



Beyond fragmentation: economic resilience in a shifting world

Opening remarks by Fabio Panetta*

Governor of Banca d'Italia

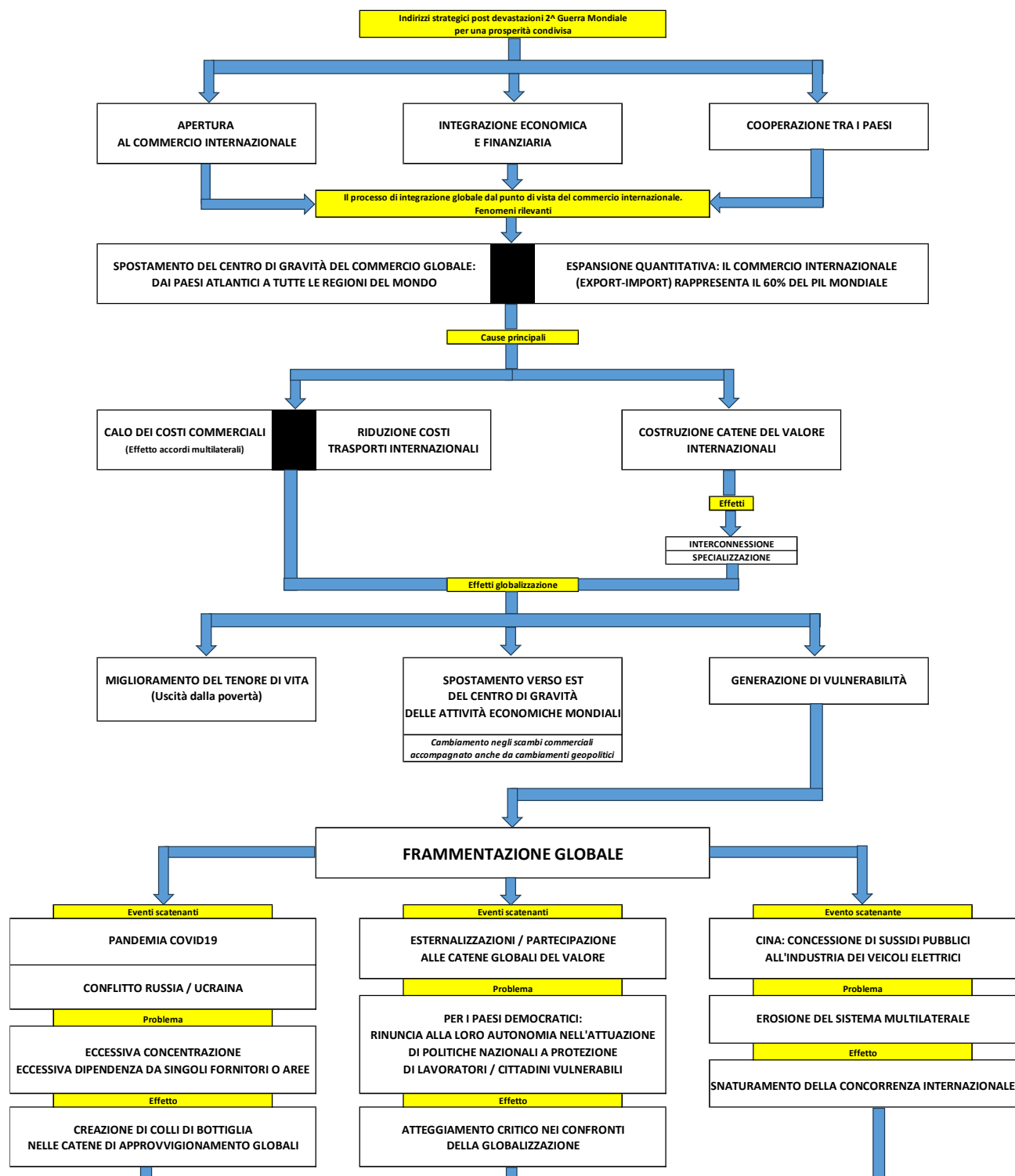
G7-Seminar on 'A fragmenting trading system:
where we stand and the implications for policy'

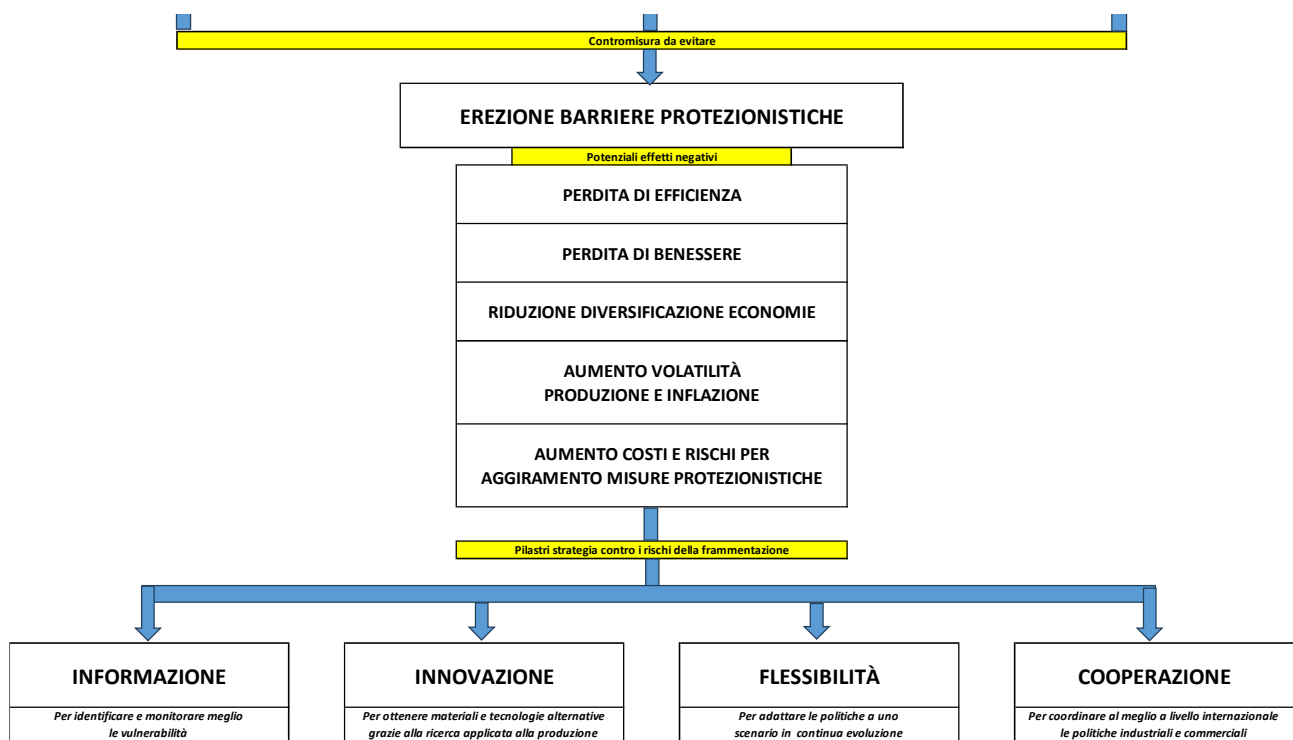
Banca d'Italia

Rome, 15 November 2024

Roma, 15 novembre 2024
Seminario G7
"Un sistema commerciale frammentato: a che punto siamo e implicazioni per la politica"

Intervento di apertura
di Fabio Panetta
Governatore della Banca d'Italia
"Oltre la frammentazione: la resilienza economica in un mondo che cambia"





Oltre la frammentazione: la resilienza economica in un mondo che cambia

Signore e signori,

È un grande piacere darvi il benvenuto a questo seminario del G7 sul tema "Un sistema commerciale frammentato: a che punto siamo e implicazioni per la politica".

Ci incontriamo oggi a poche centinaia di metri dal Palazzo dei Conservatori, dove nel **1957** furono firmati i **Trattati di Roma**. I Trattati hanno gettato le basi della **Comunità Economica Europea** e della **Comunità Europea dell'Energia Atomica**. Hanno messo in moto una **visione di cooperazione e prosperità condivisa** che ancora oggi risuona fortemente nel mondo. I loro obiettivi riflettono una serie di **valori** che trascendono i confini europei e rimangono straordinariamente rilevanti: **promuovere la libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali e garantire la parità di accesso ai materiali essenziali.** (1)

Quasi 70 anni dopo, **questi valori sono sotto pressione.**

Nelle mie osservazioni di oggi toccherò alcune delle **forze** che rischiano di **spingere il sistema globale verso la frammentazione.**

Delinerò anche alcuni criteri di alto livello per affrontare il problema.

L'apertura al commercio internazionale, l'accresciuta **integrazione economica e finanziaria** e una più stretta

cooperazione tra i paesi sono risultati importanti per la comunità internazionale dopo le devastazioni causate dalla **Seconda Guerra Mondiale**. Dobbiamo salvaguardare questi risultati per garantire prosperità e pace alle generazioni future.

Forse non c'è modo migliore per descrivere il **processo di integrazione globale** se non 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 dall'Europa. (2)

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**. (3) Oggi, il commercio collega **tutte le regioni del mondo** e il suo valore (importazioni ed esportazioni) ha raggiunto il 60% 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 in parte dovuto al fatto che la riduzione delle tariffe internazionali nel quadro degli **accordi multilaterali GATT/OMC** ha reso meno costose le merci importate. In effetti, la ricerca mostra che l'aumento

delle tariffe all'importazione negli Stati Uniti nel 2018 ha aumentato significativamente il prezzo dei beni importati: le tariffe sono state trasferite progressivamente ai consumatori statunitensi. (4) Altrettanto importante è la **riduzione dei costi del trasporto internazionale**: secondo alcune misure, i **costi del trasporto aereo** sono diminuiti in termini reali da quasi 4 dollari per tonnellata-chilometro nel 1955 a 0,3 dollari nel 2004. (5) La **politica** è certamente importante, ma lo è anche il **progresso tecnologico**.

Un secondo fattore chiave è che **il commercio globale si muove ora attraverso complesse catene del valore globali**. I mobili del soggiorno di Jefferson sono stati progettati e realizzati interamente in Europa. Oggi, gli input materiali e intellettuali per oggetti semplici e complessi provengono da **tutto il mondo**. Ciò ha portato a un aumento spettacolare sia l'**interconnessione** e la **specializzazione** delle economie globali. Prendiamo ad esempio l'iPhone. È progettato negli Stati Uniti, il suo display proviene dalla Corea del Sud, i chip di memoria provengono da Giappone, Corea del Sud e Taiwan ed è tutto assemblato in Cina. (6)

La globalizzazione è stata accompagnata da un drammatico **miglioramento del tenore di vita**, soprattutto in Cina e in altre parti dell'Asia. Centinaia di milioni di persone sono uscite dalla **povertà**. (7) Questo fenomeno è stato così pronunciato che tra il 1980 e il 2008 **il centro di gravità dell'attività economica mondiale si è spostato**

di circa 5.000 km verso est. (8) Questo **cambiamento negli scambi commerciali** è stato accompagnato anche da **cambiamenti geopolitici.**

* * *

Per tutti i successi che ho elencato, dobbiamo riconoscere che la globalizzazione ha anche creato **vulnerabilità.** Alcuni sono diventati evidenti solo di recente. Altri sono in fermento da molto tempo. (9) Questo mi porta direttamente alla **questione della frammentazione globale.**

La **pandemia di COVID-19** e le **tensioni geopolitiche a seguito dell'aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina** hanno messo in luce 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 approvvigionamento globali.**

L'interdipendenza è sempre più percepita come una **fonte di rischio per la sicurezza nazionale.** Gli esempi includono l'improvvisa interruzione dei flussi di gas russo verso l'Europa o le quote di esportazione della Cina sul gallio. Allo stesso tempo, diverse economie avanzate hanno frenato le esportazioni di tecnologia verso i paesi non allineati. (10) I blocchi geopolitici stanno ora valutando come gestire

la specializzazione e il commercio internazionale per garantire la loro **supremazia nella corsa alla tecnologia.**

Le aziende ne stanno già prendendo atto. (11) **Le considerazioni geopolitiche stanno diventando sempre più importanti nelle loro decisioni in materia di investimenti esteri diretti.** (12) Nell'Unione europea (UE) le imprese hanno iniziato ad attuare **strategie di riduzione dei rischi**, principalmente **sostituendo i fornitori cinesi con quelli con sede nell'UE.** (13) **La globalizzazione non è finita, ma la geografia del commercio sta cambiando.** (14)

Anche **altre forze** stanno spingendo verso una **maggiore frammentazione.** In diversi paesi avanzati, i **critici** sostengono che – **abbracciando la globalizzazione – i paesi democratici hanno rinunciato a parte della loro autonomia nell'attuazione di politiche nazionali che avrebbero potuto offrire protezione ai lavoratori e ai cittadini più vulnerabili.** (15) Tali considerazioni meritano attenzione.

Allo stesso tempo, la globalizzazione è stata spesso un facile **capro espiatorio.** Ad esempio, **l'analisi empirica mostra che il progresso tecnologico ha un impatto molto maggiore sulla disuguaglianza salariale rispetto all'esternalizzazione o alla partecipazione alle catene globali del valore.** (16)

È anche diventato sempre più chiaro che **alcuni paesi sono stati in grado di attrarre volumi significativi di produzione globale**

grazie a sostanziali sussidi pubblici. (17) Ad esempio, la rapida crescita dell'**industria dei veicoli elettrici in Cina** è stata sostenuta da generosi **sussidi alla produzione.** (18) **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, consentitemi di commentare anche 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 paesi.** (19) Ci sono segnali che indicano che il panorama sta cambiando.

Ad esempio, è in corso un crescente dibattito sull'**impatto delle sanzioni commerciali e finanziarie sulla struttura del sistema dei pagamenti internazionali.** Inoltre, **alcune banche centrali stanno riducendo le loro disponibilità nelle principali valute aumentando al contempo le loro riserve auree.** (20)

* * *

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 delineerò alcuni **esempi concreti** della sua applicazione.

La mia premessa di base è che dobbiamo evitare **l'illusione che le misure generalizzate che erigono barriere protezionistiche siano la soluzione ai nostri problemi**. La misura protezionistica 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. I tentativi di dividere l'economia globale in blocchi rivali farebbero più male che bene.**

Un'escalation delle barriere commerciali tra i blocchi porterebbe a gravi perdite di efficienza e benessere per tutti. (21)

Ridurrebbe la diversificazione delle nostre economie e aumenterebbe la volatilità della produzione e dell'inflazione. In effetti, diversi studi hanno dimostrato che l'apertura degli scambi e la partecipazione alle reti di produzione globali migliorano la diversificazione delle fonti di domanda e offerta, riducendo così l'esposizione agli shock locali. (22) La militarizzazione delle catene di approvvigionamento critiche da parte dei paesi produttori di materie prime inciderebbe

gravemente sulla produzione manifatturiera dell'UE, con effetti eterogenei tra regioni, settori e imprese.

Ad esempio, il valore aggiunto nell'industria delle apparecchiature elettriche potrebbe diminuire di oltre il 7%, tre volte di più rispetto all'industria tessile. (23)

Il protezionismo non sarebbe così protettivo come potrebbe sembrare, poiché le politiche brusche verrebbero inevitabilmente aggirate. I prodotti chiave oggetto di restrizioni commerciali bilaterali troverebbero **vie indirette** verso blocchi opposti attraverso il **commercio con paesi terzi**, (24) semplicemente **trasformando una relazione bilaterale in un commercio a tre**. Questo aggiungerebbe solo una terza operazione di intermediazione, aumentando i costi e i rischi e riducendo la trasparenza. (25) Tali conseguenze indesiderate **minerebbero l'efficienza economica e la sicurezza**.

* * *

Quindi, come possiamo perseguire una strategia di de-risking più mirata?

A mio avviso, questa strategia si basa 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% della produzione globale** di questi fattori produttivi. (26)

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. (27) Tuttavia, la nostra comprensione delle interdipendenze produttive rimane limitata. È necessario raccogliere e mettere in comune più dati e condividere le best practice e gli strumenti.

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

In terzo luogo, **le nostre politiche devono essere sufficientemente flessibili da adattarsi a un panorama in continua evoluzione.**

Non possiamo prevedere esattamente come saranno le innovazioni future. Né possiamo prevedere gli sviluppi geopolitici. Ciononostante, dovremmo **fissare obiettivi a lungo termine**. La **flessibilità** è tanto più importante quando il cambiamento richiede tempo. (28)

Il quarto pilastro è la **cooperazione**. Per ottenere i maggiori risultati, dovremmo continuare a impegnarci a rendere la cooperazione veramente globale. Il costo di un mondo frammentato sarebbe infatti molto alto. Alcune ricerche (29) suggeriscono che potrebbe superare il 6% del PIL globale in scenari estremi. (30)

Ma poiché la cooperazione globale diventa più difficile, ci sono ragioni per **rafforzare almeno la cooperazione tra paesi che la pensano allo stesso modo**. I vantaggi sono enormi: è stata una **catena di approvvigionamento congiunta tra Stati Uniti ed Europa** a sviluppare e distribuire uno dei vaccini di maggior successo contro il COVID-19. 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 consentirebbe almeno di evitare costose guerre di sovvenzioni.

* * *

Permettetemi di concludere sottolineando che i costi della frammentazione internazionale non sono solo economici. La posta in gioco è molto di più: dal progresso sociale alla cooperazione internazionale.

E lo è anche la libertà: la libertà di scambiare beni e servizi, di investire oltre le frontiere, di condividere conoscenze e idee. Questi sono i presupposti per garantire la prosperità e la pace.

Attendo con impazienza le discussioni che emergeranno dal seminario di oggi.

Sono certo che contribuirà a sensibilizzare l'opinione pubblica sui numerosi vantaggi che solo un **mondo integrato** può apportare.

- 1 L'articolo 52 della CEEA recita: «L'approvvigionamento di minerali, materie grezze e materie fissili speciali è assicurato [...] mediante una politica comune di approvvigionamento basata sul principio della parità di accesso alle fonti di approvvigionamento».
- 2 Per un resoconto della vita privata di Jefferson, vedi S.N. Randolph, *The Domestic Life of Thomas Jefferson*, New York, Harper & Brothers, 1871. Alcuni dei mobili di Jefferson possono essere visti sul sito ufficiale di Thomas Jefferson Monticello.
- 3 K. Pomeranz, "La grande divergenza: la Cina, l'Europa e la creazione dell'economia mondiale moderna", Princeton University Press, 2000.
- 4 M. Amiti, S.J. Redding e D.E. Weinstein, "Chi sta pagando per le tariffe statunitensi? Una prospettiva a lungo termine", AEA Papers and Proceedings, Volume 110, 2020, pp. 541-546; P.D. Fajgelbaum, P.K. Goldberg, P.J. Kennedy e A.K. Khandelwal, "Il ritorno al protezionismo", The Quarterly Journal of Economics, Volume 135, 1, 2020, pp. 1-55.
- 5 D. Hummels, "Costi di trasporto e commercio internazionale nella seconda era della globalizzazione", Journal of Economic Perspectives, Volume 21, 3, 2007, pp. 131-154.
- 6 F.P. Hochberg, "L'iPhone non è prodotto in Cina: è prodotto ovunque", The Wall Street Journal, 31 gennaio 2020.

- 7 **A livello globale, le disuguaglianze sono diminuite a partire dagli anni '80 grazie alla riduzione dei divari tra i paesi.** Vedi L. Chancel, T. Piketty, E. Saez e G. Zucman (coordinatori), *World Inequality*
- 8 *Rapporto 2022*, World Inequality Lab, 2022.
- 9 D. Quah, "Lo spostamento del centro di gravità dell'economia globale", *Global Policy*, Volume 2, 2011, pp. 3-9. F. Panetta, 'Il futuro dell'economia europea tra rischi geopolitici e frammentazione globale', *Lectio Magistralis* pronunciata in occasione del conferimento della laurea honoris causa in Scienze Giuridiche in Banche e Finanza da parte dell'Università degli Studi Roma Tre, Roma, 23 aprile 2024.
- 10 Le quote di esportazione del gallio, da un lato, e le limitazioni dei trasferimenti tecnologici, dall'altro, sono di fatto correlate. Cfr. H. Ziady e X. Xu, "La Cina colpisce la guerra dei chip, imponendo restrizioni all'esportazione di materie prime cruciali", CNN, 3 luglio 2023.
- 11 M. Bottone, M. Mancini, A. Boffelli, D. Pegoraro, A. Kutten, I. Balteanu e J. Quintana, "Sourcing governance and de-risking strategies in Europe: a comparative study of Germany, Italy and Spain", Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, 880, 2024; Centro Studi Confindustria, 'Catene di fornitura tra nuova globalizzazione e autonomia strategica', Confindustria Servizi, 2023.
- 12 FMI, "Prospettive economiche mondiali. Una ripresa rocciosa", aprile 2023.

- 13 Balteanu, M. Bottone, A. Fernández-Cerezo, D. Ioannou, A. Kутten, M. Mancini e R. Morris, "European firms facing geopolitical risk: Evidence from recent Eurosystem surveys", colonna VoxEU, 18 maggio 2024.
- 14 F.P. Conteduca, S. Giglioli, C. Giordano, M. Mancini e L. Panon, "Trade Fragmentation Unveiled: Five Facts on the Reconfiguration of Global, US and EU Trade", Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers), 881, 2024.
- 15 D. Rodrik, *Il paradosso della globalizzazione: la democrazia e il futuro dell'economia mondiale*, New York-Londra, W.W. Norton, 2011.
- 16 R.C. Feenstra e G.H. Hanson, "L'impatto dell'esternalizzazione e del capitale ad alta tecnologia sui salari: stime per gli Stati Uniti, 1979-1990", *Quarterly Journal of Economics*, 114, 3, 1999, pp. 907-940; R.C. Feenstra e G.H. Hanson, "Condivisione della produzione globale e crescente disuguaglianza: un'indagine sul commercio e sui salari", in E. K. Choi e J. Harrigan (a cura di), *Manuale del commercio internazionale*, Oxford, Blackwell Publishing, 2003, pp. 146-185; «Promuovere la crescita inclusiva», documento preparato dal personale dell'FMI per la riunione del G20 ad Amburgo del 7 e 8 luglio 2017.
- 17 L. Rotunno e M. Ruta, "Trade Spillovers of Domestic Subsidies", Documenti di lavoro dell'FMI, 41, 2024.
- 18 Commissione europea, "L'UE impone dazi sui veicoli elettrici slealmente sovvenzionati provenienti dalla Cina mentre continuano le

discussioni sugli impegni in materia di prezzi", comunicato stampa, 29 ottobre 2024.

- 19 La rete di sicurezza finanziaria globale comprende le riserve valutarie delle banche centrali, gli accordi di swap bilaterali (BSA) delle banche centrali, i meccanismi di finanziamento regionale e l'FMI. La sua espansione dal 2008 è stata trainata principalmente dall'aumento della copertura da parte di BSA e RFA, che tuttavia sono limitati a paesi partecipanti selezionati. L'FMI rimane l'unico elemento della rete di sicurezza finanziaria globale che fornisce una copertura universale. Cfr. S. Aiyar et al., "Goeconomic Fragmentation and the Future of Multilateralism", Note di discussione dei servizi dell'FMI, 1, 2023.
- 20 F. Panetta, "Oltre il denaro: il ruolo dell'euro nel futuro strategico dell'Europa", Intervento alla conferenza per i dieci anni con l'euro, Riga, 26 gennaio 2024.
- 21 V., tra gli altri, M.G. Attinasi, L. Boeckelmann e B. Meunier, «The economic costs of supply chain decoupling», ECB Working Papers, 2839, 2023; G. Felbermayr, H. Mahlkow e A. Sandkamp, "Cutting through the value chain: The long-period effects of decoupling the East from the West", *Empirica*, 50, 2023, pp. 75-108; B. Javorcik, L. Kitzmüller, H. Schweiger e M.A. Yıldırım, "Costi economici del friendshoring", *The World Economy*, 47, 7, 2024, pp. 2871-2908.
- 22 A. Borin, M. Mancini e D. Taglioni, "Measuring exposure to risk in global value chains" (Misurare l'esposizione al rischio nelle catene globali

del valore), Banca Mondiale, Policy Research Working Papers, 9785, 2021.

23 L. Panon et al., "Input in distress: geoeconomic fragmentation and firms' sourcing", Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers), 861, 2024.

24 Ad esempio, **nel caso delle sanzioni imposte alla Russia a seguito dell'invasione dell'Ucraina, vi sono segnali di un dirottamento delle merci sanzionate dall'UE attraverso specifici paesi terzi**. Cfr. A. Borin et al., "The impact of EU sanctions on Russian imports" (L'impatto delle sanzioni dell'UE sulle importazioni russe), VoxEU, 29 maggio 2023.

25 F.P. Conteduca, S. Giglioli, C. Giordano, M. Mancini e L. Panon, op. cit., 2024.

26 AIE, "Investimenti energetici mondiali 2024", 2024; F. Panetta, "Il caldo è acceso: sfide e opportunità della transizione energetica", Intervento di apertura della conferenza G7-AIE su "Garantire una transizione energetica ordinata", Roma, 16 settembre 2024.

27 R. Arjona, W. Connell García e C. Herghelegiu, «An enhanced methodology to monitoring the EU's strategic dependencies and vulnerabilities» (Una metodologia rafforzata per monitorare le dipendenze strategiche e le vulnerabilità dell'UE), Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Single Market Economy Papers, WP/14, 2023; Commissione europea, «Dipendenze e capacità

strategiche», documento di lavoro dei servizi della Commissione, 352, 2021; Scheda informativa del Dipartimento del Commercio degli Stati Uniti: Il Dipartimento del Commercio annuncia nuove azioni sulla resilienza della catena di approvvigionamento", 10 settembre 2024.

28 Per capire cosa significa, si consideri la produzione di minerali critici necessari per la transizione climatica. L'Europa ha bisogno di un policy mix flessibile per ridurre significativamente le sue dipendenze critiche (M. Draghi, "Il futuro della competitività europea", settembre 2024). Sono in corso progetti per aumentare la produzione interna di minerali critici, ad esempio per il litio. Tuttavia, permangono incertezze per quanto riguarda i rendimenti potenziali, soprattutto per le terre rare. Attualmente nell'UE non esiste una capacità di raffinazione interna per questi elementi, quindi anche qui dovranno essere prese decisioni (L. Gregoir e K. van Acker, «Metals for Clean Energy: Pathways to Solving Europe's Raw Materials Challenge», KU Leuven, 2022). Alcuni sostengono che, se l'innovazione tecnologica nel riciclaggio avanza abbastanza, l'Europa potrebbe diventare un esportatore netto di questi minerali a lungo termine. Ma, a breve termine, dobbiamo intensificare la diplomazia economica per rafforzare i partenariati commerciali e di investimento con un gruppo più ampio di fornitori, compresi quelli dell'Africa subsahariana. Il partenariato del G7 per il rafforzamento della catena di approvvigionamento resiliente e inclusivo è un modello per strategie innovative su questo fronte. Può aiutare a diversificare le nostre catene di approvvigionamento per i prodotti energetici puliti, fornendo al contempo tecnologia ai nostri partner nei paesi a basso e medio reddito trasferimenti che ne sostengono lo sviluppo economico.

29 M.G. Attinasi e M. Mancini (coordinatori), "Navigating a fragmenting global trading system: Insights for central banks", Banca centrale europea, Occasional Paper Series, di prossima pubblicazione.

30 Per mettere questa cifra in prospettiva, un calo del 6% della produzione globale corrisponde all'impatto della pandemia di COVID-19 sul PIL mondiale nel 2020. Tale impatto è calcolato come la differenza tra il PIL mondiale realizzato nel 2020 e il corrispondente valore previsto dall'FMI nel suo "World Economic Outlook" dell'ottobre 2019.