

PERCHÉ SI PARLA (SI DOVREBBE PARLARE) OGGI IN ITALIA DI POLITICHE INDUSTRIALI?*

di Andrea Ginzburg

L'articolo argomenta che le politiche industriali appaiono le riforme strutturali adeguate all'attuale, difficile fase di costruzione di una nuova integrazione internazionale nell'epoca della globalizzazione. Si tratta di interventi in cui coesistono aspetti di domanda e offerta effettiva, superando l'unilateralità delle misure "strutturali" concentrate sul lato dei costi del mercato del lavoro. Queste ultime, come tutte le altre misure proposte entro la prospettiva dell'"economia dell'offerta", hanno dimostrato di essere in grado di avere rilevanti effetti sull'aumentare le disuguaglianze di reddito, ma scarsi effetti sulla crescita e quindi sugli investimenti necessari ad affrontare, nella crisi, l'*upgrading* e la riconversione strutturale delle economie. Nel caso dell'Italia, si sostiene che le politiche "strutturali" del mercato del lavoro adottate per aumentare la flessibilità si fondano su due premesse che, ad un'analisi più approfondita, si rivelano infondate: l'idea che si debbano importare le riforme del mercato del lavoro attuate in Germania poiché esse sarebbero alla base del modello di sviluppo *export led* della Germania e l'idea che l'Italia soffrirebbe di un'evidente perdita di competitività di prezzo che richiederebbe un aggiustamento dei salari relativi. Si argomenta che queste analisi si fondano su definizioni di "competitività" e di "specializzazione" non in grado di rappresentare la complessità delle trasformazioni in atto, e quindi conducono a politiche destinate all'insuccesso.

The paper argues that industrial policies appear to be the appropriate structural reforms to the current difficult phase of construction of a new international integration in the era of globalization. In these interventions, aspects of effective demand and supply coexist, overcoming the one-sidedness of the 'structural' measures concentrated on the costs side of the labour market. Like all the other measures proposed within the 'economics of supply' perspective, these measures have been shown to be able to have significant effects in increasing income inequalities, but to have little effect on growth and therefore on the investments required to face, in the crisis, the structural upgrading and conversion of the economies. In the case of Italy, it is argued that the 'structural' measures directed towards achieving a greater flexibility of the labour market are based on two premises which, on closer examination, turn out to be unfounded: the idea that we should import labour market reforms implemented in Germany since they are the basis of the export-led development model of Germany, and the idea that Italy would suffer a clear loss of price competitiveness that would require an adjustment in relative wages. It is argued that these analyses are based on definitions of 'competitiveness' and 'specialization' not able to represent the complexity of the ongoing changes, and thus they lead to policies doomed to failure.

Andrea Ginzburg, già professore di Politica economica presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

* Sui temi di questo scritto ho potuto usufruire nel corso del tempo di frequenti conversazioni con Annamaria Simonazzi, che tuttavia non è responsabile per la versione presentata qui.

1. IL FALLIMENTO DELLE “POLITICHE DELL’OFFERTA”

Come scrive Mariana Mazzucato nel suo importante volume *Lo Stato innovatore* (Mazzucato, 2014, p. 47, nota 1), la cosiddetta “economia dell’offerta” lanciata negli anni Ottanta, indirizzata a ridurre le tasse sui profitti per rilanciare gli investimenti, ha avuto scarsi effetti sugli investimenti stessi e quindi sulla crescita, ma effetti importanti sulla distribuzione del reddito. Si potrebbe facilmente estendere questa conclusione anche alle riforme del mercato del lavoro attuate in Italia negli ultimi 15-20 anni. Come ha documentato Maurizio Zenezzini (2013, in particolare pp. 111-2) in un’analisi molto dettagliata della relazione fra queste riforme e la crescita, mentre l’Italia – attesta l’OCSE – ha sperimentato negli ultimi 15 anni la più forte deregolamentazione del mercato del lavoro della maggior parte dei paesi OCSE, l’economia ha smesso di crescere ancor prima del collasso del 2009, e le riforme recenti, «pur considerate imponenti dagli stessi responsabili della politica economica», sembrano incapaci di rivitalizzare l’economia, così che le previsioni di crescita sono state continuamente riviste al ribasso: ad un’analisi retrospettiva, gli effetti di queste riforme sulla crescita appaiono nulli nel breve periodo e modesti, nel migliore dei casi, nel lungo periodo. Contemporaneamente, le retribuzioni contrattuali reali per l’intera economia italiana sono rimaste ferme fra il 1993 e il 2011. In quest’ultimo anno, valevano il 77% della media dei paesi OCSE, mentre erano pari all’85% della media dodici anni prima. Non c’è bisogno di ricordare qui i disastrosi dati sulla caduta, in Italia, dei livelli di occupazione e sulla crescente incidenza del precariato.

Anche l’utilizzo del solo strumento dell’espansione monetaria per suscitare, attraverso un abbassamento del costo del denaro, una ripresa degli investimenti non ha prodotto risultati sostenibili sulla crescita, mentre ha indotto in alcuni paesi bolle immobiliari e azionarie o alimentato la crescita di redditi parassitari (nel settore pubblico e privato). Nella loro traiettoria prima ascendente e poi discendente, anche queste misure hanno contribuito ad accentuare la polarizzazione dei redditi aumentando, da un lato, le retribuzioni dei “supermanager” legati alle quotazioni azionarie, dall’altro, la quota dei “poveri che lavorano”, oltre a quella dei disoccupati e degli inoccupati¹.

Nel sottolineare la forte possibilità che la politica monetaria possa essere del tutto inefficace ai fini del sostegno dell’occupazione data la lunga sequenza di circostanze che separano l’espansione monetaria dalla realizzazione degli investimenti, Keynes, nella *Teoria Generale*, aveva fatto ricorso ad un proverbio inglese che si presta ad essere applicato, *mutatis mutandis*, a tutte le politiche basate su *incentivi* invece che su *interventi diretti* sulla domanda aggregata. Scriveva J. M. Keynes (2006 [1936], p. 359), «Se... ci venisse la tentazione di asserire che la moneta è la bevanda che stimola l’attività del sistema, dovremmo rammentarci che vi possono essere parecchi diaframmi² fra il bicchiere e le labbra». Nel caso della politica monetaria, le possibili interposizioni a cui alludeva Keynes riguardavano la possibilità che l’aumento della quantità di moneta non esercitasse effetti espansivi a causa di concomitanti circostanze avverse: il parallelo aumento della preferenza per la liquidità avrebbe potuto impedire la riduzione del tasso di interesse, oppure, pur in presenza di una riduzione del tasso di interesse, la parallela caduta delle prospettive di investimento (per esempio a causa della caduta della domanda aggregata) o della propen-

¹ Sull’aumento delle diseguaglianze di reddito sia nei paesi anglosassoni che, anche se in minor misura, nei paesi dell’Europa continentale e meridionale dopo il 1980, si veda Piketty (2014), grafici 9.4, 9.7 e 9.8, pp. 318 e 323-4.

² *Many a slip*: letteralmente, molte possibilità di perdite di liquido.

sione al consumo avrebbe potuto vanificare gli effetti di stimolo monetario sulla crescita del prodotto e dell'occupazione.

Anche per spiegare la scarsa elasticità riscontrata negli investimenti rispetto a misure di incentivo applicate ai profitti e ai salari, dobbiamo ammettere l'esistenza di specifici "diaframmi" – cioè di contro-forze concomitanti che i semplici schemi interpretativi adottati avevano trascurato. Di qui il persistente divario fra risultati attesi (illusioni o illusionismi) ed esiti effettivi, le revisioni al ribasso del tasso di crescita, l'impiego di dosi più massicce degli stessi farmaci, la constatazione di ulteriori disillusioni e così via.

In una prospettiva più generale, tener conto di questi "diaframmi" implica innanzi tutto abbandonare l'ipotesi, sempre cara agli economisti, del *coeteris paribus*. Inoltre, esso implica l'abbandono di uno schema causale "idraulico", da libro di testo, poiché elementi di incertezza (cioè elementi di rischio non calcolabile, un tema al centro delle riflessioni di Mariana Mazzucato) nonché contro-forze specifiche si infiltrano in ogni passaggio dello schema. Infine, il fatto che le politiche dell'offerta basate su incentivi abbiano ottenuto scarsi o nulli effetti sulla crescita, ma sicuri effetti regressivi sulla distribuzione del reddito, sia in termini di redditi reali che di servizi pubblici ricevuti, dovrebbe indurre a riconoscere il *fallimento* di queste politiche e chiamarne in causa il fondamento teorico sottostante: in particolare l'esistenza di una funzione di domanda per i fattori produttivi elastica al rispettivo saggio reale di remunerazione. Questo condurrebbe a interrogarsi sulle circostanze che determinano gli investimenti e a porre in dubbio (al di fuori, in determinate situazioni, dell'edilizia³) che, *per questo motivo*, riduzioni del saggio dell'interesse possano svolgere un ruolo importante nelle decisioni di investimento delle imprese. Ma anche senza spingersi a tanto, economisti americani *mainstream* come Summers avevano fin dal 2008⁴ suggerito di varare nell'economia americana, accanto a misure monetarie espansive, un programma di stimoli fiscali. All'epoca, egli aveva giustificato l'adozione di un mix di politiche monetarie e fiscali con l'idea che l'affiancamento della politica monetaria con interventi fiscali diretti avrebbe condotto a risultati meno incerti. Inoltre, l'affidarsi, almeno parzialmente, allo stimolo fiscale, avrebbe condotto a sostenere le famiglie, che subiscono il più forte e immediato peso della recessione, a differenza delle politiche monetarie che influiscono in via immediata sulle istituzioni finanziarie. Infine, aggiungeva Summers – che di bolle finanziarie è notoriamente esperto avendo contribuito a crearle come segretario clintoniano del Tesoro: «il parziale ricorso alla politica fiscale può alleviare i molteplici rischi di creare bolle associate a tassi di interesse troppo bassi».

Ci sono voluti sei anni di profonda recessione con ingenti fenomeni di distruzione di capacità produttiva e poderosi impulsi alla deflazione dei prezzi in Europa (che avan-

³ Si tratta di una qualificazione importante: per esempio, negli ultimi due anni, la Germania, in virtù dell'*exorbitant privilege* di poter godere di minori tassi di interesse a causa degli ostacoli posti al funzionamento della BCE come prestatore di ultima istanza, ha potuto godere, nella crisi europea, di un boom immobiliare.

⁴ Cfr. Summers (2008). Più recentemente, lo stesso Summers, ad una riunione dell'IMF dell'8 novembre 2013 e in Summers (2014), ha riproposto per gli Stati Uniti il varo di programmi di investimenti pubblici sulla base di considerazioni di lungo periodo: l'economia americana sarebbe entrata in una situazione di "ristagno secolare" a causa della riduzione del wickselliano tasso naturale di interesse (aumento del risparmio per cause demografiche e caduta della richiesta di finanziamento da parte di grandi imprese molto liquide). In questa prospettiva, il saggio dell'interesse non è considerato, come in Keynes, un fenomeno monetario. Come altri economisti americani, Summers preferisce attribuire la Grande Recessione iniziata nel 2007 non all'inelasticità degli investimenti, ma all'esistenza di un ovvio limite inferiore alla discesa del tasso di interesse (situazione impropriamente definita come "trappola della liquidità"). In questo modo, si evita di parlare della funzione degli investimenti, e ci si colloca in continuità con la (discutibile ma diffusa) idea che negli Stati Uniti dalla metà degli anni Ottanta fino al 2007 il solo strumento monetario sia stato in grado di regolare con successo il livello di attività economica.

taggiano i creditori e penalizzano i debitori) perché anche il prudentissimo governatore della Banca centrale europea giungesse, nella conferenza dei banchieri centrali di Jackson Hole del 22 giugno 2014, a proporre di «affidare un ruolo maggiore alla politica fiscale, accanto alla politica monetaria», ma sfruttando «la flessibilità già presente nelle norme europee» e comunque tenendo conto dell'«alto livello⁵ di spesa pubblica e di imposizione fiscale dell'Eurozona e dei vincoli legali» forniti dal Patto di stabilità e di crescita «che opera come un'ancora per la fiducia e che sarebbe auto-distruttivo infrangere». In questo discorso imbarazzato⁶ (e per molti versi imbarazzante) erano contenuti numerosi messaggi, inviati probabilmente a destinatari diversi, spesso (come nella frase appena citata) incoerenti fra loro. Abile astuzia comunicativa? Vittorioso compromesso politico strappato ai «falchi» dell'austerità ad ogni costo? Oppure, testimonianza di quelle «grandi difficoltà della BCE a capire e applicare le politiche keynesiane» che Gavronsky e La Malfa (2014)⁷ hanno ravvisato analizzando in dettaglio le «grandi responsabilità della BCE nella depressione della domanda»? Anche se le prime due interpretazioni contengono elementi di verità, la terza mi sembra colga maggiormente nel segno. Dopo tutto, gli schemi teorici costruiscono paraocchi invisibili e spesso si finisce per essere schiavi della propria propaganda.

All'indomani del discorso di Jackson Hole, l'attenzione dei commentatori si è concentrata sulla promessa lanciata da Draghi ai mercati di «una politica monetaria accomodante per un periodo di tempo prolungato», anche attraverso il lancio in settembre di un programma che dovrebbe riuscire questa volta a finanziare, «forzando il *credit crunch*», non le banche ma l'economia reale⁸. Scarsa attenzione è stata invece prestata all'analisi della crisi e alle «misure strutturali» che, sulla base di quell'analisi, sono state proposte per affiancare le politiche macroeconomiche. Va precisato, innanzi tutto, che l'analisi di Draghi, basata su un confronto fra USA ed Eurozona, inizia arbitrariamente nel 2008⁹ mentre ha l'ambizione di trarre conclusioni di più lungo periodo. Inoltre, nessuna responsabilità viene attribuita alla politica *monetaria* nell'adozione di politiche *fiscali* restrittive nel corso della crisi dei debiti sovrani: «si dovette provvedere al necessario, rapido consolidamento fiscale per ripristinare la fiducia degli investitori» aggravando così la disoccupazione già esistente. Poco oltre, tuttavia, nell'ammettere che nell'Eurozona, rispetto a Stati Uniti e Giappone, è stato più difficile impiegare la politica fiscale, e che essa è stata meno efficace, Draghi aggiunge una frase che contraddice l'affermazione precedente: «Questo non dipende dagli alti livelli iniziali del debito [...] Riflette il fatto che la banca centrale in questi

⁵ L'espressione «alto livello di spesa pubblica e di entrate fiscali» sembra un'ovvietà ma nasconde complicazioni: in Italia, per esempio, la spesa pubblica pro capite è inferiore a quella dei principali paesi europei, come anche le entrate pubbliche pro capite. Se prescindiamo dalla qualità della spesa, i problemi della finanza pubblica italiana non risiedono in un eccesso di spesa, ma in un'insufficienza di entrate pubbliche e in una relativamente minore crescita del prodotto. Su questo cfr. Perri e Realforzo (2014). Come spesso avviene, i «luoghi comuni» grondano di teoria: ogni variabile rapportata al PIL chiama in causa una teoria della crescita.

⁶ Per esempio, al grave problema della deflazione dei prezzi in Europa, che coinvolge gli obiettivi statuari della BCE, Draghi ha dedicato poche frasi insignificanti, aggiunte a braccio rispetto al testo che era stato distribuito.

⁷ Rilevando che la BCE «è il centro ideologico dell'Eurozona», i due autori sottolineano che le sue «responsabilità vanno oltre la politica monetaria». L'articolo, che infrange il felpato conformismo verso le azioni della BCE diffuso fra i commentatori italiani, è stato pubblicato il giorno precedente l'intervento di Draghi. Il fatto che sia stato pubblicato dall'organo della Confindustria, suggerisce la presenza di una crescita dell'ostilità di segmenti dell'industria italiana nei confronti della finanza di fronte all'approfondirsi della crisi.

⁸ Tuttavia, l'atteso programma di acquisto di titoli (*Quantitative Easing*), che, come l'emissione di Eurobonds, segnerebbe una discontinuità importante rispetto alle politiche intraprese fin qui, segna il passo per gli ostacoli posti dalla Germania all'acquisto di titoli pubblici dei paesi ad alto debito.

⁹ Per un confronto del differenziale USA ed Europa a partire dagli anni Novanta, cfr. Vianello (2013 [2005]).

paesi ha potuto agire ed ha agito come sostegno retrostante (*backstop*) del finanziamento pubblico. Si tratta di un elemento importante per spiegare perché i mercati abbiano risparmiato alle autorità fiscali di questi paesi quella perdita di fiducia che ha invece limitato l'accesso al mercato di molti paesi dell'Eurozona. Questo, a sua volta, ha consentito agli Stati Uniti e al Giappone un più graduale consolidamento fiscale».

Da un lato, il noto intervento di Draghi del luglio del 2012 in cui con la frase «la Banca Centrale Europea è pronta ad adottare qualunque mezzo per salvare l'euro» si è posto freno alla speculazione indica che la comparsa di un prestatore di ultima istanza può essere «condizione necessaria e sufficiente per porre fine ad una crisi finanziaria» (Gavronski, La Malfa, 2014, p. 15). Dall'altro, la stretta relazione fra politica monetaria e fiscale attribuisce anche all'assenza e ai ritardi delle azioni di politica monetaria le responsabilità della distruzione di posti di lavoro e di capacità produttiva indotta dalla crisi.

In quanto alle politiche definite “strutturali” proposte da Draghi, va rilevato che esse, come è ormai consueto, riguardano esclusivamente il mercato del lavoro. Esse si riferiscono a due aspetti: facilitazioni nella riallocazione dei lavoratori verso i settori a maggiore produttività (flessibilità nella determinazione decentrata dei salari) e misure indirizzate ad accrescere le competenze dei lavoratori. Il fondamento di queste proposte è lo spostamento verso l'esterno, nell'Eurozona, della cosiddetta “curva di Beveridge” che pone in relazione il tasso di posti vacanti e il tasso di disoccupazione. Nell'interpretazione di Draghi, questo spostamento rifletterebbe la crescita del *mismatch* fra i posti di lavoro richiesti dalle imprese e le competenze presenti nella popolazione disoccupata: in seguito alla crisi, la disoccupazione sarebbe diventata “strutturale” (non keynesiana), un fenomeno di lungo periodo non riassorbibile con un'espansione della domanda aggregata. Lo spostamento della curva, in particolare, rifletterebbe «il forte ridimensionamento settoriale del precedentemente gonfiato (*overblown*) settore delle costruzioni che, coerentemente con l'esperienza degli Stati Uniti, tende a ridurre l'efficienza del mercato nel far corrispondere la domanda e l'offerta di competenze».

Per quanto riguarda le costruzioni negli USA, uno dei lavori citati da Draghi suggerisce che i dati della curva possono essere falsati perché il reclutamento avviene in quel settore in via informale (e non attraverso annunci sui giornali o, più recentemente, via Internet). Ma una smentita decisiva all'interpretazione di Draghi è fornita da una recente nota di Peter Diamond (in collaborazione con A. Şahin, 2014), il più autorevole esperto mondiale di “curve di Beveridge”. In un'analisi retrospettiva condotta a partire dagli anni Cinquanta, Diamond mostra che lo spostamento verso l'esterno della curva di Beveridge avvenuto negli USA dopo il 2007 non è affatto insolito: è già accaduto sette volte¹⁰. Se ne deve dedurre che ogni spostamento all'esterno segnala la difficoltà di ridurre la disoccupazione ai livelli pre-crisi? In quattro casi, lo spostamento della curva si è accompagnato effettivamente alla difficoltà di ridurre la disoccupazione. Ma in tre casi, che corrispondono ai tre periodi di più lunga e sostenuta espansione dell'attività economica negli USA, allo spostamento verso l'esterno della curva è seguito il completo riassorbimento della disoccupazione. La conclusione di

¹⁰ Fra i precedenti autori che sulla base di osservazioni retrospettive sono pervenuti ad analoghe conclusioni, Diamond *et al.* (2014, p. 3), cita B. Bernanke (2012), che nel marzo 2012 aveva affermato: «Possiamo vedere un certo spostamento verso l'esterno nella relazione fra posti vacanti e disoccupazione coerente con un certo aumento della disoccupazione strutturale dall'inizio della recessione. Tuttavia, un'analisi più approfondita dei dati mostra che l'apparente spostamento della relazione fra posti vacanti e disoccupazione non è né insolito né persistente. La ricerca ha trovato che, anche durante e immediatamente dopo le gravi recessioni del 1973-75 e 1981-82, la curva di Beveridge si è spostata verso l'esterno, ma in entrambi i casi si è riportata indietro durante la ripresa» (corsivo mio).

Diamond è che «dall'esame dei dati retrospettivi, mentre spostamenti verso l'esterno della curva di Beveridge erano molto comuni nell'economia americana, essi non erano in grado di fornire previsioni attendibili sui tassi di disoccupazione che l'economia avrebbe raggiunto nelle successive fasi espansive» (in altre parole, la posizione della curva non è in grado di predire il tasso di crescita poiché è da esso influenzata)¹¹. Tenendo conto di questa analisi, non può sorprendere che ad una riunione di premi Nobel tenuta nell'agosto del 2014 presso il lago di Costanza, pochi giorni prima della Conferenza di Jackson Hole, Peter Diamond abbia rilasciato a "The Telegraph" questa dichiarazione: «Gli storici di domani metteranno alla gogna¹² i banchieri centrali europei. I giovani spagnoli e italiani coinvolti nella recessione del mercato del lavoro ne subiranno le conseguenze per decenni. Si tratta di un esito terribile ed è sorprendente lo scarso clamore suscitato da politiche così incredibilmente distruttive».

Il fallimento delle "politiche dell'offerta" risulta evidente non solo per i loro esiti, ma anche per la loro incapacità di mettere a fuoco e quindi affrontare i problemi posti dalla globalizzazione: come nella favola di Goethe dell'apprendista stregone, l'apertura ad una deregolamentazione senza regole ha creato difficoltà non facilmente aggredibili con i due semplici strumenti della politica monetaria e dell'aumento della flessibilità del mercato del lavoro. Da un lato, il passaggio da un sistema economico unipolare guidato dal complesso militare-industriale ad un sistema multi-polare trainato in Occidente dal complesso finanziario-immobiliare ha creato un ambiente economico che non appare alla lunga sostenibile: la politica monetaria ultra-espansiva su cui si fonda, in assenza di un intervento pubblico strategico sugli investimenti, potrà alimentare una successione di bolle speculative, ma non esiti robusti e persistenti¹³. Dall'altro, l'apertura (necessaria e non più rinviabile) dei mercati dei paesi ricchi ai paesi in via di sviluppo, favorita o imposta anche dai processi di delocalizzazione, richiede che la struttura economica dei paesi di più antica industrializzazione si adatti per far posto ai nuovi entranti ricercando nuove specializzazioni, o riqualificazioni delle specializzazioni precedenti meno basate su vantaggi di costo del lavoro. Si tratta di un riadattamento profondo che sarebbe vano affrontare affidandosi ad automatismi (e schemi interpretativi) del passato. Mentre l'inelasticità degli investimenti al saggio dell'interesse richiede la "socializzazione degli investimenti" (interventi pubblici diretti) evocata da Keynes nella *Teoria Generale*, l'orizzonte entro cui questi interventi dovrebbero avvenire non è quello del breve periodo, finalizzato esclusivamente al sostegno della domanda in una fase di recessione. L'intervento in settori chiave per una strategia di crescita a lungo termine per «tradurre in realtà cose che nessuno farebbe»¹⁴ impone una forte attenzione non solo al livello, ma anche alla composizione della domanda aggregata. Siamo, infatti, di fronte ad una lunga crisi del processo di accumulazione di cui le crisi finanziarie sono largamente l'effetto, più che la causa. Se questa crisi appare particolarmente grave in Germania¹⁵, per le ripercussioni sistemiche a livello europeo che ne derivano, essa non risparmia neppure gli Stati Uniti.

¹¹ Per la tesi che la posizione della curva di Beveridge sia influenzata dalla domanda aggregata, e per dati relativi al Giappone, cfr. anche Aoki e Yoshigawa (2007, p. 212).

¹² *Historians are going to tar and feather Europe's central bankers*: letteralmente, coprire di catrame e di piume, rito medievale di umiliazione, impiegato anche nell'Ottocento negli Stati Uniti nei confronti di schiavi. Per la dichiarazione di Diamond, cfr. <http://www.telegraph.co.uk/finance/economics/11047107/Nobel-economists-say-policy-blunders-pushing-Europe-into-depression.html>.

¹³ Non è un caso che i segnali di ripresa di USA, Inghilterra (con le caratteristiche della bolla immobiliare), Germania e Spagna siano principalmente dovuti ad una ripresa del mercato edilizio.

¹⁴ Cfr. Mazzucato (2014, p. 279), che su questo cita anche un passo di Keynes di *La fine del laissez faire* (1926).

¹⁵ Cfr. per esempio Odendhal (2014) e, su un periodo più breve, Baldi *et al.* (2014).

Si può parlare, pertanto, della necessità di un “keynesismo strutturale” se si tiene conto che le politiche industriali su cui si concentra anche il volume di Mariana Mazzucato coinvolgono simultaneamente aspetti di domanda e di offerta. Mentre si sottolinea la necessità di un’iniziativa pubblica nei progetti in cui l’elevatezza del rischio scoraggia l’iniziativa privata, sarebbe difficile interpretare le proposte che emergono dal volume come la riproposizione di un vecchio statalismo basato sull’onniscienza centralizzata e sulla semplice estensione della *proprietà* pubblica (piuttosto che l’iniziativa progettuale, il coordinamento attivo, il finanziamento “paziente” a lungo termine e il controllo-valutazione dei risultati): ampi sono i riconoscimenti al contributo apportato dall’industria privata nel portare avanti innovazioni avviate dall’iniziativa pubblica. Assai più degli interventi strutturali sul mercato del lavoro proposti come panacee miracolose e universali dalla BCE e dalla Commissione degli affari economici e finanziari di Bruxelles, le politiche industriali appaiono le riforme strutturali adeguate all’attuale, difficile fase di costruzione di una nuova integrazione internazionale. Soprattutto se si tiene conto degli inaspettati significati che i termini “competitività” e “specializzazione” stanno assumendo insieme con la dilatazione dei confini del mercato mondiale.

2. IL “MISTERO” DELLA COMPETITIVITÀ ITALIANA

È ormai diventato un luogo comune il riconoscimento del danno che politiche sincronizzate di austerità fiscale hanno inflitto all’intera costruzione europea, e ormai tutti convengono nel proclamare che, «dopo il rigore, è giunto il momento della crescita». Siamo tuttavia ben lontani dalla presa d’atto del fallimento dell’“economia dell’offerta” che ha sorretto la costruzione iniziale dell’Unione monetaria europea e giustificato successivamente un sovraccarico di disastrosi vincoli automatici e prescrizioni. Continua a prevalere, infatti, l’idea che la sostenibilità dell’euro si fondi su un riaggiustamento dei salari e dei prezzi relativi, da ottenersi soprattutto attraverso riduzioni nei paesi in deficit – ma i più audaci si spingono a proporre aumenti dei prezzi e dei salari nei paesi in surplus – o mediante una combinazione di entrambi.

A ben vedere, questa diagnosi si basa su due elementi fra loro interconnessi. In primo luogo, un giudizio di perdita di competitività dell’economia italiana basato sull’andamento di un unico indicatore, il rapporto fra il costo unitario del lavoro rispetto a quelli di un gruppo di paesi concorrenti (definito CLUP relativo, o tasso di cambio reale in termini di costo unitario del lavoro). In secondo luogo, l’idea che la maggiore crescita relativa del paese di riferimento, la Germania, sia dovuta esclusivamente o principalmente all’andamento favorevole del CLUP, a sua volta determinato dalle riforme del mercato del lavoro attuate fra il 2003 e il 2005. Come è avvenuto in numerosi altri casi (Ginzburg, 2010), si ritiene che l’importazione di alcuni aspetti del modello considerato vincente, ignorando le condizioni di contesto, possa produrre in Italia gli stessi risultati del paese d’origine.

In entrambi gli elementi, la crescita (diminuzione) del CLUP relativo indicherebbe perdita (aumento) di competitività *di prezzo* del paese. In particolare, l’aumento del CLUP relativo dell’Italia fornirebbe le basi per giustificare misure generali di aggiustamento al ribasso dei salari (oltre che a prediche sulla necessità di aumentare la produttività). Tuttavia, diagnosi e terapia sono tutt’altro che scontate: questa interpretazione si basa, infatti, su occhiali interpretativi fabbricati nel secolo scorso, in epoca precedente la globalizzazio-

ne. Essi non tengono conto né dell'enorme aumento della frammentazione internazionale della produzione, che ridimensiona, in modo diverso fra paesi e fra settori, l'incidenza del costo del lavoro interno, né del forte aumento della diversificazione nella *qualità* dei prodotti e quindi dell'importanza della competitività *non di prezzo*, che consente prezzi più elevati rispetto ai costi, in particolare per i prodotti non standard dei paesi più ricchi o per prodotti di nicchia in mercati emergenti in rapida espansione. Frammentazione internazionale, ottenuta attraverso la delocalizzazione di fasi produttive per ottenere risparmi sul costo del lavoro, e diversificazione verticale realizzata attraverso diversificazione qualitativa non sono alternativi: l'analisi delle catene globali del valore ha dimostrato che di norma prodotti finali complessi incorporano componenti più semplici, sia standardizzati che di serie corta (pezzi unici). Queste componenti possono a loro volta richiedere, per la produzione, la logistica o la commercializzazione, dispositivi sofisticati. Queste circostanze, accentuate dai processi di globalizzazione, tendono a proporre una nozione multidimensionale e sistemica della competitività, non riassumibile, come spesso vorrebbero le imprese, nell'unico indicatore del costo unitario del lavoro.

Già nel 1998, il *Bollettino mensile* della Deutsche Bundesbank (1998, pp. 41 ss.), di fronte alla crescita del costo relativo unitario del lavoro manifatturiero tedesco aveva messo in guardia dal trarne indicazioni sul peggioramento della competitività: «l'insieme dei prezzi dei beni intermedi [...] acquistati da settori interni e ed esteri, del costo del capitale e dei costi dell'energia e delle materie prime importate ha un'incidenza molto maggiore sulla competitività del settore manifatturiero nei confronti dell'estero del costo del lavoro che grava direttamente sull'industria». Queste osservazioni riflettevano probabilmente la consapevolezza della forte impennata delle importazioni iniziata nel 1995 con la delocalizzazione e il riorientamento a Est degli approvvigionamenti (e delle esportazioni) del sistema produttivo tedesco: fra il 1995 e il 2004 le importazioni di beni intermedi e servizi sono cresciute del 64% a fronte di una crescita del valore aggiunto manifatturiero del 9% (cfr. Sinn, 2006, fig. 4, p. 11). A differenza di quanto sostenuto da Sinn, non era la rigidità dei salari tedeschi a determinare una crescita delle importazioni di beni intermedi e a creare, pertanto, le premesse di una *bazaar economy*, ma, al contrario, era la delocalizzazione ad abbattere i costi unitari di produzione complessivi e a creare le premesse per il mantenimento, nei settori esportatori, con l'accordo dei sindacati, di salari maggiori della media. L'espansione delle esportazioni tedesche che ha determinato, dopo l'introduzione dell'euro, ampi saldi di parte corrente entro l'Eurozona, deve essere attribuita ad aspetti che riguardano sia la domanda che l'offerta. S. Danninger e F. Joutz (2007) hanno argomentato che fra i determinanti di questa espansione il peso maggiore deve essere attribuito ai legami con la domanda proveniente dalle economie emergenti e alla formazione di una rete di approvvigionamenti basato sulla localizzazione di fasi di produzione nei paesi dell'Europa dell'Est. Un peso relativamente minore, invece, viene assegnato ad altri due determinanti, il miglioramento della competitività di costo basato sul contenimento del costo del lavoro e l'aumento delle esportazioni di beni di investimento provenienti dai paesi emergenti.

In uno scritto pubblicato nel 2013 (Simonazzi, Ginzburg, Nocella), siamo partiti dall'idea che l'analisi delle cause strutturali che stanno alla base della crisi dell'euro e dei paesi della periferia europea non può trascurare l'esame dei cambiamenti del modello economico del paese-centro, la Germania, a partire, in particolare, dal modo in cui il sistema industriale tedesco ha utilizzato l'allargamento a Est dell'Unione europea. La riorganizzazione del sistema economico tedesco, basata, come si è detto, su riforme del mercato del lavoro

all'interno, decentramento di fasi della produzione (*offshoring*) a Est ed esportazioni verso i paesi emergenti, ha consentito di conciliare esportazioni di qualità e contenimento dei costi di produzione (accentuato dalle svalutazioni, nei confronti dell'euro, delle monete dei paesi di nuova accessione). Con le riforme Hartz, si è prodotto tuttavia un mercato del lavoro interno duale, con elevata diseguaglianza salariale fra lavoratori coinvolti nella produzione di beni esportati e lavoratori nei servizi, spesso immigrati. È aumentata, insieme con i *mini jobs*, la povertà relativa. Una crescita notevole della diseguaglianza salariale e della quota di lavoratori a bassi salari è stata accompagnata da una compressione della domanda interna per consumi e investimenti che contribuisce a spiegare gli ingenti surplus di parte corrente (ma per quanto riguarda gli investimenti, si deve tener conto dell'importante flusso di investimenti diretti verso l'estero, in particolare negli anni 1997-2002 e 2005-08). Ai consumi dei lavoratori a basso reddito hanno fatto fronte aumenti delle importazioni dalla Cina di beni di consumo di minore prezzo e qualità.

Il mutamento nella divisione del lavoro fra le diverse aree dell'UE allargata ha comportato anche una riduzione degli effetti propulsivi esercitati dalla domanda tedesca sul reddito dei paesi della periferia europea. Infatti, un'espansione tedesca favorisce maggiormente i paesi dell'Europa centro-orientale, specializzati nella produzione di beni intermedi per l'industria tedesca, e molto meno i paesi mediterranei (esclusa in parte l'Italia), specializzati in beni di consumo di qualità relativamente migliore di quelli di provenienza asiatica.

Sia pure in misura minore, una tendenza alla crescita del contenuto di importazioni di beni intermedi è riscontrabile anche nel sistema manifatturiero italiano. Con un ritardo culturale di circa sedici anni, si sta lentamente facendo strada anche nelle analisi della competitività dell'economia italiana la consapevolezza che l'importanza dell'indicatore CLUP relativo deve essere ridimensionata. In primo luogo, gli andamenti dei prezzi relativi (sia al consumo che alla produzione) dei *prodotti* non mostrano affatto il peggioramento riscontrato nei *costi unitari del lavoro* relativi (si veda Bayoumi *et al.*, 2011, pp. 7 e 9). Inoltre, il forte divario che emerge dai grafici citati, fra crescita relativa del valore medio unitario delle esportazioni (in particolare verso l'area esterna all'Eurozona) rispetto all'andamento del CLUP relativo, suggerisce la presenza di strategie di segmentazione del prezzo a seconda del mercato (*pricing to market*) particolarmente accentuate ove la concorrenza è minore. Anche Accetturo e colleghi (2013, fig. 23, p. 55), osservano che «gli indicatori di competitività basati sul confronto tra i prezzi di vendita dei manufatti mostrano che nel 2011 la competitività dell'Italia è più o meno allo stesso livello che aveva all'inizio dell'unione monetaria». Essi aggiungono che l'analisi dell'andamento della quota dei redditi da lavoro sul valore aggiunto e la sensibilità degli stessi redditi alle condizioni cicliche, in linea con le tendenze degli altri paesi europei, «evidenzia [...] proprietà che portano ad escludere che il costo del lavoro possa essere la determinante più rilevante della perdita di competitività rispetto agli altri paesi europei». Anche Giordano e Zollino (2013), osservando la divergenza fra indicatori di prezzo e di costo unitario del lavoro, escludono che essa debba essere attribuita ad una compressione dei margini di profitto delle imprese italiane e concludono, alla maniera del citato *Bollettino* della Bundesbank del 1998, che i confronti basati sui costi del lavoro relativi sono influenzati dal diverso grado in cui le strategie di delocalizzazione della produzione hanno influenzato, nei vari paesi, la quota dei salari sui costi di produzione complessivi: fra il 1998 e il 2007 questa quota è fortemente diminuita in Germania, dal 27 al 20%, mentre è diminuita marginalmente in Italia (dal 20,6 al 18,2%). Gli autori concludono che in questa situazione «affidarsi solamente

a indicatori basati sui costi del lavoro [invece che sui prezzi dei prodotti] può fornire una valutazione distorta della competitività di prezzo»¹⁶.

Mentre si parla ormai apertamente da parte di ricercatori appartenenti al Fondo Monetario Internazionale e alla Banca d'Italia, di "mistero" degli indicatori di competitività dell'Italia, di "puzzle" della competitività italiana, di distorsione degli indicatori di competitività basati sui costi del lavoro unitari, non vi è alcuna traccia di queste analisi nelle dichiarazioni degli esponenti ufficiali di queste istituzioni, per non parlare del "discorso pubblico" orientato dagli specialisti dell'informazione e dagli esponenti politici.

Ad evitare affrettate analogie della situazione italiana con quella tedesca invita anche Hornberg (2014), un ricercatore della KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau, la Banca (pubblica) della ricostruzione). Egli sottolinea che la scarsa crescita dell'economia italiana non può essere attribuita all'assenza di riforme del mercato del lavoro sulla falsariga di quelle adottate in Germania, come potrebbe suggerire un'analisi basata sul confronto dei CLUP relativi dei due paesi. Innanzi tutto, «la Germania riesce ad ottenere un'elevata occupazione e competitività con un grado e uno "stile" di protezione dell'occupazione molto simili». Per esempio – aggiunge Hornberg (ivi, p. 4, nota) – «anche del "famigerato" articolo 18 esiste un equivalente tedesco: il paragrafo 23 del *Kündigungsschutzgesetz* (KSchG) [*Legge per la protezione contro il licenziamento*] prevede una protezione per le imprese con più di 10 dipendenti».

Hornberg prende le distanze anche dall'idea che l'Italia dovrebbe imitare la Germania nel decentramento del negoziato salariale. Secondo Dustmann *et al.* (2014), il successo delle esportazioni tedesche, ricondotto ancora una volta all'evoluzione del costo del lavoro, sarebbe dovuto non alle riforme Hartz, ma alla precedente riforma del sistema negoziale, portato al livello della singola azienda. Ma non è detto che la centralizzazione del negoziato salariale prevalente in Italia renda più difficile l'adattamento alle mutevoli circostanze del ciclo. Hornberg rileva infatti che l'assetto del mercato del lavoro italiano ha già subito diversi mutamenti per adattarsi all'euro e citando una pubblicazione dell'OECD osserva che, dal punto di vista empirico, «diversi assetti istituzionali sono capaci di ottenere livelli simili di performance macroeconomica dell'occupazione».

Se non sono le istituzioni del mercato del lavoro, che cosa spiega la bassa crescita e la disoccupazione italiana? L'autore sottolinea che la situazione italiana è diversa da quella tedesca e non si presta al facile trasferimento di ricette pre-confezionate. Diversa è in primo luogo l'efficienza del settore pubblico: è questo il settore su cui, dal lato dell'offerta, l'autore propone di concentrare lo sforzo riformatore. Altrettanto diversa è la situazione di razionamento del credito dovuto all'elevata quota di sofferenze bancarie, in gran parte derivanti da carenze nel sistema di gestione della liquidità a livello europeo nel corso della crisi del debito. Dal lato della domanda, la creazione di uno spazio fiscale, accanto a un'espansione monetaria, potrebbe spingere le banche a svalutare gradualmente le perdite e ad aumentare i prestiti a lungo termine.

Quanto si è detto sulla necessità di ridimensionare l'importanza della perdita di competitività di prezzo basata sui costi unitari non è finalizzato ad argomentare che sarebbe sufficiente un'espansione keynesiana (indifferenziata) della domanda interna, in particolare tedesca, per far ripartire l'economia dei paesi della periferia europea, e fra questi, l'Italia. Nell'articolo del 2013 sui rapporti fra Germania e paesi dell'Europa meridionale citato in precedenza, abbiamo sostenuto che, per quanto auspicabile, una soluzione di questo genere (peraltro improbabile dal punto di vista politico) a nostro parere non andrebbe alla radice della crisi e quindi non sarebbe risolutiva. A differenza della Germania,

¹⁶ Per analoghe considerazioni, si veda Tiffin (2014).

che presenta un numero elevato di settori di specializzazione, nei paesi periferici i settori di specializzazione sono meno numerosi¹⁷. Il grado di diversificazione della struttura produttiva è quindi troppo basso per poter beneficiare pienamente di uno sviluppo trainato esclusivamente dalla domanda estera. Più che ai costi unitari, lo sviluppo economico di un paese è associato a un processo di specializzazione e diversificazione, capace di allargare e integrare la base produttiva. L'esperienza di questa lunga crisi ha mostrato che il meccanismo di mercato da solo non è in grado di assicurare il processo di diversificazione necessario per la ripresa di una crescita sostenibile nel lungo periodo. Per questo serve una politica di bilancio "mirata" a favorire – attraverso gli investimenti – la rimozione delle strozzature allo sviluppo e la riqualificazione della base produttiva così da riuscire ad espandere il fronte esportatore. A questo proposito, va ricordata un'altra significativa differenza della situazione italiana: mentre gli altri paesi europei hanno colmato parte dei ritardi delle regioni più arretrate in termini di reddito pro capite, l'Italia ha visto aumentare il divario fra regioni del Centro-Nord e Mezzogiorno. L'economia meridionale soffre contemporaneamente dal destinare una *minore* quota della produzione alla componente di domanda più dinamica (le esportazioni) e una *maggiore* quota alla componente più debole (la domanda interna)¹⁸.

Tutte le politiche di cui si parla oggi sono finalizzate a realizzare una svalutazione fiscale nell'ipotesi di riuscire a stimolare le esportazioni. Se questo avvenisse, tuttavia, ne sarebbero avvantaggiate solo le regioni settentrionali, con un aumento del divario rispetto al Sud. Una politica pubblica finalizzata a sostituire, nel Mezzogiorno, le importazioni per arrivare ad aumentare le esportazioni (unitamente ad un'intensificazione degli scambi commerciali con i paesi mediterranei) potrebbe essere la via per evitare ulteriori, drammatici passi verso la desertificazione industriale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ACCETTURO A. *et al.* (2013), *Il sistema industriale italiano tra globalizzazione e crisi*, "Questioni di Economia e Finanza", 193, Banca d'Italia, Roma.
- AOKI M., YOSHIGAWA H. (2007), *Reconstructing macroeconomics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- BALDI G. *et al.* (2014), *Weak investment dampens Europe's growth*, "DIW Economic Bulletin", 7.
- BAYOUMI T. *et al.* (2011), *Euro area export performance and competitiveness*, "IMF Working Paper", 140.
- BERNANKE B. (2012), *Recent developments in the labor market*, in <http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bernake20120326s.htm>.
- DANNINGER S., JOUTZ F. (2007), *What explains Germany's rebounding export market share?*, "IMF Working Paper", 24.
- DIAMOND P. A., ŞAHİN A. (2014), *Shifts in the Beveridge curve*, "Staff Report", 687, August.
- DRAGHI M. (2014), *Unemployment in the Euro Area*, in <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp140822.en.html>, 22 August.
- DUSTMANN C. *et al.* (2014), *From sick man of Europe to economic superstar: Germany's resurgent economy*, "Journal of Economic Perspectives", Winter, pp. 167-88.
- GAVRONSKI P., LA MALFA G. (2014), *Su Francoforte è urgente un negoziato di alto livello*, "Il Sole 24 Ore", 21 agosto.

¹⁷ Mentre la teoria del commercio internazionale basata sui vantaggi comparati suggeriva che un paese avrebbe dovuto specializzarsi nell'attività in cui ottiene prestazioni relative migliori, oggi si riconosce che, se parliamo di paesi, la specializzazione è solo uno scalino necessario per la diversificazione dei prodotti e delle competenze. La diversificazione, a sua volta, consente di aumentare la complessità, cioè la creazione di un più ampio insieme di varietà di prodotti e competenze. Cfr. Hausmann *et al.* (2014, pp. 15-7).

¹⁸ Cfr. SVIMEZ (2013, p. 413). Nel periodo 2001-12, la caduta cumulata degli investimenti fissi lordi dell'industria in senso stretto è stata pari a circa -15% nel Centro-Nord e quasi -50% nelle regioni meridionali.

- GINZBURG A. (2010), *Deus ex machina. La retorica del modello esemplare e la sua grammatica*, in G. Bonifati, A. Simonazzi (a cura di), *Il ritorno dell'economia politica. Saggi in ricordo di F. Vianello*, Donzelli, Roma.
- GIORDANO C., ZOLLINO F. (2013), *Going beyond the mystery of Italy's price competitiveness indicators*, in <http://www.voxeu.org/article/going-beyond-mystery-italy-s-price-competitiveness-indicators>.
- HAUSMANN R., HIDALGO C. *et al.* (2014), *Atlas of economic complexity*, part 1, in http://www.hks.harvard.edu/var/ezp_site/storage/fckeditor/file/pdfs/centers-programs/centers/cid/growth/atlas/ATLAS_2013_Part1.pdf.
- HORNBERG C. (2014), *Italy is different: Beyond labour market reforms*, "KFW Economic Research", 57.
- KEYNES J. M. (2006 [1936]), *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, a cura di T. Cozzi, UTET, Torino.
- MAZZUCATO M. (2014), *Lo Stato innovatore. Sfatare il mito del pubblico contro il privato*, Laterza, Roma-Bari.
- ODENDHAL C. (2014), *More investment, for Germany's sake*, "Center for European Reform", June.
- PERRI S., REALFONZO R. (2014), *Tagli alla spesa pubblica? Una vecchia ricetta*, "Economia e Politica", in <http://www.economiaepolitica.it/tag/stefano-perri/>.
- PIKETTY T. (2014), *Capital in twenty-first century*, The Belknap Press, Cambridge (MA)-London.
- SIMONAZZI, A., GINZBURG A., NOCELLA G. (2013), *Economic relations between Germany and South Europe*, "Cambridge Journal of Economics", May, pp. 653-75.
- SINN H. W. (2006), *The pathological export boom and the bazaar effect. How to solve the German puzzle*, "CESifo Working Paper", n. 1708, April.
- SUMMERS L. (2008), *Why America must have a fiscal stimulus*, "Financial Times", January 6.
- ID. (2014), *US economic prospects: Secular stagnation, hysteresis and the zero lower bound*, "Business Economics", 2.
- SVIMEZ (2013), *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.
- TIFFIN A. (2014), *European productivity, innovation and competitiveness: The case of Italy*, "IMF WP /14/79", May.
- VIANELLO F. (2013 [2005]), *La moneta unica europea*, "Economia & Lavoro", 1, pp. 17-46.
- ZENEZINI M. (2013), *Riforme e crescita: una nota*, "Economia e società regionale", 2, pp. 98-113.