primo luogo, la base di approvvigionamento di beni essenziali di un paese è sufficientemente diversificata per non dipendere eccessivamente dai legami delle GVC con paesi specifici che tendano ad essere soggetti a interruzioni della produzione o degli scambi? Durante la pandemia da Covid-19, ad esempio, una preoccupazione spesso sentita da molti paesi era l'eccessiva dipendenza dalla Cina per la fornitura di attrezzature mediche essenziali (Evenett 2020, *op. cit.*). In secondo luogo, un paese dispone di GVC "alternative" nel caso di interruzione delle relazioni con una specifica GVC? La risposta a tale preoccupazione potrebbe consistere in scorte "tampone" nazionali o regionali, o nella capacità di un paese di passare rapidamente ad alternative di approvvigionamento nazionali o estere (anche se non ancora attive) per compensare tale, eventuale, interruzione. Durante la pandemia da Covid-19, ad esempio, il governo degli Stati Uniti è stato criticato per le scarse scorte iniziali di mascherine mediche, ma è stato anche elogiato per la sua capacità di aumentarne rapidamente la produzione nazionale (Gereffi 2020)<sup>62</sup>.

Qualsiasi considerazione politica deve riconoscere che le imprese generalmente conoscono già molti dei rischi legati agli shock nelle catene del valore, e hanno da tempo sviluppato sofisticate strategie di gestione del rischio. Per esempio, molte imprese hanno migliorato l'agilità della catena del valore diversificando la propria base di fornitori, aumentando la capacità produttiva e creando scorte "tampone" (Christopher, Peck 2004)<sup>63</sup>. In questo senso, ben prima dell'inizio della guerra commerciale sino-americana del 2018, molte imprese avevano già adottato una strategia *China Plus One* in base alla quale duplicavano la produzione in Cina e almeno in un altro paese per ridurre la vulnerabilità di fronte a possibili interruzioni della catena di fornitura.

Gereffi *et al.* (2021)<sup>64</sup> discutono molti esempi di imprese che, per rafforzare la propria resilienza, hanno riconfigurato le proprie GVC. Con l'obiettivo di aggirare le restrizioni commerciali, recentemente imposte dalla guerra commerciale USA-Cina, molte imprese nei

---

<sup>62</sup> Gereffi G., "What Does the Covid-19 Pandemic Teach Us about Global Value Chains? The Case of Medical Supplies", *Journal of International Business Policy*, 2020, 3 (3), pp. 287-301.

<sup>63</sup> Christopher M., Peck H., "Building the Resilient Supply Chain", *The International Journal of Logistics Management*, 2004, 15 (2), pp. 1-14.

<sup>64</sup> Gereffi G., Lim H.C., Lee J. (2021), *op. cit.*

settori dell'abbigliamento, dell'automobile e dell'elettronica hanno seguito due strategie principali: (i) il cambiamento delle località di produzione, dei mercati finali e/o dei fornitori; e (ii) l'*upgrading* delle proprie attività nella catena del valore. Tale evidenza suggerisce un forte nesso tra l'adozione di strategie di mitigazione del rischio nelle GVC, e la riduzione nell'efficacia delle tradizionali politiche commerciali.

La capacità delle forze di mercato di spingere naturalmente le imprese a sviluppare opportune strategie di mitigazione del rischio, suggerisce che i governi dovrebbero resistere alla tentazione di spingersi troppo in là nei loro sforzi per migliorare la resilienza. La questione principale che i governi devono affrontare riguardo alle politiche relative alla resilienza è, quindi, la valutazione dell'esistenza di fallimenti del mercato nella capacità di una società di affrontare le interruzioni impreviste nella fornitura di beni e servizi essenziali, e come affrontarle.

In effetti, ci sono diversi interventi diretti che i governi possono condurre *ex ante* per migliorare la resilienza. In primo luogo, i governi possono sviluppare strategie "tampone", come lo stoccaggio di prodotti essenziali. In secondo luogo, possono sovvenzionare la produzione locale di beni essenziali o realizzare essi stessi la produzione con imprese di proprietà statale. In terzo luogo, possono spingere per la diversificazione della base produttiva attraverso strategie di appalti pubblici.

Lo sviluppo di opportune politiche pubbliche richiede il dialogo con il settore privato e possibilmente anche l'organizzazione di piattaforme pubblico-private a livello di specifiche GVC (Findlay e Hoekman 2021)<sup>65</sup>. Simchi-Levi e Simchi-Levi (2020)<sup>66</sup> hanno a questo proposito avanzato una proposta interessante: come per gli *stress test* imposti alle banche dopo la Grande Recessione del 2008-2009, i governi dovrebbero collaborare con le imprese che forniscono beni essenziali per stabilire *stress test* volti a misurare la capacità di un paese di far fronte agli shock di domanda e di offerta. Tra le altre cose, questi test dovrebbero tener conto della strategia di stoccaggio del governo, della velocità con cui sia possibile aumentare la produzione locale e le importazioni, della diversificazione delle fonti di importazione e dell'impatto di potenziali restrizioni all'esportazione da parte di altri paesi.

Infine, la cooperazione internazionale dovrebbe essere parte integrante di qualsiasi strategia di resilienza. Le politiche governative

---

<sup>65</sup> Findlay C., Hoekman B., "Value Chain Approaches to Reducing Policy Spillovers on International Business", *Journal of International Business Policy*, 2021, 4, pp. 390-409.

<sup>66</sup> Simchi-Levi D., Simchi-Levi E., "We Need a Stress Test for Critical Supply Chains", *Harvard Business Review*, 28 aprile 2020.



potrebbero comprendere accordi per condividere beni essenziali, condurre appalti congiunti a livello bilaterale o regionale e limitare le restrizioni all'esportazione, al fine di facilitare la diversificazione e la condivisione del rischio.

### **3. In che cosa differiscono le politiche nelle GVC dalle politiche tradizionali? Funzioni e fasi nella catena del valore, legami e relazioni e il ruolo centrale delle imprese**

Il lettore attento noterà come la distinzione tra politiche nelle GVC e le politiche pubbliche tradizionali non risieda nei diversi obiettivi sociali o economici. Molti governi utilizzavano strumenti di politica pubblica per promuovere l'integrazione commerciale e rafforzare la specializzazione nei settori a più alto valore aggiunto ben prima di iniziare a prestare attenzione alle GVC. Anche l'attenzione alla inclusività e alla resilienza sono da tempo oggetto di interesse e di discussione da parte degli esperti di politiche pubbliche.

Molti governi e organizzazioni internazionali prestano attenzione ad aspetti diversi delle politiche nelle GVC, e propongono un approccio più minimalista o più interventista (Gereffi 2019; Mayer, Gereffi 2019)<sup>67</sup>. Ad esempio, l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) propone politiche per favorire il commercio senza discriminazioni, principalmente promuovendo politiche di partecipazione alle GVC relativamente minimaliste e orizzontali. Diversamente, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) ha sviluppato una intera linea di azione nota come "Agenda per il lavoro dignitoso", e propone politiche nelle GVC volte a promuovere lo sviluppo inclusivo, la creazione di posti di lavoro, la protezione sociale e il coinvolgimento delle multinazionali nel perseguire l'*upgrading* sociale. Talora, attori politici diversi (ad esempio i Ministeri dell'Agricoltura e dell'Industria rispetto a quelli delle Pari Opportunità o degli Affari Sociali) possono avere obiettivi e perseguire politiche diverse, come anche diversità possono emergere nelle politiche delle autorità nazionali, provinciali o municipali (De Marchi, Alford 2021, *op. cit.*).

In questa prospettiva, la novità e la specificità delle politiche nelle GVC e orientate alle GVC risiede nell'attenzione alle *funzioni e fasi* nella catena del valore, ai *legami* e alle *relazioni*, e nel ruolo centrale delle *imprese*. Tali considerazioni hanno spinto i governi locali, regionali e nazionali a cambiare le *motivazioni economiche* delle politiche, e a modificare la gamma di *strumenti* utilizzati.

Le politiche orientate alle GVC si focalizzano di più sulla promozione di specifiche funzioni e fasi nelle GVC che, più in generale, su interi

---

<sup>67</sup> Gereffi G. (2019), *op. cit.*; Mayer F., Gereffi G., "International Development Organizations and Global Value Chains", in *Handbook on Global Value Chains*, Edward Elgar: Cheltenham, UK and Lyme, US, 2019, pp. 570-584.

settori. Come abbiamo visto, un obiettivo centrale delle politiche di partecipazione è quello di approfondire la specializzazione funzionale affinché i paesi possano concentrarsi su quelle funzioni nelle quali hanno un vantaggio comparato. Un obiettivo chiave delle politiche volte a rafforzare la creazione di valore aggiunto è quello di aiutare i paesi a creare e ad appropriarsi di maggiori quote di valore innalzando la produttività nelle attività esistenti o favorendo un *upgrading* funzionale verso funzioni e fasi a maggiore valore aggiunto. In entrambi i casi, i governi sono spinti ad adottare una visione più granulare del tipo di attività da sostenere per promuovere lo sviluppo economico e il cambiamento strutturale.

Le politiche nelle GVC pongono, inoltre, maggiore enfasi sul ruolo dei *collegamenti* e delle *relazioni* rispetto alle tradizionali politiche di sviluppo<sup>68</sup>. Un'intuizione chiave degli studi sulle GVC è che i risultati economici di un'impresa e le condizioni sociali garantite ai lavoratori sono fortemente influenzate dalle relazioni all'interno della catena del valore. Infatti, le relazioni tra imprese e i partner stranieri possono fungere da potente canale per l'accesso a conoscenze e risorse estere, che possono essere fondamentali per migliorare le capacità tecnologiche e operative delle imprese. Gli standard di "lavoro dignitoso" imposti dai partner esteri nella catena del valore possono incentivare le imprese locali a migliorare le condizioni di lavoro, ma i partner stranieri nella catena del valore possono anche trasmettere poderosi shock alle imprese locali. Una preoccupazione centrale dei responsabili delle politiche pubbliche è, quindi, quella relativa alla regolamentazione delle relazioni all'interno delle GVC, al fine di promuovere lo sviluppo economico e sociale, e garantire allo stesso tempo la resilienza economica.

Le politiche orientate alle GVC sottolineano poi il ruolo di primo piano delle *imprese*, tanto quelle leader quanto dei fornitori nei diversi stadi della catena e, quindi, di una profonda analisi e comprensione della logica microeconomica e delle strategie delle imprese. Gli studiosi delle GVC riconoscono il ruolo essenziale che le imprese leader svolgono nel definire i termini e le condizioni dell'appartenenza a tali catene di valore e, quindi, propongono di considerare il loro possibile ruolo di guida per il raggiungimento di obiettivi politici. Le politiche nelle GVC, per esempio, possono promuovere l'alleanza e la collaborazione tra attori pubblici e privati, dove i governi collaborano con le imprese leader per favorire l'*upgrading* dei fornitori locali, per garantire un trattamento equo dei lavoratori, per adottare pratiche commerciali sostenibili dal punto di vista ambientale

---

<sup>68</sup> Le relazioni sono state nell'agenda politica per molto tempo, ma per ragioni diverse. Ad esempio, UNCTAD (*World Investment Report. Promoting Linkages*, Geneva: United Nations, 2001) si è concentrato sul trasferimento di tecnologia e sugli IDE, non sulle GVC.

e per creare resilienza (Abdulsamad, Manson 2019; Gereffi 2019)<sup>69</sup>. Inoltre, le politiche nelle GVC riconoscono l'obiettivo essenziale di sostenere gli sforzi dei fornitori per avviare - e intrattenere - relazioni proficue con le imprese leader, e sfruttare il potenziale offerto da queste relazioni per il proprio apprendimento e lo sviluppo di nuove capacità. Le relazioni tra imprese sono quindi fondamentali nelle politiche orientate alle GVC.

L'enfasi della letteratura sulle GVC sulle diverse funzioni lungo la catena del valore, sulle relazioni, e sul ruolo centrale delle imprese, ha indotto a porre l'attenzione su una nuova serie di fallimenti del mercato, e su come essi forniscano una potente narrativa per nuove *motivazioni* alle politiche pubbliche (Pietrobelli, Staritz 2018, *op. cit.*). La natura non rivale e parzialmente escludibile dei beni immateriali - che sono fondamentali per alcune delle funzioni a più alto valore aggiunto (ad esempio la ricerca e sviluppo e il marketing) - crea problemi tipici di un bene pubblico che richiedono adeguati interventi governativi (Van Assche 2020; Jaax, Miroudot 2021)<sup>70</sup>. Le esternalità condizionano la volontà delle imprese leader di condividere la conoscenza attraverso le loro relazioni all'interno delle GVC e lo sviluppo delle capacità di adozione e di assorbimento dei fornitori (Pietrobelli, Staritz 2018, *op. cit.*). Le forze di mercato da sole contribuiscono poco a generare *upgrading* sociale e ambientale e resilienza economica. Per questi motivi, molti studiosi delle GVC propongono di andare oltre le politiche di sviluppo tradizionali costruite attorno al cosiddetto consenso di Washington, caratterizzato da un intervento statale minimalista, e di adottare politiche commerciali, industriali e per l'innovazione più efficaci (Neilson 2014; Werner *et al.* 2014)<sup>71</sup>.

Inoltre, un ulteriore aspetto da considerare è che la portata globale delle GVC ha ostacolato la capacità dei paesi di affrontare alcuni dei principali fallimenti del mercato legati alle stesse GVC (Kobrin 2015)<sup>72</sup>. Ciò produce due conseguenze principali: da un lato, le politiche e le istituzioni sovranazionali devono essere riformate per affrontare i fallimenti di mercato e di coordinamento legati alle GVC che, dall'altro, i governi dei singoli paesi non sono in grado di correggere. La recente proposta del G7 di introdurre un'aliquota

---

<sup>69</sup> Abdulsamad A., Manson H., "Public Private Partnerships in Global Value Chains", in *Handbook on Global Value Chains*, 2019, *op. cit.*; Gereffi G. (2019), *op. cit.*

<sup>70</sup> Van Assche A. (2020), *op. cit.*; Jaax A., Miroudot S., "Capturing Value in Gvcs through Intangible Assets: The Role of the Trade-Investment-Intellectual Property Nexus", *Journal of International Business Policy*, 2021, pp. 1-20.

<sup>71</sup> Neilson J., "Value Chains, Neoliberalism and Development Practice: The Indonesian Experience", *Review of International Political Economy*, 2014, 21 (1), pp. 38-69; Werner M., Bair J., Fernández V. R., "Linking Up to Development? Global Value Chains and the Making of a Post-Washington Consensus", *Development and Change*, 2014, 45 (6), pp. 1219-1247.

<sup>72</sup> Kobrin S.J., "Is A Global Nonmarket Strategy Possible? Economic Integration in a Multipolar World Order", *Journal of World Business*, 2015, 50 (2), pp. 262-272.

minima globale dell'imposta sulle società, per colmare le lacune fiscali transfrontaliere, ne è un buon esempio<sup>73</sup>. D'altra parte, i governi sono anche costretti a collaborare con il settore delle imprese per affrontare i cosiddetti "vuoti di *governance*" (Scherer, Palazzo 2011; Goerzen *et al.* 2021)<sup>74</sup>. Ciò implica che sempre più soggetti privati – imprese leader e organizzazioni non governative – siano chiamati a svolgere un ruolo attivo nella regolamentazione globale e nella risoluzione dei problemi legati a beni pubblici. Per conciliare gli interessi del settore privato, i responsabili delle politiche dovrebbero svolgere un ruolo di intermediazione nelle catene del valore, facilitando il dialogo tra le parti interessate, pubbliche e private (Morris *et al.* 2021)<sup>75</sup>.

Il fatto che le funzioni e le fasi nella catena del valore, i legami e le relazioni, e il ruolo centrale delle imprese rappresentino gli aspetti centrali delle politiche nelle GVC, implica anche che i governi debbano fare affidamento su nuovi *strumenti* per raggiungere i propri obiettivi di politica economica. Per esempio, molte agenzie pubbliche di credito all'esportazione hanno ampliato il tipo di imprese a cui possono fornire finanziamenti commerciali, per riflettere la realtà delle GVC (Van Assche, Gangnes 2019)<sup>76</sup>. Queste agenzie in passato facevano affidamento su strategie *push*, fornendo finanziamenti alle esportazioni delle imprese nazionali, mentre ora adottano spesso anche strategie *pull*, in base alle quali erogano prestiti e crediti all'esportazione a grandi imprese straniere, nella misura in cui ciò aiuta a facilitare l'integrazione delle imprese nazionali nelle GVC. In altri casi, gli strumenti politici esistenti perdono di efficacia. Ad esempio, le GVC consentono alle aziende di aggirare più facilmente le barriere della politica commerciale (Ma, Van Assche 2014)<sup>77</sup>. Per evitare la politica commerciale specifica di un paese, un'impresa capofila non deve più trasferire l'intera catena del valore in un altro paese, ma solo una singola fase della catena che molto spesso è quella dell'assemblaggio finale.

Ridisegnare gli strumenti di politica per le GVC, tuttavia, è spesso più facile a dirsi che a farsi. Una volta considerate le dimensioni delle funzioni, delle relazioni e delle imprese, diventa chiaro che i governi

<sup>73</sup> Nel giugno 2021 i ministri delle finanze del G7 hanno raggiunto un accordo storico per riformare il sistema fiscale globale (<https://www.screw.com/business/g7-nations-near-historic-deal-taxing-multinationals-2021-06-05/> accesso 2 giugno 2022).

<sup>74</sup> Scherer A.G., Palazzo G. (2011), *op. cit.*; Goerzen A., Iskander S.P., Hofstetter J. (2021), *op. cit.*

<sup>75</sup> Morris M., Robbins G., Hansen U., Nygard I., "The Wind Energy Global Value Chain Localisation and Industrial Policy Failure in South Africa", *Journal of International Business Policy*, 2021, 1-22.

<sup>76</sup> Van Assche A., Gangnes B., "Global Value Chains and The Fragmentation of Trade Policy Coalitions", *Transnational Corporations Journal*, 2019, 26 (1).

<sup>77</sup> Ma A., Van Assche A., "Vertical Specialization, Tariff Shirking and Trade", Chapter 5, in Ferrarini B., Hummels D. (red.), *Asia and Global Production Networks: Implications for Trade, Incomes and Economic Vulnerability*, Asian Development Bank and Edward Elgar Publishing, London, 2014, pp. 148-178.

devono prendere in considerazione le complementarità tra le varie politiche dentro e fuori dai propri confini nazionali. Ad esempio, il funzionamento di una GVC rende necessario prestare attenzione al marketing, all'innovazione e alle politiche industriali a sostegno dei fornitori locali, alla politica di formazione delle competenze richieste, alla politica infrastrutturale per facilitare le esportazioni e le importazioni, alla disponibilità di servizi di consulenza in materia di standard e certificazioni, nonché alle normative relative alle relazioni lavorative, sociali e ambientali. Ogni politica deve essere valutata alla luce della sua portata e influenza sistemica, andando oltre il tradizionale approccio "silos" in cui ogni Ministero e Agenzia di Governo persegue i propri obiettivi in modo indipendente. Pertanto, anche se molti elementi erano già presenti in passato, l'avvento delle GVC ha costretto a ripensare le politiche in modo molto profondo, tanto da far diventare l'intero insieme delle politiche orientate alle GVC concettualmente molto diverso dall'originale.

#### 4. Osservazioni conclusive

Le politiche nelle GVC differiscono dalle politiche pubbliche tradizionali poiché non solo spiegano il ruolo centrale nell'economia globale odierna delle *funzioni e fasi* nella catena del valore, delle *relazioni* e delle *imprese*, ma propongono nuovi strumenti di politica che possono essere utilizzati per la promozione di obiettivi economici e sociali diversi e non sempre complementari.

In questo lavoro abbiamo dimostrato come queste politiche richiedano un approccio sistemico che copre numerosi ambiti; tra questi: politiche per l'innovazione, politica commerciale e industriale, politica per le infrastrutture, per l'istruzione e la formazione, e per la fornitura di servizi. Queste stesse politiche, inoltre, richiedono di valutare l'impatto eterogeneo che generano su imprese, lavoratori e altri soggetti, e altresì di considerare sia le differenze nazionali e subnazionali, sia la dimensione sovranazionale. Richiedono interventi ben oltre quanto proposto dal consenso di Washington, e spesso comportano un approccio verticale e selettivo.

Un aspetto importante da considerare è che spesso le politiche nelle GVC possono avere *conseguenze non intenzionali*, un tema sul quale c'è ancora ampio spazio per avanzare nella costruzione teorica. In altre parole, l'architettura complessa e le interazioni profonde che prevalgono nelle GVC possono produrre distorsioni degli effetti specifici previsti da alcune politiche (ad esempio l'imposizione di restrizioni commerciali), portando conseguenze impreviste sul singolo settore o sul processo di cambiamento tecnologico. Per esempio, nel caso di politiche di *reshoring* nelle Midlands occidentali britanniche, Pegoraro *et al.* (2021, *op. cit.*) spiegano come uno degli effetti inaspettati sia stato l'*upgrading* tecnologico, suggerendo che

la relazione tra restrizioni commerciali, partecipazione alle GVC e acquisizione del valore aggiunto non sia affatto lineare.

Un ulteriore aspetto da considerare è l'importanza di sviluppare nuove basi di dati e di combinare i database esistenti per studiare gli effetti delle politiche nelle GVC. Nonostante la disponibilità di nuovi database aggregati (per esempio i database *OCSE Trade in Value Added -TiVA-* e *UNCTAD-Eora GVC*) che hanno aperto le porte alla ricerca quantitativa sulle GVC (Antràs, Chor 2021)<sup>78</sup>, maggiori sforzi sono necessari per consentire alla ricerca empirica di mettersi al passo con la teoria delle GVC, con un'attenzione anche al ruolo delle politiche. Autori che hanno fatto un uso promettente di tali dati comprendono Jaax e Miroudot (2021, *op. cit.*), che combinando i dati TiVA con informazioni sul reddito dei fattori di produzione hanno studiato le determinanti del reddito relative ai beni immateriali nelle GVC, e Bam *et al.* (2021, *op. cit.*) che hanno associato le statistiche input-output per il Sud Africa ai dati sui *product-space*, per definire le priorità delle politiche industriali.

Oltre ai progressi nelle statistiche aggregate, vi è anche la necessità di nuovi *microdati* e analisi empiriche sulle strategie e sui processi decisionali che le imprese e altri attori nelle GVC adottano per affrontare le conseguenze delle politiche nelle GVC (Sako, Zylberberg 2019, *op. cit.*). Come sottolineato da Gereffi *et al.* (2021, *op. cit.*), i ricercatori dovrebbero, a questo proposito, andare oltre l'analisi specifica del settore (ad esempio le calzature in Messico) e abbracciare più pienamente sia gli studi comparativi che quelli longitudinali. L'analisi comparativa tra aziende o settori consente ai ricercatori di valutare l'influenza delle caratteristiche dell'impresa e del settore sulla relazione tra le politiche pubbliche e le GVC. L'analisi longitudinale è fondamentale per valutare le tendenze dinamiche che sono al centro delle interazioni e dei possibili *trade-off* tra *upgrading* economico, sociale e ambientale.

Questo è un tema relativamente poco trattato nella letteratura: in che modo le politiche nelle GVC hanno un impatto differente sui diversi obiettivi politici? Gli studi delle GVC hanno dimostrato che esistono *trade-off* tra *upgrading* economico, sociale e ambientale (De Marchi, Alford 2021, *op. cit.*), ma la relazione con le politiche è stata meno analizzata. Inoltre, si è analizzata in modo molto limitata l'influenza incrociata che gli stessi interventi di politica possono avere su diversi obiettivi (Álvarez, Crespi, Martincus 2012)<sup>79</sup>. Questa è una lacuna importante nella letteratura, poiché i *trade-off* tra le politiche sono molto comuni. Le politiche di resilienza, ad esempio, possono

<sup>78</sup> Antràs P., Chor D., "Global Value Chains", *NBER Working Paper* 28549, 2021, Cambridge MA, [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w28549/w28549.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w28549/w28549.pdf).

<sup>79</sup> Alvarez R., Crespi G., Martincus C.V., "Impact Evaluation in a Multiple Program World", Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2012.

aumentare la capacità di un'impresa o di una regione di affrontare gli shock esterni a scapito della propria partecipazione alle GVC o della capacità di creare e acquisire valore aggiunto. Gli standard lavorativi possono promuovere l'*upgrading* sociale a scapito della partecipazione nelle GVC o dell'appropriazione di valore aggiunto.

Mentre avanza la riflessione sul ruolo che le GVC possono svolgere sulla crescita sostenibile (Zhan 2021)<sup>80</sup>, è chiaro che sono necessari più studi teorici ed empirici sui *trade-off* e sulle incongruenze che emergono quando le politiche orientate alle GVC vengono utilizzate per affrontare molteplici obiettivi. Comprendere meglio questi aspetti contribuirà notevolmente allo sviluppo di una visione sistemica e basata sull'evidenza delle politiche nelle GVC, che potrà contribuire al disegno alla realizzazione di politiche di sviluppo efficaci e moderne.

---

<sup>80</sup> Zhan J.X., "GVC Transformation and a New Investment Landscape in the 2020s: Driving Forces, Directions, and a Forward-Looking Research and Policy Agenda", *Journal of International Business Policy*, 2021, 4 (2), pp. 206-220.

## 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](mailto: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