

Stefania Cosci Valentina Meliciani Giovanni Palmerio

Globalizzazione, innovazione e diseguaglianze

Riflessioni sul ruolo della politica industriale

Stefania Cosci è professore ordinario di Economia politica presso la LUMSA di Roma. È stata ricercatore e professore associato presso l'Università degli studi del Molise ed è stata docente presso la LUISS Guido Carli di Roma. È Presidente del Corso di laurea magistrale in Programmazione e gestione delle Politiche e dei Servizi Sociali della LUMSA. Ha pubblicato numerosi articoli sui divari di crescita in Italia e in Europa, sul problema del razionamento del credito per le imprese e sul comportamento delle banche in presenza di asimmetrie informative.

Valentina Meliciani è professore ordinario di Economia applicata presso l'Università LUISS Guido Carli. È stata ricercatore e professore associato presso l'Università di Teramo. Ha un PhD conseguito presso l'Università del Sussex (SPRU) e un dottorato conseguito presso l'Università di Roma Tor Vergata. Ha trascorso periodi di ricerca all'estero all'Università del Sussex, all'Università di Minnesota e alla London School of Economics and Political Sciences. Ha pubblicato numerosi articoli su competitività internazionale, cambiamento strutturale e crescita economica.

Giovanni Palmerio è professore emerito di Economia politica. È stato professore ordinario nelle università di Urbino, Venezia, Napoli, LUISS Guido Carli e LUMSA di Roma, oltre che presidente dell'Istituto Nazionale per lo studio della Congiuntura e Componente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Ha pubblicato numerosi articoli e libri sul ciclo e la crescita, sullo sviluppo ottimale, sull'impresa pubblica, sulla regolamentazione, sul progresso tecnico e l'occupazione e sulla distribuzione del reddito.

S. Cosci V. Meliciani G. Palmerio Globalizzazione, innovazione e diseguaglianze

ISBN 978-88-6611-787-2



9 788866 117872

€ 12,00



CACUCCI  EDITORE
BARI

STEFANIA COSCI – VALENTINA MELICIANI – GIOVANNI PALMERIO

Globalizzazione, innovazione e diseguaglianze

Riflessioni sul ruolo della politica industriale

CACUCCI  EDITORE
BARI

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2019 Cacucci Editore – Bari

Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

INDICE

Introduzione	7
--------------	---

CAPITOLO I

GLOBALIZZAZIONE E INDUSTRIALIZZAZIONE: LE ORIGINI

1.1 Introduzione	15
1.2 L'evoluzione degli scambi internazionali e delle politiche commerciali	16
1.2.1 La politica coloniale dell'Impero Britannico fino alla prima guerra mondiale e il sistema aureo	16
1.2.2 Il protezionismo nel periodo tra le due guerre (1915-1944)	19
1.2.3 La politica degli scambi internazionali dopo la fine della seconda guerra mondiale	21
1.3 L'evoluzione dell'industrializzazione	27
1.3.1 La prima rivoluzione industriale (1770)	28
1.3.2 La seconda (1870) e la terza (1950) rivoluzione industriale	30
1.4 Conclusioni	32

CAPITOLO II

LA GLOBALIZZAZIONE ECONOMICA E FINANZIARIA OGGI

2.1 Introduzione	33
2.2 Gli investimenti diretti esteri	34
2.3 Le catene globali del valore	38
2.4 La globalizzazione finanziaria	43
2.5 Globalizzazione e liberismo economico	45
2.6 Cosa c'è di nuovo nella moderna globalizzazione?	46
2.7 Un nuovo trilemma: democrazia, globalizzazione e Stati sovrani	49
2.8 Conclusioni	51

CAPITOLO III
IL PROGRESSO TECNOLOGICO
E LA QUARTA RIVOLUZIONE INDUSTRIALE

3.1	Introduzione	53
3.2	Tecnologia e innovazione: alcune definizioni	54
3.3	Progresso tecnologico, tassonomie dell'innovazione e paradigmi tecno-economici	57
3.3.1	La tassonomia di Pavitt	57
3.3.2	Sistemi settoriali di innovazione	60
3.3.3	Tassonomie basate sull'intensità del cambiamento tecnologico	64
3.4	Innovazione e rivoluzioni industriali	65
3.5	Gli effetti economici della quarta rivoluzione industriale: crisi della produttività o nuova era di prosperità e benessere?	69
3.6	Conclusioni	76

CAPITOLO IV
GLOBALIZZAZIONE, DIGITALIZZAZIONE
E DISPARITÀ DI REDDITO

4.1	Introduzione	81
4.2	La crescita della disuguaglianza nei Paesi avanzati	82
4.3	Le cause delle disparità	85
4.3.1	La globalizzazione	86
4.3.2	Il progresso tecnico	88
4.4	Conclusioni	92
	Bibliografia	95

INTRODUZIONE

Keynes nel 1930, all'indomani dell'inizio della Grande Crisi che aveva contagiato l'Inghilterra diffondendo quello che egli definiva un grave attacco di "pessimismo economico", scrisse un illuminante saggio¹ nel quale proponeva di sbarazzarsi delle prospettive a breve termine e di "librarsi nel futuro". Egli si chiedeva allora quali fossero le prospettive economiche per i suoi nipoti, nipoti che oggi sono adulti che si interrogano, altrettanto preoccupati, sul futuro dei loro nipoti e figli. E nel saggio di Keynes troviamo la risposta di un "ottimista", convinto che l'economia inglese stesse vivendo non tanto gli acciacchi della vecchiaia quanto i disturbi di una crescita fatta di mutamenti troppo rapidi. Anche oggi ci sono motivi che possono indurci ad essere "ottimisti" sul futuro dei nostri nipoti?

Il mondo sta cambiando ad un ritmo così veloce che è molto difficile orientarsi. È difficile orientarsi per le famiglie, che vedono morire imprese che ritenevano destinate a vivere per sempre senza capire se e da quali attività possano essere sostituite, ed è altrettanto difficile orientarsi per le autorità di politica economica, che non sempre riescono a comunicare all'opinione pubblica con chiarezza quali misure ritengono opportune e possibili per fronteggiare questo cambiamento. In questo saggio vogliamo "librarci nel futuro" guardando a tre grandi cambiamenti che stanno trasformando radicalmente il contesto economico in cui famiglie, imprese e governi operano le loro scelte: la crescita della globalizzazione, la sempre più rapida innovazione tecnologica e la crescita delle diseguaglianze nei redditi.

I primi due capitoli di questo saggio si concentrano rispettivamente sulle origini della globalizzazione (capitolo 1) e sui suoi mutamenti più

¹ Si veda il testo della conferenza tenuta da Keynes a Madrid nel giugno del 1930 dal titolo "Economic Possibilities for our Grandchildren" trad. it. "Prospettive economiche per i nostri nipoti" pubblicato in Keynes (1991).

recenti (capitolo 2). Non possiamo guardare al futuro senza guardare al passato, un passato che ci mostra come la globalizzazione e la politica industriale siano due fenomeni strettamente interconnessi. Nell'Impero Britannico, protagonista di una globalizzazione di dimensioni senza precedenti, la politica commerciale tendeva a favorire lo sviluppo dell'industria inglese che era stato attivato dalle innovazioni all'origine della prima rivoluzione industriale. In Italia, durante il fascismo, la politica commerciale protezionistica basata su dazi all'importazione concorreva con la politica industriale al raggiungimento dell'autosufficienza del sistema economico.

Nel corso del tempo i Paesi hanno adottato politiche più o meno liberiste negli scambi internazionali a seconda del loro grado di sviluppo industriale e dei vincoli e delle opportunità offerti dal contesto globale in cui si collocavano le loro economie. Ma tutto questo è ancora possibile nel contesto della nuova globalizzazione e in presenza di un dirimpente sviluppo delle tecnologie digitali? Gli strumenti di politica industriale e commerciale utilizzati negli scorsi decenni sono ancora utilizzabili oppure sono destinati ad avere effetti molto diversi da quelli che hanno avuto in passato?

Per rispondere a questa domanda il secondo capitolo di questo saggio si sofferma su due nuovi aspetti della globalizzazione del XXI secolo: il fenomeno della globalizzazione finanziaria e quello delle catene globali del valore, in cui il bene finale venduto sul mercato è il risultato di una produzione internazionale congiunta in cui le diverse fasi del processo produttivo possono essere svolte in Paesi diversi dalla stessa impresa o da più imprese legate tra loro da rapporti più o meno stretti. Entrambi questi fenomeni rendono gli effetti dell'imposizione di dazi o di una svalutazione competitiva della moneta molto difficili da prevedere.

La crescente sfiducia dell'opinione pubblica nella liberalizzazione degli scambi ha dato vita a governi che hanno posto il nazionalismo economico e la chiusura agli scambi internazionali alla base dei loro programmi. Tuttavia, dato che molte importazioni provenienti da altri Paesi rappresentano input per le fasi successive, eventuali dazi doganali sulle importazioni si trasformano in incrementi di costi per la produzione dei beni finali. Il risultato complessivo sono prezzi più elevati e perdita di competitività per tutti i partecipanti alla filiera globale. Una politica protezionistica basata su dazi all'importazione, realizzata per favorire la produzione industriale di un paese, è destinata pertanto a trasformarsi in un boomerang per un sistema produttivo, come quello

italiano, dove numerose imprese operano nelle fasi intermedie delle catene globali del valore.

Il fenomeno delle catene globali del valore rende più difficile l'adozione di politiche economiche autonome sia per i governi dei Paesi industrializzati sia per quelli dei Paesi a medio e basso reddito. Grandi imprese multinazionali, quali Amazon, Apple, Microsoft, sfruttano le potenzialità delle tecnologie digitali per organizzare e controllare la produzione a livello mondiale, beneficiando dei vantaggi localizzativi di diversi Paesi, e estraendo una fetta rilevante di valore aggiunto creato all'interno delle catene. Alcune di queste imprese sono riuscite ad ottenere accordi fiscali favorevoli da parte di governi che permettono loro di dirottare i profitti laddove la tassazione è particolarmente bassa. Nonostante i tentativi di sanzionare questi comportamenti, la velocità con la quale le imprese sono in grado di riorganizzare la produzione a livello internazionale supera la capacità dei governi e delle istituzioni internazionali di regolamentare la loro attività.

Il trilemma evidenziato da Rodrik (2011), per cui risulta difficile conciliare democrazia, globalizzazione e stati sovrani, è alla base del successo di molti movimenti sovranisti che descrivono la globalizzazione come un pericolo per la democrazia. Dobbiamo tuttavia rilevare, a titolo di esempio, che la Brexit è frutto della convinzione che, in assenza dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, il governo inglese sarebbe stato capace di difendere il proprio sistema produttivo dal cambiamento, così come avveniva ai tempi dell'Impero Britannico. All'indomani del referendum, la televisione inglese ha trasmesso l'intervista di un allevatore che aveva votato a favore della Brexit per poter finalmente importare dall'Australia tutte le pecore di cui aveva bisogno. La scelta quindi non è stata motivata, in questo caso, dalla volontà di chiudersi agli scambi con l'estero, quanto piuttosto da quella di far sì che la politica commerciale tenga conto di esigenze che si ritiene non siano debitamente considerate a livello sovranazionale.

Ma non siamo più ai tempi dell'Impero Britannico. Mentre in passato i Paesi avanzati cercavano di ottenere dai Paesi in via di sviluppo prevalentemente materie prime a basso costo, oggi le imprese multinazionali dei Paesi avanzati delocalizzano fasi del processo produttivo al fine di ridurre i costi di produzione. Lo scopo, quindi, è sempre quello di accrescere produttività e profitti, ma la delocalizzazione offre maggiori prospettive di sviluppo rispetto al passato per quei Paesi emergenti che, investendo in capitale umano e tecnologia, riescono a beneficiare degli *spillover* di conoscenza e a mettere in moto processi virtuosi di

industrializzazione. I governi dei paesi europei devono cercare pertanto nuovi strumenti di politica industriale per governare i processi di globalizzazione e per inserirsi con successo in un mercato sovranazionale che è complesso ma presenta indubbie e rilevanti opportunità.

L'altro grande fenomeno che stiamo vivendo è il mutamento radicale nel paradigma tecnologico in cui operano i sistemi industriali. Il primo capitolo mostra come, a partire dalla prima rivoluzione industriale, i processi di globalizzazione siano stati strettamente interconnessi alle rivoluzioni tecnologiche. Come afferma Keynes nel saggio citato del 1930, quasi tutto ciò che di sostanziale importanza il mondo possedeva all'inizio dell'età moderna era già noto all'uomo agli albori della storia. Il linguaggio, il fuoco, gli stessi animali domestici che abbiamo oggi, il grano, l'orzo, la vite e l'olivo, l'aratro, la ruota, il remo, la vela, le pelli, la tela e il panno, i mattoni e le terrecotte, l'oro e l'argento, il rame, lo stagno e il piombo (e il ferro vi si aggiunse prima del 1000 a. C.), il sistema bancario, l'arte del governo, la matematica. Dal secolo XVII è incominciata, proseguendo con crescendo ininterrotto nel XVIII secolo, la grande era delle invenzioni scientifiche e tecniche che, dall'inizio del secolo XIX, ha avuto sviluppi incredibili: carbone, vapore, elettricità, petrolio, acciaio, gomma, cotone, industrie chimiche, macchine automatiche e sistemi di produzione di massa, telegrafo, stampa.

Oggi le trasformazioni sono diventate talmente rapide e radicali che si è parlato di una quarta rivoluzione industriale, basata su sistemi cyber-fisici dove il prefisso "cyber" si riferisce all'immagine virtuale, mentre il termine "fisico" fa riferimento agli oggetti del mondo reale. Elementi salienti del nuovo paradigma sono la creazione di un'enorme mole di dati attraverso l'utilizzo di piattaforme digitali, la comunicazione non solo tra uomo e macchina, ma anche tra macchina e macchina mediante l'*Internet of Things* (Internet delle cose), la crescita esponenziale nella velocità computazionale, le applicazioni alla manifattura dell'intelligenza artificiale, ecc.

Nonostante le potenzialità delle nuove tecnologie alla base della quarta rivoluzione industriale, non tutti gli studiosi hanno una visione unanime degli effetti che queste potranno avere sulla crescita della produttività e del benessere economico. In particolare, ci si chiede se l'impulso alla crescita economica della prima e della seconda rivoluzione industriale si stia esaurendo o, al contrario, se siamo all'inizio di una nuova rivoluzione industriale in cui i progressi nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e i sistemi cibernetici porteranno a

un nuovo balzo in avanti della produttività e del tenore di vita di una parte significativa della popolazione.

Il terzo capitolo di questo saggio si sofferma pertanto sul dibattito tra coloro che ritengono che la rivoluzione digitale non porterà grandi benefici in termini di produttività e coloro che, al contrario, sostengono che gli sviluppi dell'intelligenza artificiale e il carattere esponenziale, digitale e combinatorio delle nuove tecnologie incideranno profondamente sulla produttività del lavoro e sullo stile di vita in un futuro molto prossimo, anche se con modalità diverse rispetto al passato. Trarre conclusioni sulle potenzialità di crescita economica legate alla quarta rivoluzione industriale è difficile, considerando l'incertezza che avvolge qualsiasi rivoluzione tecnologica e l'influenza che le trasformazioni politiche e sociali che l'accompagnano possono avere sulla direzione del cambiamento. Tuttavia, è utile fare qualche considerazione sulle caratteristiche delle tecnologie digitali e su come queste possano modificare il ruolo delle politiche industriali.

La presenza di elevati costi fissi per la creazione delle infrastrutture di comunicazione associati a costi marginali vicini allo zero (i costi di riproduzione dell'informazione digitale) e la non rivalità dell'informazione digitale (l'utilizzo di questa informazione da parte di un utente non ne limita l'utilizzo da parte di un altro utente) possono portare alla cosiddetta economia del "chi vince prende tutto" in cui chi riesce ad innovare, avendo accesso ad una domanda su scala globale, può ottenere profitti elevatissimi e raggiungere quote di mercato considerevoli. Questo è il caso dei nuovi giganti della tecnologia come Google e Amazon, che negli Stati Uniti controllano rispettivamente quasi il 90% dell'utilizzo dei motori di ricerca e quasi la metà delle vendite online. Questi giganti tecnologici pongono nuove sfide alle politiche industriali. Infatti, il più delle volte forniscono gratuitamente il loro prodotto principale, eliminando così il problema tipico dei contesti non competitivi nei quali l'abuso di posizione dominante si manifesta essenzialmente nelle pratiche di prezzo. Inoltre, investono in prodotti e servizi nuovi, spesso migliorati nello standard qualitativo, accrescendo il benessere dei consumatori. Questi nuovi oligopoli pongono dunque all'attenzione delle autorità di politica economica problematiche nuove, che non possono essere affrontate seguendo l'impostazione tradizionale della politica della concorrenza. Il loro reale potere esula dalla sfera puramente economica ed investe il potere civico, ad esempio il potere di imporre l'attenzione, il potere di comunicare notizie ed informazioni e il potere di influenzare il voto nelle competizioni elettorali, come ha dimostrato

il recente caso di Facebook e Cambridge Analytica. Tutto ciò ha enormi implicazioni politiche e sociali, che richiedono al regolatore pubblico strumenti nuovi per evitarne gli abusi, a partire da una maggiore tutela dei dati personali, che rappresentano la valuta con la quale i consumatori pagano realmente i servizi offerti dalle società in questione.

I mutamenti tecnologici, inoltre, sono stati additati come una delle possibili cause della crescita della disuguaglianza che ha interessato prima i Paesi anglosassoni e poi gran parte dell'Europa a partire dalla fine degli anni Settanta del secolo scorso. Le tecnologie digitali, a differenza delle rivoluzioni tecnologiche del passato, stanno rendendo possibile la sostituzione da parte delle macchine non solo del lavoro manuale ma anche di quello intellettuale, specialmente quando si tratta di lavori ripetitivi. Ciò mette in crisi le classi medie dei Paesi avanzati.

Kuznets sosteneva che in un primo momento la modernizzazione causava una maggiore disparità sociale ma poi la classe operaia e impiegatizia avrebbe ottenuto un miglioramento della propria condizione. La concentrazione della ricchezza sarebbe pertanto cresciuta in un primo momento ma poi la distribuzione del reddito sarebbe divenuta inevitabilmente più equa. La convinzione che la crescita economica prima o poi apporta benefici a tutta la popolazione è oggi messa in discussione, dato che lo sviluppo economico è accompagnato negli ultimi decenni da una disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza che tende ad accrescersi progressivamente. Non sembrano operare forze spontanee capaci di interrompere questa dinamica e la politica economica è chiamata a ridurre il divario tra ricchi e poveri all'interno dei Paesi, ma ancor più a capire quali siano le cause delle crescenti disuguaglianze.

L'ultimo capitolo di questo saggio, dopo aver riportato alcuni dati sull'evoluzione delle disuguaglianze tra Paesi e tra gruppi di individui all'interno dei Paesi avanzati, discute le principali spiegazioni di questi fenomeni con particolare attenzione alla globalizzazione e alle caratteristiche delle nuove tecnologie. La nuova rivoluzione delle macchine, unita alla globalizzazione, crea allo stesso tempo abbondanza e disuguaglianze. Con l'affermarsi di quella che è stata definita l'economia delle "superstar" un singolo produttore con un sito web può, in linea di principio, soddisfare la domanda di miliardi di clienti e i compensi dei grandi manager sono fissati sulla base di criteri molto diversi da quelli prevalenti nel mercato del lavoro. Le nuove tecnologie possono inoltre avere conseguenze enormi sulla domanda di lavoro. Imprese che usano centinaia di lavoratori vengono sostituite da imprese che ne usano pochissimi. Le nuove macchine sarebbero dunque responsabili della di-

soccupazione e della crescente disuguaglianza che sta colpendo le economie sviluppate. Secondo Brynjolfsson e McAfee (2015) il problema risiede soprattutto nell'armonizzazione tra i tempi delle tecnologie, che cambiano velocemente, e quelli degli uomini che sono rimasti ancorati ai vecchi sistemi di produzione. Se in futuro i beni saranno prodotti con troppo poco lavoro, l'unica soluzione sarà fornire reddito (tramite forme di "reddito garantito" o "imposte negative") a chi non può di fatto inserirsi nei nuovi sistemi produttivi.

Tuttavia, anche se riuscissimo a ridurre i divari di reddito mediante un sistema di trasferimenti gestiti dallo Stato, i divari di benessere tra chi lavora e chi resta escluso dal processo di produzione potrebbero restare rilevanti in quanto il lavoro è necessario per il benessere degli individui. Keynes afferma, nel saggio del 1930 sopracitato, che non esiste paese o popolo che possa guardare senza terrore all'era del tempo libero e dell'abbondanza. Politiche distributive che diano sussidi a chi non partecipa alla produzione dei beni e servizi venduti sul mercato non sono quindi sufficienti. Occorre pensare ad un sistema in cui lo Stato domandi servizi utili per il benessere dei cittadini, beni pubblici in particolare, nella cui produzione possano essere coinvolte le nuove generazioni che non troveranno posto nella produzione per il mercato.

In conclusione, nel XXI secolo stiamo assistendo a fenomeni che sembrano mettere in discussione importanti certezze del passato. Secondo alcuni studiosi i ritmi di crescita che hanno caratterizzato i Paesi avanzati nel XX secolo potrebbero essere un episodio unico nella storia dell'umanità; altri invece ritengono che le tecnologie digitali daranno un grande impulso alla crescita della produttività ma rischiano di creare benefici accentrati in una piccola parte della popolazione, creando forti disuguaglianze e disoccupazione. In ogni caso la comprensione di questi fenomeni richiede una visione di più lungo periodo rispetto a quella che siamo soliti adottare.

È frequente ascoltare commenti che trascurano la dimensione strutturale dei problemi di politica economica che sono sul tappeto e fanno riferimento a manovre di tipo congiunturale, il cui orizzonte non permette di formulare e attuare una efficace politica industriale intesa, in senso lato, come l'insieme delle misure adottate dai governi al fine di orientare il processo di trasformazione strutturale di un'economia. Lo sviluppo equilibrato e inclusivo dell'Europa, nel medio-lungo termine, dipende crucialmente dalla misura in cui i governi saranno capaci di restituire un ruolo centrale alla politica industriale all'interno dei loro

programmi e di essere credibili interpreti degli interessi delle famiglie e delle imprese che partecipano al processo produttivo.