

Il governatore contro il protezionismo

"I dazi non sono la soluzione ai nostri problemi". In un mondo frammentato, a rischio il 6 per cento del pil globale. I benefici dell'integrazione, la strategia per scongiurare la divisione dell'economia in blocchi rivali. Un intervento di Fabio Panetta

L'interdipendenza è sempre più percepita come una fonte di rischio per la sicurezza nazionale. Ne sono un esempio l'improvvisa interruzione dei flussi di gas russo verso l'Europa o le quote di esportazione del gallio da parte della Cina

*di Fabio Panetta **

Pubblichiamo la traduzione dell'intervento (l'originale in inglese) con cui il governatore della Banca d'Italia, Fabio Panetta, ha aperto il seminario "A Fragmenting Trading System: where we stand and implications for policy", organizzato venerdì scorso dalla Banca d'Italia, nell'ambito della presidenza italiana del G7.

Signore e signori, è un grande piacere darvi il benvenuto a questo seminario del G7 sul tema "Un sistema commerciale che si sta frammentando: a che punto siamo e quali sono le implicazioni per le politiche". Ci incontriamo oggi a poche centinaia di metri dal Palazzo dei Conservatori, dove furono firmati i Trattati di Roma nel 1957. I Trattati hanno gettato le basi della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica. Hanno dato il via a una visione di cooperazione e prosperità condivisa che ancora oggi risuona con forza nel mondo. I loro obiettivi riflettono un insieme di valori che trascendono le frontiere europee e che restano di grande attualità: promuovere la libera circolazione di persone, beni, servizi e capitali, e garantire la parità di accesso alle materie prime.

Quasi 70 anni dopo, questi valori sono messi a dura prova. Nel mio intervento di oggi, accennerò ad alcune delle forze che rischiano di spingere il sistema globale verso la frammentazione. Delineerò inoltre alcuni criteri di alto livello per affrontare il problema.

L'apertura al commercio internazionale, la maggiore integrazione economica e finanziaria e la più stretta cooperazione tra i Paesi sono risultati importanti per la comunità internazionale dopo la devastazione causata dalla Seconda guerra mondiale. Dobbiamo salvaguardare queste conquiste per garantire prosperità e pace alle generazioni future.

Forse non c'è modo migliore di descrivere il processo di integrazione globale che attraverso la lente del commercio internazionale. La capacità di commerciare ha sempre unito i paesi. Due secoli fa, la casa di Thomas Jefferson, uno dei padri fondatori americani, era piena di vino, mobili e libri importati

Un'escalation di barriere commerciali tra i blocchi porterebbe a gravi perdite di efficienza e di benessere per tutti. Ridurrebbe la diversificazione delle nostre economie e aumenterebbe la volatilità della produzione e dell'inflazione

dall'Europa. Da allora, l'integrazione del commercio globale è aumentata notevolmente e il suo centro di gravità si è spostato. Duecento anni fa, il commercio era per lo più un affare atlantico. Oggi, il commercio collega tutte le regioni del mondo e il suo valore (importazioni più esportazioni) ha raggiunto il 60 per cento del pil mondiale. Due fattori principali hanno contribuito a questa espansione.

In primo luogo, il calo dei costi commerciali. Jefferson poteva permettersi di importare vino francese perché era estremamente ricco. Oggi i costi di importazione sono molto più bassi, per tutti. Ciò è dovuto in parte al fatto che la riduzione delle tariffe internazionali nell'ambito degli accordi multilaterali Gatt/Wto ha reso più economiche le merci importate. In effetti, la ricerca mostra che l'aumento delle tariffe d'importazione negli Stati Uniti nel 2018 ha aumentato in modo significativo il prezzo dei beni importati - il peso delle tariffe è ricaduto sui consumatori statunitensi. Altrettanto importante è il calo dei costi del trasporto internazionale: secondo alcune misure, i costi del trasporto aereo sono scesi in termini reali da quasi 4 dollari per tonnellata-chilometro nel 1955 a 0,3 dollari nel 2004. La politica è certamente importante, ma lo è anche il progresso tecnologico.

Un secondo fattore chiave è che il commercio globale si muove oggi attraverso complesse catene globali del valore. I mobili del salotto di Jefferson erano stati progettati e prodotti interamente in Europa.

Oggi, gli input materiali e intellettuali per oggetti semplici e complessi provengono da tutto il mondo. Questo ha portato a un aumento spettacolare dell'interconnessione e della specializzazione delle economie globali. Prendiamo ad esempio l'iPhone. E'



stato progettato negli Stati Uniti, il suo display proviene dalla Corea del Sud, i chip di memoria dal Giappone e dalla Corea del Sud e da Taiwan, e il tutto viene assemblato in Cina.

La globalizzazione è stata accompagnata da un drastico miglioramento del tenore di vita, soprattutto in Cina e in altre parti dell'Asia. Centinaia di milioni di persone sono uscite dalla povertà. Questo fenomeno è stato così pronunciato che tra il 1980 e il 2008 il centro di gravità dell'attività economica globale si è spostato di circa 5.000 km verso est. Questo spostamento del commercio è stato accompagnato anche da cambiamenti geopolitici.

Per tutti i successi che ho elencato, dobbiamo riconoscere che la globalizzazione ha anche creato delle vulnerabilità. Alcune sono emerse solo di recente. Altre sono in agguato da molto tempo. Questo mi porta direttamente alla questione della frammentazione globale. La pandemia di Covid-19 e le tensioni geopolitiche conseguenti all'aggressione della Russia all'Ucraina hanno evidenziato le vulnerabilità associate all'eccessiva dipendenza da singoli fornitori o regioni. Questi eventi hanno dimostrato come la specializzazione possa migliorare l'efficienza ma anche portare a un'eccessiva concentrazione, creando colli di bottiglia nelle catene di fornitura globali.

L'interdipendenza è sempre più percepita come una fonte di rischio per la sicurezza nazionale. Ne sono un esempio l'improvvisa interruzione dei flussi di gas russo verso l'Europa o le quote di esportazione del gallio da parte della Cina. Allo stesso tempo, diverse economie avanzate hanno ridotto le esportazioni di tecnologia verso i paesi non allineati. I blocchi geopolitici stanno valutando come gestire la specializzazione e il commercio internazionale per assicurarsi la supremazia nella corsa alla tecnologia.

Le aziende stanno già prendendo nota. Le considerazioni geopolitiche stanno diventando sempre più importanti nelle loro decisioni di investimento diretto all'estero. Nell'Unione Europea (Ue), le aziende hanno iniziato ad attuare strategie di de-risking, principalmente sostituendo i fornitori cinesi con quelli europei. La globalizzazione non è finita, ma la geografia del commercio sta cambiando. Anche altre forze spingono verso una maggiore frammentazione. In diversi paesi avanzati, i critici sostengono che – abbracciando la globalizzazione – i paesi democratici hanno rinunciato a una parte della loro autonomia nell'attuazione di politiche nazionali che avrebbero potuto offrire protezione ai lavoratori e ai cittadini più vulnerabili. Tali considerazioni meritano attenzione.

Allo stesso tempo, la globalizzazione è stata spesso un facile capro espiatorio. Ad esempio, l'analisi empirica dimostra che il progresso tecnologico ha un impatto molto maggiore sulla disuguaglianza salariale rispetto all'outsourcing o alla partecipazione alle catene globali del valore. E' inoltre diventato sempre più chiaro che alcuni paesi sono stati in gra-

do di attrarre volumi significativi di produzione globale grazie a consistenti sussidi pubblici. Ad esempio, la rapida crescita dell'industria dei veicoli elettrici in Cina è stata sostenuta da generosi sussidi alla produzione. Le regole e le istituzioni multilaterali non sono sempre state efficaci nell'affrontare queste distorsioni. Ciò ha contribuito all'erosione del sistema multilaterale.

In qualità di banchiere centrale, vorrei anche commentare lo stato del sistema finanziario internazionale. A livello globale, il grado di integrazione finanziaria rimane elevato e la rete di sicurezza finanziaria si è notevolmente ampliata dopo la crisi finanziaria del 2008. Tuttavia, questa rete di sicurezza rimane disomogenea tra i vari paesi. Ci sono segnali che indicano che il panorama sta cambiando. Ad esempio, è in aumento il dibattito sull'impatto delle sanzioni commerciali e finanziarie sulla struttura del sistema dei pagamenti internazionali. Inoltre, alcune banche centrali stanno riducendo le loro disponibilità di valute principali e aumentando le loro riserve d'oro.

Come dovremmo affrontare le sfide della frammentazione globale?

Riconoscendo che si tratta di una questione estremamente complessa, mi asterrò dall'offrire una soluzione specifica. Proporrò invece un approccio metodologico e illustrerò alcuni esempi concreti della sua applicazione.

La mia premessa di base è che dobbiamo evitare l'illusione che misure generalizzate che erigono barriere protezionistiche siano la soluzione ai nostri problemi. Una misura generalizzata è come un coltello da cucina: non è lo strumento adatto per eseguire interventi chirurgici complessi. L'economia globale è estremamente complessa nelle sue interconnessioni commerciali, di investimento e finanziarie. Il tentativo di dividere l'economia globale in blocchi rivali farebbe più male che bene.

Un'escalation di barriere commerciali tra i blocchi porterebbe a gravi perdite di efficienza e di benessere per tutti. Ridurrebbe la diversificazione delle nostre economie e aumenterebbe la volatilità della produzione e dell'inflazione. Diversi studi hanno infatti dimostrato che l'apertura commerciale e la partecipazione alle reti produttive globali migliorano la diversificazione delle fonti di offerta e di domanda, riducendo così l'esposizione agli shock locali. L'armamento delle catene di approvvigionamento critiche da parte dei paesi produttori di materie prime avrebbe gravi ripercussioni sulla produzione manifatturiera europea, con effetti eterogenei tra regioni, settori e imprese. Ad esempio, il valore aggiunto dell'industria delle apparecchiature elettriche potrebbe diminuire di oltre il 7 per cento, tre volte di più rispetto a quello dell'industria tessile.

Il protezionismo non sarebbe così protettivo come potrebbe sembrare, in quanto le politiche più blande verrebbero inevitabilmente aggirate. I prodotti

chiave oggetto di restrizioni commerciali bilaterali troverebbero vie indirette verso i blocchi avversari attraverso il commercio con paesi terzi, trasformando semplicemente una relazione bilaterale in un commercio a tre. Questo non farebbe altro che aggiungere un terzo intermediario commerciale, aumentando i costi e i rischi e riducendo la trasparenza. Tali conseguenze indesiderate minerebbero l'efficienza economica e la sicurezza.

Come possiamo quindi perseguire una strategia di de-risking più mirata?

A mio avviso, questa strategia poggia su quattro pilastri principali: informazione, innovazione, flessibilità e cooperazione internazionale. Come esempio di questo approccio, farò riferimento a possibili strategie di de-risking nell'approvvigionamento di materie prime critiche. Si tratta di una questione cruciale per l'Ue, che rappresenta solo lo 0,5 per cento della produzione globale di questi fattori produttivi.

Con informazioni migliori, possiamo identificare e monitorare meglio le vulnerabilità. Molte istituzioni pubbliche del G7, tra cui la Commissione europea e il Dipartimento del Commercio degli Stati Uniti, hanno sviluppato strumenti analitici per mappare le vulnerabilità critiche nella disponibilità di materie prime. Tuttavia, la nostra comprensione delle interdipendenze produttive rimane limitata. E' necessario raccogliere e mettere in comune più dati e condividere le migliori pratiche e gli strumenti.

L'innovazione è il secondo pilastro. La ricerca scientifica e lo sviluppo di prodotti possono fornirci materiali e tecnologie alternative. Questo può essere finanziato in parte attraverso partenariati pubblico-privato per i grandi progetti. Inoltre, istituzioni finanziarie multilaterali come la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo possono finanziare nuove catene di approvvigionamento che aiutino a diversificare le fonti di materie prime critiche.

In terzo luogo, le nostre politiche devono essere abbastanza flessibili da adattarsi a un panorama in continua evoluzione. Non possiamo prevedere esattamente quali saranno le innovazioni future. Né possiamo prevedere gli sviluppi geopolitici. Tuttavia, dovremmo fissare obiettivi a lungo termine.

Il quarto pilastro è la cooperazione. Per ottenere i maggiori vantaggi, dobbiamo continuare a impegnarci per rendere la cooperazione davvero globale. Il costo di un mondo frammentato sarebbe infatti molto elevato. Alcune ricerche suggeriscono che potrebbe superare il 6 per cento del pil globale in scenari estremi. Tuttavia, mentre la cooperazione globale diventa più difficile, ci sono ragioni per rafforzare almeno la cooperazione tra i paesi che la pensano allo stesso modo. Le ricompense sono grandi: è stata una catena di approvvigionamento congiunta Usa-Europa a sviluppare e distribuire uno dei vaccini di maggior successo contro il Covid-19. L'Ue sta già discutendo nuove modalità di cooperazione tra i paesi affini. L'Ue sta già discutendo nuovi modi per coordinare ulteriormente le politiche dei suoi membri. Dobbiamo anche lavorare meglio con i nostri partner internazionali. Ad esempio, dovremmo rilanciare le discussioni sugli accordi commerciali e di investimento. Per quanto riguarda la politica industriale, un migliore coordinamento ci permetterebbe almeno di evitare costose guerre per i sussidi.

Concludo sottolineando che i costi della frammentazione internazionale non sono solo economici. E' in gioco molto di più: dal progresso sociale alla cooperazione internazionale. E anche la libertà: la libertà di scambiare beni e servizi, di investire oltre confine, di condividere conoscenze e idee. Questi sono i prerequisiti per garantire la prosperità e la pace. Attendo con ansia le discussioni che emergeranno dal seminario di oggi. Sono certo che contribuirà ad accrescere la consapevolezza dei molti benefici che solo un mondo integrato può apportare.

** governatore della Banca d'Italia*