

*Policy*

*Collana diretta da Alberto Mingardi e Carlo Stagnaro*



Pascal Salin

# Globalizzazione o barbarie

Piccolo manuale  
contro i protezionismi

*Prefazione di Rudi Bogni*

*Rubbettino*

Leonardo Facco

Titolo originale: Pascal Salin  
*Le libre échange*  
Parigi: Presses Universitaires de France, 2002.  
Traduzione a cura di Lorenzo Maggi.

---

© 2006 - Rubbettino Editore  
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro) - Viale Rosario Rubbettino, 10 - Tel. (0968) 6664201  
[www.rubbettino.it](http://www.rubbettino.it)

© 2006 - Leonardo Facco Editore  
24047 Treviglio (Bergamo) - Via Canonica, 7 - Tel. (335) 8082280  
[leofacco@tin.it](mailto:leofacco@tin.it)

## *Prefazione*

di Rudi Bogni

Questo saggio di Pascal Salin inizia come un vero abbecedario degli scambi economici, utilizzando il linguaggio necessario a spiegare i fatti della vita al bambino o all'adulto in cattiva fede. Nella seconda parte, invece, s'indirizza ad un normale lettore di presunta buona fede.

Temo che questa bivalenza sia giustificata. Il carrozzone dei *no-global* si è appesantito in tempi recenti con passeggeri di molte parrocchie diverse, perfino con economisti di qualche rinomanza a cui una mancata promozione o la speranza di una poltrona ministeriale hanno fatto scoprire nuove eccezioni o "distinguo" rispetto ai postulati dell'economia classica.

Sono abbastanza vecchio da ricordarmi l'esistenza dei dazi municipali. Gabelle venivano applicate per trasportare anche una salma dal luogo di morte al comune di nascita del povero defunto. Una barbarie che pochi si sentirono in cuore di difendere nel dopoguerra e negli anni del miracolo economico italiano.

Eppure la razionalità, se di razionalità si può parlare, dei dazi municipali non è diversa da quella delle tariffe doganali applicate dagli Stati nazionali. Queste barriere economiche, in effetti, sono strumenti puramente politici per favorire non la collettività nel suo insieme, bensì ristretti gruppi d'interesse. La prova è l'impovertimento delle zone di frontiera, dopo i cambiamenti confinari del primo e secondo dopoguerra in Europa, e la loro riabilitazione parziale solo con l'avvento della comunità europea e la sua recente espansione verso l'Est dell'Europa.

Quando sentiamo di attacchi dei pirati del Sud-est asiatico contro navigli che transitano negli stretti fra il continente asia-

tico e le isole indonesiane, ci scandalizziamo e ci chiediamo come tali episodi possano ancora occorrere nel ventunesimo secolo. Le tariffe doganali, dal punto di vista economico, non sono altro che una pirateria abituale ed organizzata, nonché legalizzata. La differenza è che contro la pirateria occasionale ci si può assicurare: contro le tariffe doganali non lo si può.

La tendenza naturale degli agenti economici, creatori di ricchezza, è di non riconoscere confini, mentre la tendenza naturale degli Stati nazionali, per proteggere il loro monopolio politico territoriale, è di creare confini, erigere barriere e domandare gabelle, non più sulla punta della spada, ma sulla punta della legge.

Come la storia ha insegnato da secoli a quelli che la vogliono intendere, gli scambi economici e culturali portano alla pace, i monopoli politici e le barriere fra persone e fra popoli portano invece – in un giorno non sempre lontano – alla guerra.

Ho partecipato, talora anche in qualità di presidente, a convegni e gruppi di lavoro designati all'abbattimento delle barriere doganali. La materia è divenuta talmente tecnica e specializzata che i numerosi esperti che vi si ritrovano si conoscono tutti per nome e per idiosincrasie personali. Le discussioni sono così serie che sfugge l'ironia del fatto che un'enorme burocrazia è stata creata per fronteggiare e tentare di sconfiggere la burocrazia delle gabelle, né si percepisce più che il cittadino tassato paga per entrambe. Lo stesso vale per la politica dei sussidi e dei ribassi fiscali mirati a diminuire gli effetti deleteri di altri pre-esistenti sussidi. Idem per la creazione di posti ministeriali volti a combattere la burocrazia inutile.

Spero che questo saggio di Pascal Salin serva ad aprire gli occhi e le orecchie di qualche lettore in buona fede. Fra il cittadino lettore (ed elettore) ed i suoi rappresentanti deve permanere una sana tensione, che il saggista può stimolare.

Il nemico dell'imprenditore che crea ricchezza non è il concorrente di un altro paese, viceversa l'amico ed il sostegno dell'imprenditore che si appropria di rendita di posizione, che non ha creato, è quasi sempre un legislatore del proprio o di un altro paese.

## *Introduzione*

La liberalizzazione degli scambi è uno degli eventi di maggiore importanza che ha segnato gli ultimi anni e anche gli ultimi decenni. Essa si traduce, da una parte, nella creazione di accordi regionali – di cui l’Unione europea è evidentemente uno degli esempi più noti – e, dall’altra parte, in sforzi volti ad alleggerire o sopprimere tutto quanto ostacoli gli scambi a livello mondiale. Ma questa evoluzione si accompagna in certi paesi ad una contestazione crescente verso ciò che si ha l’abitudine di chiamare globalizzazione. Nella nostra epoca è dunque particolarmente importante comprendere le conseguenze della libertà degli scambi e le ragioni per cui essa è auspicabile. Ma la riflessione sulla libertà degli scambi implica anche, necessariamente, un esame dettagliato e preciso degli argomenti di quelli che temono la liberalizzazione mondiale. Questo è l’oggetto del presente libro.

La libertà degli scambi può definirsi in maniera “negativa” come una situazione in cui gli ostacoli istituzionali allo scambio sono inesistenti; essa non implica, evidentemente, la soppressione degli impedimenti geografici, fisici o linguistici. Simmetricamente, il protezionismo è l’insieme delle misure di origine statale che consistono nel limitare, proibire, controllare o influenzare gli scambi internazionali. Il protezionismo è dunque il risultato di un potere di coercizione pubblica che viene ad interferire con i processi di scambio fondati sulla libera volontà di quelli che sono direttamente interessati a queste transazioni.

Esso introduce quindi una discriminazione negli scambi a seconda che avvengano tra residenti di uno stesso paese o tra i

residenti di questo paese e i residenti di paesi stranieri. In questo senso, il protezionismo è un *nazionalismo regolamentare*.

Si ha l'abitudine di considerare il protezionismo essenzialmente come una politica riguardante gli scambi di prodotti. In realtà, come vedremo, si può dare un'interpretazione più estensiva del protezionismo, che include per esempio i movimenti dei fattori di produzione.

Le pratiche protezioniste sono antiche, e per di più sono utilizzate in tutto il mondo. Ciò equivale a dire che sono fondate? Soltanto un'analisi rigorosa permette di rispondere a questa domanda. Diamo le grandi linee di tale analisi in quest'opera: i capitoli 1, 2 e 3 permetteranno innanzitutto di analizzare la libertà degli scambi, comprendere le conseguenze e le modalità del protezionismo e confrontare le situazioni protezioniste con le situazioni di libero scambio.

Arriveremo allora a un paradosso: il protezionismo sembra nocivo e tuttavia è generalizzato. Bisogna pensare che a dispetto dei discorsi di carattere generale, ostili al protezionismo, talune situazioni specifiche lo giustifichino lo stesso? Esiste in effetti tutta una serie di argomenti in favore del protezionismo. Li esamineremo nel capitolo 4. Ma, in realtà, il protezionismo è essenzialmente un fenomeno istituzionale e sociale, risultante dal gioco delle forze politiche (capitolo 5).

A dispetto di queste forze contrarie alla libertà degli scambi, è possibile progredire sulla strada della liberalizzazione. Prima di evocare alcuni esempi storici in questo senso nel capitolo 7, ne studieremo i processi nel capitolo 6.

## *Giustificazione del libero scambio*

Gli esseri umani sono differenti gli uni dagli altri, sia per ciò che riguarda le loro specifiche capacità produttive che i loro bisogni. Questo semplice fatto osservabile spiega lo scambio e permette di comprendere perché è vantaggioso. Studieremo innanzitutto lo scambio tra individui. I principi generali che ne trarremo permetteranno, per semplice estensione, di comprendere quindi gli scambi tra insiemi di individui, per esempio quelli che costituiscono una “nazione” e che praticano, di conseguenza, ciò che si chiama lo scambio *internazionale*.

### *Lo scambio tra individui*

Per comprendere bene il fenomeno dello scambio immaginiamo innanzitutto un mondo molto semplificato in cui esistono solo due individui, Piero e Paolo, e due beni, il grano e il vino. Se lo scambio è impossibile tra questi due individui, per una ragione o per un'altra, ognuno dovrà dunque provvedere ai propri bisogni. Supponiamo che Piero sia più abile di Paolo in entrambe le produzioni. Così, in una giornata di lavoro, è in grado di produrre 4 kg di grano o 2 litri di vino, mentre Paolo non può produrre che 1 kg di grano o 1 litro di vino.

Ognuno di essi sceglie di ripartire il suo tempo nelle due attività in funzione delle sue preferenze. Supponiamo, per esempio, che Piero abbia deciso un'utilizzazione del suo tempo tale che in media egli produce ogni giorno 2 kg di grano e 1 litro di vino (vale a dire che egli consacra lo stesso tempo a ognuna di

queste attività). Se vuole cambiare la struttura della sua produzione, per esempio al fine di consumare più vino, egli deve abbandonare la produzione di 2 kg di grano per ottenere 1 litro di vino supplementare. Si può chiamare “tasso di trasformazione individuale” il rapporto tra le quantità prodotte di ogni bene per unità di tempo. Per Piero questo tasso è uguale a  $\frac{1}{2}$ , vale a dire che può sostituire la produzione di 1 litro di vino alla produzione di 2 kg di grano o inversamente. Per Paolo il tasso di trasformazione individuale è uguale a  $\frac{1}{1}$ : per produrre 1 kg di grano supplementare deve sacrificare 1 litro di vino, per produrre 1 litro di vino supplementare deve rinunciare a 1 kg di grano.

Supponiamo ora che gli scambi diventino improvvisamente possibili tra questi due individui. Una visione superficiale della situazione potrebbe portare a pensare che Piero vada a sostituirsi a Paolo nelle due attività poiché è più produttivo in questi due campi<sup>1</sup>. Ora, ciò che spiegherà lo scambio e l'attività produttiva di ogni individuo non è il fatto che la loro produttività – vale a dire la loro produzione per unità di tempo – sia differente in termini assoluti (essendo Piero più produttivo di Paolo in tutte le produzioni); è il fatto che esistano differenze *relative* di produttività. Certo, Piero è più produttivo di Paolo nella produzione di vino, ma è relativamente *ancora più* produttivo nella produzione di grano. Poiché Piero non dispone di risorse di tempo illimitate, egli sprecherebbe il suo tempo se volesse produrre lui stesso tutto ciò di cui ha bisogno, quando può ricorrere allo scambio. Per produrre 1 litro di vino supplementare Piero deve sacrificare 2 kg di grano, mentre Paolo deve sacrificare solamente 1 kg di grano. È questa differenza che spiega l'interesse dello scambio e che permette di comprendere perché lo scambio avrà luogo. È, infatti, nell'interesse dei due individui di *specializzarsi* piuttosto nella produzione di uno dei due beni, venderne una parte e procurarsi così l'altro bene. Nel nostro esempio, Piero avrà in-

<sup>1</sup> Si fa un ragionamento di questo genere quando si pretende, per esempio, che un paese “sfavorito” non abbia niente da scambiare. Vedremo che questa idea è sbagliata.

teresse a specializzarsi nella produzione di grano – per la quale egli è *relativamente più abile* – e acquistare vino in cambio di grano, se egli può ottenere più di 1 litro di vino contro 2 kg di grano. Nello stesso modo, Paolo ha interesse a specializzarsi nella produzione di grano se può ottenere più di 1 kg di grano contro 1 litro di vino. Si vede chiaramente che questi desideri sono conciliabili.

Chiamiamo prezzo di mercato la quantità di un bene che si ottiene contro un altro bene nello scambio. Se, per esempio, i due partner eventuali si mettono d'accordo per un prezzo di mercato uguale a  $1/1,5$  – vale a dire che si scambia 1 litro di vino contro 1,5 kg di grano – lo scambio è vantaggioso per entrambi: per ottenere 1 litro di vino, Piero deve rinunciare a 1,5 kg di grano solamente, mentre avrebbe dovuto rinunciare a 2 kg di grano se avesse voluto produrre lui stesso il suo vino. Paolo ottiene 1,5 kg di grano sacrificando 1 litro di vino, mentre non avrebbe ottenuto che 1 kg di grano se avesse voluto produrre lui stesso il suo grano.

Ognuno dei due partecipanti alla negoziazione accetta di fare lo scambio, mentre sarebbe libero di non farlo. È quindi la prova che lo scambio apporta ad ognuno un guadagno che non possiamo misurare, ma la cui esistenza è certa. Non possiamo misurare questo guadagno perché è di natura *soggettiva*: se Piero accetta di vendere 1,5 kg di grano per ottenere 1 litro di vino è perché *per lui* l'utilità di 1 litro di vino è superiore all'utilità di 1,5 kg di grano. Per Paolo è esattamente l'inverso: per lui l'utilità di 1 litro di vino è inferiore all'utilità di 1,5 kg di grano. Lo scambio nasce da queste differenze nella valutazione *soggettiva e relativa* dell'utilità dei beni. Quali ne sono le ragioni? Esse possono dipendere da differenze dal lato della produzione, che derivano per esempio dal fatto che i due individui hanno differenti capacità produttive relative (essendo Piero relativamente più produttivo nella produzione di grano che di vino). Ma esse possono anche dipendere da differenze relative nelle preferenze e nei bisogni (essendo Piero relativamente più desideroso di consumare vino).

Peraltro poco importano le ragioni precise di questo scambio. Sappiamo in maniera indubitabile che, dato che differen-

ze relative tra individui esistono, o dal punto di vista delle loro capacità produttive, o dal punto di vista delle loro preferenze, esistono possibilità di scambio ed esiste un guadagno dovuto allo scambio. Questo guadagno non è misurabile, poiché è di natura soggettiva, ma non è per questo meno concreto. In altri termini ancora, i valori scambiati nel corso di una qualsiasi transazione, vale a dire i valori espressi in termini di prezzo di mercato di ciò che è acquistato e di ciò che è simultaneamente venduto, sono strettamente equivalenti. Supponiamo che si fosse scelto di esprimere il prezzo dei beni in termini di grano-numerario – vale a dire che il grano serve da unità di misura – e che 1 litro di vino valga 1,5 kg di grano. Se, per esempio, Piero vende 15 kg di grano ed acquista 10 litri di vino, il “valore” – espresso in termini di chili di grano – di ciò che egli vende è uguale a 15 e il “valore” di ciò che egli acquista è anch’esso uguale a 15 (poiché 1 litro di vino “vale” 1,5 kg di grano sul mercato, vale a dire nello scambio). Esiste dunque un’equivalenza dei *valori scambiati* (espressi in termini di un bene numerario, qui il grano). Ma questi valori scambiati – che sono tutto sommato misurabili – non devono essere confusi con i *valori soggettivi*, vale a dire la valutazione dell’utilità dei differenti beni da parte di un individuo per ciò che lo riguarda. Benché il valore misurato (o valore di scambio) di ciò che è acquistato da Piero è uguale al valore misurato di ciò che egli vende, egli ottiene un guadagno, vale a dire che il valore soggettivo (per lui) di ciò che egli acquista è superiore al valore soggettivo di ciò che egli vende, altrimenti non effettuerebbe la transazione in questione. Lo stesso vale per Paolo.

Così l’equivalenza contabile dei valori scambiati non deve nascondere questo fenomeno fondamentale: *lo scambio è produttivo*, nel senso che è *creatore di valore*, vale a dire che permette ai *due* partecipanti allo scambio di trovarsi in situazioni che preferiscono. In altre parole ancora, quando lo scambio è possibile e autorizzato, un individuo potrebbe benissimo non scambiare. Se egli si butta nello scambio è perché ne ottiene un profitto.

È da questa creazione di valore che deriva essenzialmente la *giustificazione fondamentale del libero scambio*: se un libero scambio ha luogo, siamo certi, senza bisogno di domandarlo loro, che è vantaggioso per *tutti* i partecipanti allo scambio. Questo è vero quando si considera lo scambio tra due individui, come nell'esempio qui sopra, ma anche se si considerano gli scambi tra insiemi di individui, per esempio quelli che costituiscono alcuni paesi. Un paese può in effetti definirsi come un insieme di individui situati in un dato territorio e sottomesi a un dato sistema di potere. Se il potere in questione non impedisce gli scambi liberi tra questo insieme di individui e gli altri insiemi (vale a dire gli altri paesi), si dirà che esiste libero scambio, essendo questo termine riservato in generale a caratterizzare gli scambi tra abitanti di paesi differenti – che si chiamano gli scambi *inter-nazionali* – e non gli scambi tra individui dello stesso paese. La situazione contraria – quella in cui dei vincoli specifici sono imposti agli scambi internazionali – corrisponde al protezionismo.

Supponiamo per semplificare che esistano due paesi nel mondo, A e B, e due prodotti, il grano e il vino. Se, in media, gli abitanti del paese A acquistano vino e vendono grano, è perché:

- sono *relativamente* più abili nel loro insieme<sup>2</sup> a produrre grano piuttosto che vino rispetto agli abitanti del paese B
- e/o preferiscono relativamente il vino al grano rispetto agli abitanti del paese B.

La natura del problema non è evidentemente modificata se si introduce la moneta nel ragionamento. Questa serve contemporaneamente come intermediaria negli scambi e come riserva di valore, ma qui ci interessa solo la prima di queste fun-

<sup>2</sup> Beninteso, è possibile che certi abitanti del paese A siano relativamente più abili a produrre vino che grano e siano dunque specializzati in questa produzione. Ma l'ipotesi qui sopra consiste solamente nell'ipotesi che *globalmente* gli abitanti di A siano relativamente più abili a produrre grano.

zioni<sup>3</sup>. Così, la precedente transazione consistente nello scambiare grano contro vino, sarà separata in due transazioni, l'una consistente nello scambiare grano contro moneta e l'altra consistente nello scambiare vino contro moneta: Piero, per esempio, venderà 15 kg di grano (a Paolo o a un'altra persona) contro una quantità di moneta che vale – in termini di prezzo di mercato – 15 kg di grano. E utilizzerà questa somma per acquistare (da Paolo o da un'altra persona) 10 litri di vino che valgono 15 kg di grano in termini di prezzo di mercato.

Si può peraltro immaginare – come accade ai nostri giorni – che, al posto di definire la moneta a partire da una certa quantità di merci<sup>4</sup>, le si dia un nome arbitrario, per esempio: euro (€). Se si utilizza la moneta come numerario (unità di valore) – e non solamente come intermediario degli scambi e riserva di valore – e se, a un dato periodo di tempo, si ha 1 kg di grano = 1 €, ne risulterà: 1,5 litri di vino = 1 €. La transazione immaginata qui sopra si effettuerà nella maniera seguente: Piero vende 15 kg di grano, che “valgono” 15 € (in termini di prezzi di mercato espressi in numerario euro), contro una somma di moneta uguale a 15 € (vale a dire che c'è un'equivalenza nello scambio tra i valori di mercato, espressi qui in numerario monetario). Poi egli rivenderà questi 15 € contro 10 litri di vino, che “valgono” 15 € (in termini di prezzi di mercato espressi in numerario euro). Egli alla fine avrà dunque scambiato 15 kg di grano contro 10 litri di vino.

Si possono registrare queste operazioni per mezzo di scritture contabili nel conto economico qui sotto:

#### CONTO ECONOMICO DI PIERO

<i>Acquisti (-)</i>		<i>Vendite (+)</i>	
Moneta	15€	Grano	15€
Vino	15€	Moneta	15€

<sup>3</sup> Sulla funzione della moneta ci si può riferire a due mie opere, Odile Jacob, *La vérité sur la monnaie*, Paris 1990, e *Macroéconomie*, PUF, Paris, 1990.

<sup>4</sup> Ricordiamo che in origine la moneta era formulata in termini di quantità di argento, rame, oro, sale, e così via.

Si può notare di sfuggita che si ha l'abitudine di attribuire il segno meno alla parte acquisti di una transazione e il segno più alla parte vendita. Deve essere chiaro che si tratta di una semplice convenzione di scrittura e che la convenzione contraria avrebbe potuto benissimo essere decisa. L'inconveniente di questa convenzione deriva dal fatto che induce la falsa idea che gli acquisti rappresentino qualcosa di "negativo". Quando gli acquisti si chiamano "importazioni", poiché il fornitore è straniero, se ne deduce a torto che è "dannoso" importare. Eppure abbiamo appena visto che gli acquisti sono inseparabili dalle vendite e che un individuo acquista per ottenere un supplemento di soddisfazione. In questo senso, ciò che gli apporta soddisfazioni, ciò che è desiderato, è la parte "acquisto" (importazione) della sua transazione; ciò che rappresenta un sacrificio per lui, è la parte "vendita" (esportazione) poiché deve rinunciare a utilizzare lui stesso ciò che vende ad altri.

Stabilendo il saldo relativo a ogni voce (transazioni sul grano, vino e moneta), si ottiene il seguente conto:

CONTO ECONOMICO DI PIERO

<i>Acquisti (-)</i>	<i>Vendite (+)</i>
Moneta    15€	Grano        15€

che traduce il fatto che in definitiva Piero ha scambiato per 15 € di vino contro 15 € di grano. Se si ripassa dal numerario monetario al numerario grano, e poiché 1 € = 1 kg di grano, si sono scambiati 10 litri di vino (che valgono 15 kg di grano) contro 15 kg di grano. Anche se, provvisoriamente, Piero ha scambiato grano contro moneta, ciò che desiderava fare alla fine era lo scambio di grano contro vino.

La natura del problema non cambia se si considera un maggior numero di beni. Essa non cambia nemmeno se si considera un maggior numero di persone. Possiamo, per esempio, immaginare che gli individui Piero, Giacomo e Giovanni costituiscano ciò che si chiama un "paese", poiché si trovano ad essere su uno stesso territorio, definito in maniera più o meno arbitraria. Essi scambiano tra di loro e scambiano con "stranieri". Se si re-

dige il conto economico dell'insieme che essi costituiscono, vale a dire il conto delle transazioni che effettuano con gli stranieri, si ritrova evidentemente la caratteristica che abbiamo incontrato qui sopra, cioè che gli acquisti sono uguali alle vendite (essendo gli uni e gli altri espressi in termini di uno stesso numerario, monetario o non monetario). Questo conto economico "consolidato" si presenta per esempio nella maniera seguente:

CONTO ECONOMICO DI PIERO, GIACOMO E GIOVANNI (PAESE A)

<i>Acquisti (-)</i>		<i>Vendite (+)</i>	
Moneta	15€	Grano	15€
Grano	5€	Moneta	5€
Vino	15€	Moneta	15€
Moneta	5€	Vino	5€

Questo esempio implica che non tutti gli individui che compongono il paese A sono specializzati nella produzione di grano, poiché ci sono anche alcune vendite di vino all'estero. Ma, "in media", esiste una specializzazione relativa del "paese" A nella produzione del grano. Se si prendono in considerazione solamente i saldi per voce, si ottiene il conto seguente:

CONTO ECONOMICO DI PIERO, GIACOMO E GIOVANNI (PAESE A)

<i>Acquisti (-)</i>		<i>Vendite (+)</i>	
Vino	10€	Grano	10€

Molto curiosamente, si prova il bisogno di dare un nome particolare a questo conto economico quando si rappresentano le transazioni tra un gruppo di individui situati sul territorio di un paese e gli individui situati nel resto del mondo: si parla allora di *bilancia dei pagamenti*. Ben inteso, la bilancia dei pagamenti che abbiamo appena considerato è molto semplificata. In particolare non abbiamo introdotto gli scambi di titoli e crediti. Per di più abbiamo ipotizzato che i partecipanti allo scambio considerino la moneta unicamente come un intermediario negli scambi, vale a dire che si sbarazzeranno rapida-

mente degli incassi che ottengono dalle loro vendite, in maniera da effettuare degli acquisti di prodotti. Ora, si può desiderare di conservare gli incassi monetari. Per il momento, resteremo nel quadro delle nostre ipotesi semplificate (assenza di transazioni su titoli e crediti, moneta che gioca solamente il ruolo di intermediaria negli scambi), in maniera da focalizzarci sull'analisi della protezione, che riguarda essenzialmente le transazioni su merci. Ma se si sopprimono queste ipotesi semplificatrici – ciò che faremo nel capitolo 4 – l'analisi della protezione non ne risulta modificata.



## *Effetti della protezione*

Il protezionismo – l’abbiamo già detto – è l’insieme delle misure di coercizione pubblica che consistono nel proibire o limitare gli acquisti di beni all’estero da parte dei residenti di un paese o nell’aumentarne il prezzo. I produttori del paese interessato sono così *protetti* rispetto alla concorrenza dei produttori stranieri.

Tra le principali misure protezioniste, si possono citare:

- il dazio, o tariffa doganale: è un’imposta specifica sui beni importati o su alcuni di essi. Si dice che la tariffa è *ad valorem* se è calcolata come percentuale del valore del bene importato. Si dice che è *specifica* se si tratta di una tariffa fissa per unità di bene o quantità (per esempio chilogrammo, metro, ecc);
- il contingente o quota: è una misura di ordine quantitativo che consiste nel limitare anticipatamente la quantità di un bene la cui importazione è autorizzata durante un dato periodo. Ogni importazione oltre il contingente è proibita;
- le misure amministrative che sottomettono le importazioni ad autorizzazioni preliminari (rilascio di licenze di importazione), proibiscono talune importazioni (per esempio di prodotti considerati pericolosi) o esigono il rispetto di certe norme (per esempio per ragioni tecniche, di sicurezza, di salute, ecc.). Quando queste misure sono decise, non necessariamente esiste l’intento protezionista – vale a dire la volontà di proteggere i produttori nazionali rispetto ai produttori stranieri –, ma ciò non toglie il loro carattere protezionista (vedi cap. 3).

Altre misure possono avere un'incidenza protezionista. Le esamineremo in dettaglio nel cap. 3.

### *L'analisi dei dazi*

Supponiamo per il momento che un paese, chiamato per esempio Gallia, si trovi in un'economia non monetaria e che esistano solamente due beni scambiati, il grano e il vino. In situazione di libero scambio, questo paese – vale a dire i suoi abitanti (i Galli) – acquista in ogni periodo 10 litri di vino e vende 15 kg di grano (come Piero nell'esempio del capitolo I), vale a dire che i Galli sono specializzati nella produzione di grano e il resto del mondo nella produzione di vino. Questa specializzazione produttiva permette agli uni e agli altri di beneficiare di un tenore di vita più elevato, come abbiamo visto precedentemente. Peraltro, si può ragionevolmente supporre che la Gallia sia piccola rispetto al resto del mondo, il che implica che i prezzi relativi dei prodotti sono essenzialmente determinati dalle offerte e dalle domande degli abitanti del resto del mondo: si scambia, per esempio, 1 litro di vino contro 1,5 kg di grano. Per questo prezzo i Galli desiderano dunque vendere 15 kg di grano e acquistare 10 litri di vino, ciò che fanno effettivamente, con maggiore soddisfazione di tutti.

Ma immaginiamo che tutto d'un colpo il capo dei Galli, Interventix, utilizzando il potere specifico di coercizione di cui ha il monopolio, imponga un dazio sulle importazioni – vale a dire sugli acquisti effettuati all'estero – fissando un'aliquota del 25%. Per il momento non ci interroghiamo sulle motivazioni di una tale decisione, avremo l'occasione di discuterle più avanti.

Che cosa succederà? All'estero, per cedere 1 litro di vino un qualsiasi venditore desidererà ottenere 1,5 kg di grano, poiché tale è il prezzo del vino in grano. Se i Galli importano (acquistano) 10 litri di vino, dovranno cedere 15 kg di grano. Ma Interventix preleverà il 25% degli acquisti al passaggio della frontiera, vale a dire 2,5 litri di vino. Contro 15 kg di grano che avranno ceduto, gli importatori Galli si ritroveranno con 7,5 litri di vino e non più 10. Il prezzo relativo tra il vino e il grano

risultante dallo scambio internazionale (dopo il prelievo fiscale) è dunque da ora in poi di  $\frac{1}{2}$ , al posto di  $1/1,5$ : si scambia 1 litro di vino contro 2 kg di grano.

È evidentemente inconcepibile che esistano prezzi relativi differenti all'interno della Gallia a seconda che si faccia ricorso alla produzione interna o allo scambio internazionale. Il nuovo prezzo relativo ( $\frac{1}{2}$ ) si imporrà dunque all'interno. Si possono allora determinare le conseguenze di questa imposta specifica, prelevata sugli importatori e che si chiama dazio:

1. La prima conseguenza è una conseguenza globale incontrovertibile: c'è una perdita di benessere per gli abitanti della Gallia, nella misura in cui i vantaggi dovuti al libero scambio e legati alla specializzazione interindividuale sono limitati o persino soppressi. Così, immaginiamo che le condizioni di produzione in Gallia siano tali che "il prezzo relativo d'isolamento" tra il vino e il grano sia di  $\frac{1}{2}$  (1 litro di vino contro 2 kg di grano) in assenza di scambi internazionali (situazione di autarchia o isolamento). Nell'esempio che abbiamo preso, non esiste allora più interesse a scambiare: facendo ricorso allo scambio internazionale e pagando il dazio del 25%, un venditore di grano non ottiene più vino di quanto possa ottenerne rivolgendosi a un produttore nazionale. Con un dazio più basso, alcuni scambi sussisterebbero, ma il guadagno dovuto allo scambio sarebbe tuttavia più basso che nel caso di libero scambio. *Il protezionismo implica necessariamente una peggiore utilizzazione delle risorse produttive.* Questa è un'evidenza: si guadagna nel passare dall'autarchia al libero scambio, si perde nel riprendere la direzione dell'autarchia.

2. La perdita globale non è ugualmente ripartita e certi abitanti del paese protezionista ottengono anzi un guadagno dalla protezione. Quando avevamo analizzato i vantaggi del libero scambio, per semplificare avevamo supposto che Piero era capace di produrre, con gli stessi fattori di produzione, 1 litro di vino o 2 kg di grano. Ne avevamo concluso che egli aveva interesse ad abbandonare ogni produzione di vino se avesse potuto scambiare 1 litro di vino contro 1,5 kg di grano. Ma le situazioni reali sono più complesse. Si può innanzitutto immaginare che esistano nei paesi differenti produttori, più o meno abili a

produrre grano (vale a dire il cui tasso di trasformazione rispetto al vino sia più o meno elevato), e si può anche supporre che Piero sia capace di utilizzare alcune terre di minore qualità per produrre più grano se il prezzo di quest'ultimo (in termini di vino) è più remunerativo. Così, passando dalla situazione di autarchia alla situazione di libero scambio – che permette di procurarsi il vino ad un prezzo minore –, i produttori di vino meno efficienti abbandoneranno progressivamente la produzione di vino per dedicarsi alla produzione di grano e solo i produttori di vino efficienti continueranno a produrre. Inversamente, quando si passa dalla situazione di libero scambio alla situazione di protezione, i produttori meno efficienti si trovano di nuovo in grado di produrre vino. Quanto ai produttori di vino efficienti, essi beneficiano di un guadagno supplementare, poiché possono d'ora in poi vendere il loro vino a un prezzo più elevato (in termini di grano).

La protezione implica dunque uno spreco globale di risorse, poiché queste non sono utilizzate nella maniera più efficiente, ma alcuni produttori – i produttori di vino nel nostro esempio – ne beneficiano. A loro volta i produttori di grano sono evidentemente perdenti rispetto alla situazione di libero scambio, poiché ricevono meno vino contro il loro grano. È dunque importante rendersi conto che la protezione, se beneficia alcuni – i produttori dei beni protetti – nuoce a *tutti gli altri*. La perdita degli uni, in valore assoluto, è necessariamente superiore al guadagno degli altri poiché esiste una perdita globale: i produttori di vino possono ottenere un guadagno solamente imponendo agli abitanti del paese una perdita superiore a questo guadagno.

È dunque chiaro che il vantaggio accordato in un paese ad una categoria di produttori – quelli che producono i prodotti protetti dalla concorrenza estera – è ottenuto a spese degli altri produttori. La ragione è che la protezione si traduce del tutto naturalmente – e potrebbe anche definirsi in tal modo – in una modificazione dei prezzi relativi interni risultante da un intervento statale (in questo caso, un'imposta chiamata dazio): l'introduzione di un dazio sulle importazioni di vino concede una protezione – un favore – alla produzione nazionale di vino *nella*

*misura* in cui impone un carico supplementare – uno sfavore – alla produzione di grano. In altre parole, la protezione positiva di cui beneficiano i produttori di vino corrisponde in maniera indissolubile alla “protezione negativa” che pesa sui produttori di grano. Favorire i primi è sfavorire i secondi (e imporre una minore efficienza produttiva all’insieme degli abitanti della nazione). Nel caso che esaminiamo – in cui esistono solamente due beni – questa conclusione è immediata. E si può peraltro immaginare che i produttori di grano proveranno con vigore a impedire che i produttori di vino ottengano il privilegio in questione, poiché si renderanno immediatamente conto che è pagato da loro.

Questi trasferimenti forzati di risorse sono meno apparenti se esiste un gran numero di prodotti. Supponiamo che questo sia il caso e che inizialmente ci si trovi nella situazione di libero scambio. Le autorità pubbliche fanno allora beneficiare i produttori di vino di una protezione sotto forma di dazi. Il guadagno di questi produttori è necessariamente ottenuto a spese di *tutti* gli altri produttori: il prezzo del vino aumenta in termini di ognuno degli altri beni, vale a dire che si ottiene meno vino in contropartita di ciascuno di questi altri prodotti. Ma è evidente che questo effetto è tanto più diffuso e tanto più difficilmente percepibile quanto più esiste un gran numero di beni. Vedremo più avanti che anche l’esistenza stessa del protezionismo è legata a questa caratteristica (cap. 5).

Si possono interpretare le precedenti osservazioni come una semplice applicazione della teoria tradizionale del monopolio. Questa in effetti spiega che il monopolista – vale a dire il produttore che si trova ad essere il solo su un mercato – può imporre un prezzo più elevato di quello che vi sarebbe nella situazione di concorrenza, in modo tale che la perdita dei consumatori è superiore, in valore assoluto, al guadagno del monopolista. Nel quadro di questa teoria tradizionale, la concorrenza è definita in particolare dal fatto che esiste un gran numero di produttori su un dato mercato. Questa definizione è contestabile perché in realtà, quando la concorrenza esiste, ogni produttore cerca di differenziarsi dagli altri producendo beni migliori e meno cari, vale a dire ottenendo, tramite i propri sfor-

zi produttivi, una posizione (momentaneamente) “monopolistica”. Ma questa posizione è sempre minacciata, poiché non è protetta dalla forza<sup>1</sup>. È per questo che la concorrenza deve piuttosto definirsi come la situazione in cui ogni produttore è libero di entrare su un mercato qualsiasi. Per contro, lo Stato dispone del monopolio della coercizione legale e può dunque limitare l’accesso a un mercato. È esattamente ciò che accade quando impone taluni dazi sull’importazione di un prodotto: c’è allora creazione di una situazione monopolistica – vale a dire protetta dalla concorrenza estera – a vantaggio dei produttori nazionali. Si ritrova allora il risultato della teoria tradizionale: il guadagno di un monopolista è ottenuto a spese dei consumatori e il valore di questo guadagno è inferiore, in valore assoluto, al valore della loro perdita. Il trasferimento forzato dai consumatori ai produttori che rappresenta la protezione è dunque particolarmente inefficiente poiché si traduce in una distruzione di valore.

3. Esiste un altro beneficiario della protezione, lo Stato. Questo è evidente poiché il dazio è un’imposta. Nell’esempio qui sopra, per ogni unità di vino importata, lo Stato preleva un’imposta pari al 25% del valore importato. Beninteso, il valore dell’imposta può essere espresso utilizzando come numerario il vino o il grano. Peraltro, l’imposta può essere effettivamente pagata in vino o in grano: se gli abitanti della Gallia acquistano 10 litri di vino contro 15 kg di grano, per essi è lo stesso cedere allo Stato 2,5 litri di vino o 5 kg di grano. Se pagano 2,5 litri di vino, ciò significa che ottengono 7,5 litri di vino contro 15 kg di grano (in modo tale che il prezzo relativo interno tra il vino e il grano è uguale a  $1/2$ ). Se essi cedono 5 kg di grano allo Stato, ciò significa che, per ottenere 10 litri di vino, essi devono cedere 20 kg di grano (15 ai loro partner stranieri e 5 allo Stato): il prezzo relativo interno è ancora uguale a  $1/2$ .

In altri termini, un dazio sulle importazioni con un’aliquota del 25% può essere interpretato in due maniere che sono perfettamente equivalenti: si può dire che i partecipanti nazio-

<sup>1</sup> Su questo punto si veda la nostra opera, *La concurrence*, PUF, Paris, collana “Que sais-je?”, 1995.

nali allo scambio devono pagare allo Stato il 25% di ciò che ricevono dai loro partner stranieri in contropartita di ciò che vendono loro (essi vendono 15 kg di grano, ottengono 10 litri di vino sui quali pagano 2,5 allo Stato); o si può dire che, per ottenere 10 litri di vino, devono cedere 20 kg di grano, di cui il 25 % spetta allo Stato. Essendo il prezzo interno uguale a  $\frac{1}{2}$ , lo Stato può sempre trasformare, a questo prezzo, il vino che ha ottenuto in pagamento dell'imposta in grano, o, viceversa, trasformare il grano in vino. Il che è lo stesso per i partecipanti allo scambio: se essi hanno pagato il dazio in vino, essi hanno forse ottenuto questo vino vendendo grano (essendo il prezzo interno di  $\frac{1}{2}$ , hanno dovuto pagare 5 kg di grano per pagare un'imposta che ammonta a 2,5 litri di vino).

4. Arriviamo dunque ad una conclusione importante: è *equivalente imporre un dazio sulle importazioni o sulle esportazioni*<sup>2</sup>. La ragione è semplice: non si può separare in una transazione la parte acquisto e la parte vendita, in modo tale che, in realtà, quando si tassa un acquisto si tassa l'insieme della transazione e, di conseguenza, la vendita corrispondente a questo acquisto. Così, credendo di tassare le importazioni, si tassa anche le esportazioni, credendo di scoraggiare le importazioni, si scoraggiano anche le esportazioni. Contrariamente a ciò che generalmente si crede, la protezione – sotto forma, per esempio, di un dazio – non favorisce le esportazioni rispetto alle importazioni: essa favorisce le attività interne rispetto alle attività di scambio internazionale, che si tratti di importazioni o di esportazioni. Questa sarà una ragione per spiegare più avanti (cap. 4) che è assurdo imporre una politica protezionistica per sedicenti motivi di bilancia dei pagamenti.

5. Il protezionismo, avendo l'obiettivo di avvicinare i prezzi relativi nello scambio internazionale ai prezzi relativi interni di isolamento, rende lo scambio internazionale meno desiderabile. C'è dunque una diminuzione della specializzazione e degli scambi: il protezionismo non riduce solamente le importa-

<sup>2</sup> Per essere assolutamente precisi, bisognerebbe dire che è equivalente imporre un dazio del 25% sul valore delle importazioni prima del pagamento del dazio o del 25% sulle esportazioni, dazi inclusi.

zioni, riduce *simultaneamente* le esportazioni. Al limite si ritorna ad una situazione di autarchia (assenza di scambi internazionali). Si può notare di sfuggita che il protezionismo è tanto più nocivo quanto più piccola è la dimensione economica di un paese. Infatti, più un paese è grande più i suoi prezzi relativi influenzano i prezzi internazionali: l'apertura agli scambi modifica dunque relativamente meno i suoi prezzi relativi che non nel caso di un paese piccolo. Per contro, se un piccolo paese dovesse soddisfare da sé tutti i bisogni dei suoi abitanti, lo farebbe necessariamente in maniera meno efficiente. È per questo che le politiche protezionistiche adottate dalla maggior parte dei paesi sottosviluppati – che sono piccoli paesi dal punto di vista economico – sono particolarmente nocive. All'opposto, in piccoli paesi come le “quattro tigri” del Sud-Est Asiatico (Taiwan, Corea del Sud, Singapore e Hong Kong) si sono compresi i vantaggi che poteva portare l'apertura all'estero<sup>3</sup>.

6. Abbiamo ricordato qui sopra che un dazio è un'imposta. Si può ora aggiungere che costituisce una maniera costosa di prelevare l'imposta. Certamente, esiste un costo amministrativo costituito non solamente dai costi di bilancio dei servizi doganali, ma anche dagli obblighi – il cui costo non è registrato statisticamente – che devono sopportare gli importatori (dichiarazioni, formalità, controlli, ritardi nei termini di consegna ecc.). Ma al di là di questo costo – che esiste a diverso titolo per il prelievo di ogni imposta – esiste un costo specifico, e difficile da misurare, corrispondente alla perdita di benessere dei consumatori dovuta alla distorsione di prezzo imposta dalla politica protezionista.

Finora abbiamo implicitamente ipotizzato che le perdite dovute a questo prelievo fiscale fossero sopportate integralmente dai residenti. È possibile, in realtà, che il peso sia diviso tra i residenti e gli stranieri. Questo risulta molto semplicemente dal fatto che il protezionismo in un paese riduce gli scambi internazionali e, di conseguenza, il guadagno ottenuto dallo

<sup>3</sup> Contrariamente a ciò che si pensa, la forte crescita di questi paesi non è “tirata dalle esportazioni”. Essa ha essenzialmente radici interne, ma le risorse non sono sprecate dal protezionismo, il che permette uno sviluppo rapido degli scambi internazionali, importazioni come esportazioni.

scambio internazionale da tutti i partecipanti allo scambio. Esso riporta tutti i paesi verso la situazione di autarchia. Gli abitanti di un paese sopportano tanto più gli effetti del protezionismo di un altro paese tanto più questo è più grande e dunque più in grado di modificare i prezzi relativi internazionali. Vedremo più avanti un'applicazione particolare di questa idea, conosciuta sotto il nome di "tariffa ottima" (cap. 4).

Abbiamo finora misurato i prezzi relativi in termini di un numerario reale, vale a dire, per esempio, in termini di chilogrammi di grano. Ma se esiste la moneta, si può utilizzarla come numerario, vale a dire misurare i prezzi dei prodotti in termini di unità monetarie. Sia una moneta chiamata euro (€) e supponiamo che a un dato momento si abbia il seguente prezzo monetario: 1 kg di grano = 1 €. Conoscendo il prezzo relativo tra il grano e l'euro, si può passare da un numerario ad un altro: da un prezzo reale del vino in chilogrammi di grano (per esempio, 1 litro di vino = 1,5 kg di grano) a un prezzo monetario in euro (ossia 1 litro di vino = 1,5 €) o viceversa. I prezzi relativi tra il grano e il vino non ne sono evidentemente modificati. In altre parole, l'introduzione di un numerario monetario non modifica in niente il ragionamento precedente. Se si suppone che esista una sola moneta nel mondo, per esempio l'euro, un paese importa il prodotto (i prodotti) il cui prezzo di isolamento, espresso in euro, è maggiore del prezzo estero ed esporta il prodotto (i prodotti) il cui prezzo di isolamento, espresso in euro, è minore del prezzo estero.

Vedremo più avanti (cap. 4) ciò che si può dire se si considera la moneta non solamente come un numerario eventuale, ma soprattutto come un bene specifico, che rende servizi specifici. La teoria della protezione che abbiamo appena presentato non ne sarà per questo modificata.

### *L'analisi delle quote*

Ricordiamolo, un dazio consiste nel modificare i prezzi dei beni scambiati, una quota consiste nel modificare le quantità scambiate, per esempio limitando autoritariamente la quantità

importata di un bene particolare. L'imposizione di un dazio – che aumenta il prezzo interno del bene – si traduce in una diminuzione delle quantità scambiate (sia del prodotto tassato che dei prodotti che sono venduti in contropartita). Simmetricamente, l'imposizione di una quota all'importazione si traduce in una diminuzione degli scambi – dunque tanto delle esportazioni quanto delle importazioni – e in un aumento del prezzo del bene così protetto.

### *Diminuzione degli scambi.*

Riprendiamo l'esempio precedente in cui soltanto il grano e il vino erano scambiati internazionalmente e supponiamo che in assenza di protezione (dazi o quote), i Galli importino 10 litri di vino ed esportino in contropartita 15 kg di grano (ossia un prezzo relativo di 1 contro 1,5). Ad un dato momento, lo Stato impone una quota sotto forma di un divieto di importare più di 5 litri di vino. Poiché, sul mercato internazionale, si scambia 1 litro di vino contro 1,5 kg di grano, gli esportatori dovranno ridurre le loro esportazioni: esse passano da 15 kg di grano a 7,5 kg di grano.

Ritroviamo dunque una lezione molto vicina alla precedente: è la stessa cosa limitare un'importazione o limitare l'esportazione corrispondente. È una conseguenza logica del carattere indissolubile dell'acquisto e della vendita. Più la quota di importazione è bassa, più gli scambi internazionali sono ridotti e più ci si avvicina alla situazione di autarchia.

### *Variatione dei prezzi relativi*

Se lo Stato limita gli acquisti di vino – che è equivalente a limitare le vendite di grano – ciò significa che, rispetto alla situazione di libero scambio, nel paese c'è meno vino disponibile e più grano (una parte del grano che era esportato per acquistare vino non può più essere esportata e deve dunque essere venduta sul mercato interno). Il vino diventa dunque re-

lativamente più scarso (rispetto al grano) e il grano relativamente più abbondante (rispetto al vino). Ne risulta che il prezzo del bene più scarso aumenta per semplice applicazione della teoria generale dei prezzi: il prezzo relativo del vino in termini di grano aumenta (vale a dire che il prezzo relativo del grano in termini di vini diminuisce). Ci si avvicina ai prezzi relativi di isolamento.

L'imposizione di una quota provoca dunque una variazione del prezzo relativo molto simile a quella che un dazio introduce direttamente: nel caso del dazio si manipolano i prezzi relativi – dissociando i prezzi interni dai prezzi esterni – e ne risultano variazioni delle quantità scambiate. Nel caso delle quote – chiamate anche restrizioni quantitative agli scambi – si manipolano le quantità scambiate e ne risulta una variazione dei prezzi relativi.

L'idea secondo cui è equivalente limitare le importazioni o le esportazioni sembra semplice quando esistono solo due beni scambiati. Ma cosa succede quando esiste un gran numero di beni scambiati? Se si limitano le quantità importate di un bene qualsiasi, si limitano necessariamente e simultaneamente le quantità esportate di certi beni. Ma è generalmente *impossibile* sapere precisamente quali esportazioni avrebbero luogo se fossero sopresse le quote esistenti.

Si possono peraltro analizzare gli effetti di ripartizione delle quote in una maniera molto simile a quella che è stata precedentemente seguita per i dazi. Una quota d'importazione conviene innanzitutto ai produttori nazionali di prodotti concorrenti poiché beneficiano di un "mercato imprigionato".

La quota fa peraltro subire un costo agli acquirenti potenziali poiché i beni che desiderano sono meno abbondanti e più cari. Come per i dazi, le quote rappresentano un trasferimento a spese degli acquirenti e a vantaggio dei venditori (di beni concorrenti). C'è uno sfruttamento di una posizione di monopolio, resa possibile dalla coercizione imposta dagli uomini di Stato. Essa si traduce nel fatto che c'è una rarefazione "artificiale", imposta, dei beni in questione. Noi sappiamo che, in questo caso, la perdita degli uni – in valore assoluto – è superiore al guadagno degli altri.

Ma questi effetti non sono gli unici. La rarefazione del prodotto crea una “rendita di scarsità” che può eventualmente essere divisa tra più partner. Abbiamo appena visto che i produttori di prodotti concorrenti ne prendono la loro parte (sotto forma di sbocchi interni più abbondanti e prezzi più elevati per i loro prodotti). Ma anche altri possono approfittare di questa situazione, in particolare gli importatori del prodotto in questione e anche, molto paradossalmente in apparenza, i produttori esteri del bene a cui si impone una limitazione quantitativa all’entrata<sup>4</sup>. Supponiamo infatti che la domanda del prodotto contingentato sia molto poco elastica: lo si desidera talmente – rispetto agli altri beni – che la domanda diminuisce “poco” quando il prezzo aumenta “molto”. La rarefazione artificiale del mercato permette allora di smaltire la quantità contingentata ad un prezzo considerevolmente più elevato del prezzo che risulterebbe da una situazione di libero scambio.

Utilizziamo ancora una volta l’esempio precedente: in una situazione di libertà, i residenti della Gallia desidererebbero acquistare 10 litri di vino contro 15 kg di grano (a un prezzo relativo di 1/1,5) e immaginiamo che a questo prezzo gli esportatori esteri di vino realizzino un profitto del 10%. In altre parole, per ogni litro di vino venduto, essi ricevono 0,1 litri di vino (o 1,5 kg di grano) a titolo di profitto: il valore totale del loro profitto è dunque uguale a 1 litro di vino o 1,5 kg di grano, per 10 litri di vino venduti.

Supponiamo ora che gli uomini di Stato, in Gallia, proibiscano le importazioni di vino superiori ai 5 litri. Supponiamo anche che il vino sia talmente desiderato in Gallia che il suo prezzo interno passa a 1 litro di vino = 3 kg di grano. Per i produttori stranieri, per ipotesi, i costi relativi alla produzione sono tali che si scambia 1 litro di vino contro 1,5 kg di grano (il

<sup>4</sup> A titolo di esempio ci si può riferire all’articolo di Jean-Jacques Rosa, “Vertus douteuses des quotas volontaires”, «Le Figaro», 25-26 febbraio 1990. Così le “limitazioni volontarie” di esportazioni di automobili da parte dei produttori giapponesi verso gli Stati Uniti – in realtà, accordi negoziati tra i governi – avevano aumentato i profitti delle imprese giapponesi: il 20% della produzione esportata da Honda negli Stati Uniti le rendeva il 75% dei suoi profitti.

che lascia loro un profitto del 10%). Di conseguenza quelli che vendono vino in Gallia ottengono da ora in poi un profitto supplementare di 1,5 kg di grano per litro di vino venduto. Certo, essi vendono meno e perdono, di conseguenza, il 10% di profitto che facevano su ogni litro di vino che non è più venduto. Ma questa diminuzione è per essi più che compensata dall'aumento del prezzo. Infatti, ognuno dei 5 litri che restano venduti fruttano loro un profitto supplementare uguale a 1,5 kg di grano, ossia 7,5 kg di grano in totale.

La teoria del monopolio mostra classicamente che il monopolista ha interesse a rarefare le quantità vendute in modo da aumentare il prezzo, a condizione che l'aumento unitario dei prezzi gli renda, in termini di profitto totale, più di ciò che perde in termini di quantità (essendo il profitto il prodotto delle quantità vendute per il profitto unitario). Ma il produttore che sognerebbe di poter realizzare questa soluzione generalmente non vi arriva quando lo scambio è libero.

L'intervento statale fornisce allora un'occasione eccezionale al venditore straniero (e/o al suo intermediario, l'importatore) di limitare l'accesso al mercato, rarefare le quantità vendute e imporre prezzi superiori ai prezzi del mercato mondiale. La sua capacità di ricavare un profitto da questa situazione monopolistica – che risulta essa stessa dall'esercizio statale del monopolio della coercizione organizzata – dipende dalla reazione della domanda alle variazioni di prezzo e, di conseguenza, dall'esistenza di sostituti più o meno prossimi nel paese protetto. Se, per esempio, i francesi considerano che le automobili francesi costituiscano beni molto differenti dalle automobili giapponesi, il contingentamento delle automobili giapponesi li indurrà a pagare molto caro per ottenere una vettura giapponese. In questo caso, non sono solo i produttori nazionali che approfittano della protezione (sotto forma di sbocchi più estesi e prezzi più elevati), ma anche e soprattutto i produttori stranieri. Se, invece, *nella mente degli utilizzatori potenziali*, il grado di sostituibilità tra i prodotti nazionali e i prodotti esteri contingentati è grande, sono i produttori nazionali che approfitteranno di più della protezione. Ma sono sempre i consumatori che ne sopporteranno il costo.

Esiste peraltro una differenza tra il dazio e il contingente. Il dazio, infatti, è un'imposta e frutta dunque risorse allo Stato. Questo non è evidentemente il caso del contingente. Ma le cose non sono in realtà così semplici. Infatti, il contingentamento crea una situazione di scarsità artificiale in cui si limitano i diritti di accesso a un determinato mercato. Il problema è allora sapere come si attribuiranno i diritti restanti tra produttori stranieri concorrenti e tra differenti importatori: si autorizzerà l'acquisto di un prodotto di questa o quella marca, si favorirà questo o quell'importatore? La ripartizione dei diritti ad accedere a un mercato può evidentemente essere fatta in maniera arbitraria. Ma possono essere immaginate altre procedure. Così, lo Stato può vendere questi diritti all'asta, nel cui caso recupera una parte, più o meno importante, del guadagno monopolistico precedentemente studiato, essendo in eguale misura ridotto il profitto dei produttori stranieri e degli importatori.

Ma esistono anche altre forme di "redistribuzione" del guadagno di monopolio. Poiché il diritto ad accedere a un mercato ha necessariamente un valore di mercato in questo universo di rarefazione artificiale, si instaurerà probabilmente un mercato dei diritti. È legale nell'ipotesi che abbiamo appena considerato, vale a dire quella in cui lo Stato procede a delle vendite all'asta. Ma può benissimo essere – e lo è spesso – illegale e nascosto: chi ha la possibilità di decidere la ripartizione dei diritti di accesso – funzionario o uomo politico – può monetizzarli, vale a dire domandare una "bustarella". In questo caso, il guadagno di monopolio non è parzialmente recuperato dal bilancio pubblico, cade nella tasca di persone private aventi poteri nella sfera pubblica. Si può allora anche immaginare che, in certi paesi, la possibilità di ottenere in tal modo guadagni senza particolare sforzo produttivo induce i beneficiari potenziali a creare e a mantenere i sistemi di contingentamento. Gli argomenti protezionisti (che illustreremo nel capitolo IV) non sono allora nient'altro che degli alibi di confisca personale di risorse altrui.

## *La tariffa effettiva*

Per il momento abbiamo ragionato implicitamente come se lo scambio riguardasse unicamente prodotti finiti. Ora, esso può riguardare anche prodotti intermedi. Supponiamo, ad esempio, che i Galli importino grano e vendano pomodori, con un prezzo relativo tra questi due beni uguale a 1/1 (si scambia 1 kg di grano contro 1 kg di pomodori). In assenza di protezione, questo prezzo è allo stesso tempo il prezzo mondiale – dunque il prezzo a cui si fanno gli scambi internazionali della Gallia – e il prezzo interno della Gallia. Alcuni produttori allora acquistano grano a questo prezzo, lo trasformano in farina, poi in biscotti. Supponiamo infine che con 1 kg di grano – e dunque con una quantità inferiore di farina – si produca una certa quantità di biscotti (per esempio, 1 kg) e che il prezzo di 1 kg di biscotti sia uguale a 2 kg di pomodori.

Come si stabilisce questo prezzo dei biscotti? A prima vista, esso corrisponde al costo di produzione, vale a dire al prezzo della materia prima che è il grano, ma anche a ciò che si può chiamare l'insieme dei "valori aggiunti" che risultano dall'attività dei produttori di biscotti: si tratta in particolare del costo della manodopera, dell'ammortamento dei macchinari, del profitto dei produttori<sup>5</sup>. Il "valore aggiunto" allora è qui uguale a 1 kg di pomodori per chilo di biscotti poiché si scambia 1 kg di biscotti contro 2 kg di pomodori e poiché si deve acquistare 1 kg di grano – che vale 1 kg di pomodori – per produrre questo chilo di biscotti.

In realtà, sarebbe erroneo pensare che il prezzo di vendita dei biscotti è la semplice risultante della somma dei costi di produzione (prezzo del grano, della manodopera, ecc.). Il prezzo è in realtà determinato dal mercato, vale a dire dal confronto delle offerte e delle domande. In assenza di protezione, il mercato è mondiale, vale a dire che esiste un prezzo mondiale del chilo di biscotti (supponendo che si possano definire i biscotti

<sup>5</sup> Esistono anche, evidentemente, altri ingredienti oltre il grano, per esempio l'acqua, il burro ecc. Ma per semplificare il ragionamento ci interessiamo qui ad una sola materia prima, il grano.

come un bene omogeneo). Gli eventuali Galli produttori di biscotti “guardano” allora al mercato dei biscotti, comprendono che, per poter vendere e fare un profitto, bisogna che i costi di produzione siano inferiori, o al più uguali, a questo prezzo mondiale di vendita (1 kg di biscotti contro 2 kg di pomodori). Si lanceranno nella produzione di biscotti soltanto se possono fare concorrenza ai produttori stranieri. Per questo, sceglieranno eventualmente delle tecniche di produzione particolari che tengano conto, per esempio, delle specificità locali: così, se la manodopera è abbondante e a buon mercato, sceglieranno le tecniche che richiedono relativamente molto lavoro e poco capitale, rispetto a ciò che si pratica probabilmente nei paesi relativamente ricchi di capitale e poveri di manodopera.

Di conseguenza, anche se tutti i produttori di biscotti del mondo non utilizzano esattamente le stesse tecniche di produzione, essi agiscono tutti in modo da essere “competitivi”, vale a dire in maniera che i loro costi di produzione siano compatibili con i prezzi che prevalgono sui mercati mondiali, tanto per le loro materie prime (il grano) che per i loro prodotti finali (i biscotti). Ignorando, per ragioni di semplificazione, le eventuali differenze di costi di trasporto, si potrà allora dire che importa poco per un produttore gallico importare grano gallico o straniero, nella misura in cui esiste unicità di prezzo sul mercato. Nello stesso modo, importerà poco ai consumatori – in Gallia o all'estero – di acquistare biscotti gallici o stranieri, nella misura in cui i loro prezzi saranno comparabili.

Immaginiamo ora che a un dato momento le autorità impongano un dazio del 50% sulle importazioni di grano, vale a dire che bisogna d'ora in poi cedere 1,5 kg di pomodori per ottenere 1 kg di grano. Questa protezione avvantaggia i Galli produttori di grano poiché essi possono da ora in poi ottenere 1,5 kg di pomodori contro 1 kg di grano, a causa dell'ipotesi di unicità di prezzo sul mercato (ed è forse per questa ragione che la protezione è stata introdotta). Ma cosa succede dal punto di vista dei produttori di biscotti?

Apparentemente, per loro non cambia nulla, poiché non si sono introdotti dazi sui biscotti. Ma è sempre il prezzo internazionale che prevale per essi, ossia quello di 1 kg di biscotti

contro 2 kg di pomodori. Ora, da ora in poi, la materia prima (il grano) che è loro necessaria per produrre 1 kg di biscotti è loro venduta al prezzo di 1,5 kg di pomodori invece di 1 kg, che il produttore sia gallico o straniero. Per poter sostenere la concorrenza estera – al prezzo di  $\frac{1}{2}$  – bisognerebbe dunque diminuire il loro valore aggiunto, in modo tale che rappresenti solo 0,5 kg di pomodori per chilo di biscotti prodotti: questo implicherebbe, per esempio, la decisione di diminuire della metà tutte le remunerazioni (salari, profitti, interessi).

Da questo esempio possiamo trarre le seguenti conclusioni:

- il vantaggio ottenuto dai produttori in un'attività protetta è necessariamente ottenuto a spese di altri, ossia i consumatori, ma anche degli altri produttori, non solamente quelli che perdono il loro vantaggio comparato all'esportazione, ma anche quelli che utilizzano i beni intermedi effettivamente protetti nei loro processi di produzione;
- quest'esempio ci mostra che si ottiene un'idea falsa degli effetti protezionistici se ci si limita a guardare i tassi apparenti, vale a dire i tassi ufficiali. In assenza di informazioni supplementari sui processi di produzione, sembra, nell'esempio qui sopra, che un settore sia protetto, il settore di produzione del grano, ma che il settore di produzione dei biscotti non sia né protetto né penalizzato. Esso tuttavia sopporta un costo a causa della protezione dei suoi fornitori, in modo tale che si può anche parlare di una "protezione negativa" (i produttori di biscotti sono sfavoriti a causa della produzione altrui e i loro guadagni sono inferiori a quelli che possono ottenere quando il grano è liberamente scambiato). In altre parole, per valutare la protezione (positiva o negativa) di una attività produttiva, non basta considerare il tasso di protezione ufficiale dell'attività in questione, ma il tasso di protezione delle attività di cui è cliente. In altre parole ancora, il tasso di protezione di un'attività dipende dalla misura in cui il suo valore aggiunto è protetto rispetto ai suoi acquisti di beni intermedi.

Riprendiamo d'altro canto l'esempio qui sopra e supponiamo ora che la produzione di grano non sia protetta, ma che

lo sia la produzione di biscotti a un tasso apparente del 50%, vale a dire che il prezzo relativo dei biscotti dopo il pagamento dei dazi sia uguale a 1 kg di biscotti contro 3 kg di pomodori (invece di 2). In realtà, i produttori di biscotti beneficiano di un tasso di protezione del 100% e non del 50%: il tasso di protezione apparente è uguale al 50% e il tasso effettivo al 100%. Infatti, essi acquistano 1 kg di grano contro 1 kg di pomodori e il chilo di biscotti che ottengono è venduto ad un prezzo tale che permette di remunerare i fattori di produzione – il valore aggiunto – per un ammontare uguale a 2 kg di pomodori (invece di uno): c'è un raddoppio del valore aggiunto, vale a dire protezione al 100%.

L'esempio che abbiamo illustrato qui sopra era particolarmente semplice, poiché avevamo ipotizzato che i produttori di biscotti acquistassero solamente un bene intermedio, il grano. Era dunque facile rendersi conto che la loro protezione era negativa, quando beneficiavano di un tasso di protezione nullo (nessun dazio sui biscotti), ma che i loro fornitori beneficiavano di un tasso di protezione uguale al 50%. Le situazioni reali sono evidentemente molto più complesse, poiché bisognerebbe idealmente risalire indefinitamente la catena dei processi produttivi per provare a conoscere la protezione effettiva (positiva o negativa) di un prodotto<sup>6</sup>. Un certo numero di lavori sono tuttavia stati fatti a partire dalle matrici *input-output*<sup>7</sup> per provare a stimare la tariffa effettiva di un certo numero di attività. I risultati sono sorprendenti. Si constata infatti che la dispersione dei tassi effettivi di protezione è molto più grande della dispersione dei tassi di protezione apparenti.

<sup>6</sup> Il produttore di biscotti utilizza matite, la cui protezione effettiva dipende da quella del trasporto del legno, dunque dei camion e della benzina, ecc.

<sup>7</sup> Vale a dire delle matrici che indicano il contenuto in beni intermedi di ogni tipo di produzione. Queste matrici non danno evidentemente che un'informazione di qualità imperfetta: è impossibile conoscere tutti i processi produttivi, le matrici traducono un'aggregazione delle attività in un certo numero di settori o di branche arbitrariamente delimitate, non si sa quali sarebbero i processi produttivi in assenza di protezione, ecc.

Questo risultato è peraltro normale poiché una tariffa doganale non fa mai apparire dazi negativi, mentre tassi di protezione effettivi negativi esistono necessariamente, a partire dal momento in cui si tassano alcuni beni che entrano in alcuni processi di produzione (e possono benissimo fungere potenzialmente non solamente da bene finale, ma ugualmente da bene intermedio). La struttura tariffaria effettiva fa dunque apparire alcuni tassi di protezione negativi che sono evidentemente inesistenti nella struttura tariffaria ufficiale. Dall'altro lato, i calcoli dei tassi effettivi di protezione fanno apparire alcuni tassi positivi di protezione che sono a volte considerevolmente superiori a ciò che lascerebbe presagire la sola considerazione dei tassi ufficiali. È così che si sono potuti trovare alcuni tassi effettivi uguali al 500 o 600%. Un produttore che è protetto in questa maniera può dunque mantenersi sul mercato nazionale anche quando i suoi costi di produzione sono in realtà cinque o sei volte superiori a quelli dei suoi concorrenti esteri. Permettendo ad alcuni produttori così poco efficienti di mantenersi e sopprimendo dunque gli incentivi a utilizzare i fattori di produzione corrispondenti nelle attività più produttive, ma meno protette, si arriva a una situazione in cui le risorse – di uomini, capitale, materie prime – sono male utilizzate e sprecate.

Nel nostro esempio semplificato qui sopra, era molto facile vedere che il produttore di biscotti soffriva di una protezione negativa. Ma nelle situazioni reali in cui le strutture di produzione e le strutture tariffarie sono entrambe complesse, un produttore non ha facilmente coscienza dei tassi di protezione di cui beneficia o di cui soffre: i calcoli che abbiamo fatto sono imperfetti e in ogni caso costosi. Non possono dunque essere effettuati “di continuo” e non raggiungono generalmente un grado di specificità sufficiente affinché un particolare produttore possa conoscere il tasso di protezione che lo riguarda personalmente (il grado di aggregazione dei calcoli è troppo elevato). Così, quando gli uomini di Stato accordano una protezione a un'attività particolare si può subodorare che ne risulta una protezione negativa per altri produttori che utilizzano – a volte in maniera molto indiretta – i beni interessati nei loro processi di produzione, ma non si sa generalmente quali sono questi produttori.



## *Veri e falsi ostacoli allo scambio*

Nel capitolo precedente abbiamo studiato le misure protezionistiche più comuni – dazi e contingenti – che hanno precisamente lo scopo di *proteggere* un'attività nazionale dalla concorrenza estera. L'effetto protezionista si misura con lo scarto che è così introdotto tra, da una parte, il prezzo relativo di due merci sul mercato internazionale e, dall'altra, il prezzo relativo di questi stessi beni sul mercato interno. Da questo punto di vista, l'intenzione protezionista importa peraltro poco: a partire dal momento in cui provoca uno scarto di prezzi relativi tra l'interno e l'esterno, una misura di politica economica ha un effetto protezionista. Ne risultano gli effetti che abbiamo studiato: modificazione delle strutture produttive, trasferimenti forzati, perdita di benessere per alcuni.

Si deve dunque estendere lo studio del protezionismo a tutte le situazioni in cui una misura di politica economica si traduce in una differenza di prezzi relativi tra il mercato estero e il mercato interno, che l'effetto protezionista sia voluto o no<sup>1</sup>.

### *La politica fiscale*

Gli effetti protezionisti della politica fiscale – oltre i dazi, già studiati – non sono necessariamente ciò che si immagina

<sup>1</sup> Abbiamo visto precedentemente che l'effetto protezionista poteva essere differente dall'effetto desiderato (in particolare a causa dell'esistenza della protezione effettiva). In senso inverso, una misura può essere presa per

spontaneamente. Per studiarli ci metteremo in un quadro semplificato, supponendo che esistano due paesi nel mondo, la Gallia e l'Alemania.

### *Imposte non discriminatorie*

Immaginiamo, innanzitutto, che esista una stessa imposta generale nei due paesi, per esempio un'imposta sul valore aggiunto (IVA). Come indica il suo nome, questa imposta colpisce un'attività economica in proporzione del valore aggiunto, vale a dire del valore creato in ogni tappa del processo produttivo: ne risulta che, essendo ogni prezzo una somma di valori aggiunti, l'imposta che sarà stata prelevata in totale, su un bene finale, nel corso delle sue differenti tappe di fabbricazione, sarà proporzionale al prezzo di vendita di questo bene. Ora, supponiamo che un'IVA ad aliquota unica – che non esisteva precedentemente – sia improvvisamente creata in ogni paese e che la sua aliquota sia del 20% in Gallia e del 10% in Alemania. In generale si ha la tendenza a pensare che questa differenza di aliquote tra i due paesi sia insopportabile e che bisogna dunque “compensarla”: infatti, si dirà, i produttori Galli sono “sfavoriti” nello scambio internazionale, mentre i produttori Alemanni sono “favoriti”; o, per utilizzare la terminologia corrente, i produttori Galli sono così resi meno “competitivi” dei loro concorrenti Alemanni. In altri termini ancora, i produttori Galli subirebbero una protezione negativa, mentre i produttori Alemanni beneficerebbero di una protezione positiva, a causa del rincaro dei costi dei loro concorrenti Galli. Ed è proprio perché si pensa che i produttori del paese in cui l'IVA è maggiore soffrono di una “perdita di competitività” che si è generalmente deciso – a torto, come vedremo – che l'IVA doveva essere rimborsata all'esportazione e pagata all'importazione. Ma supponiamo giustamente che, contraria-

ragioni diverse dal protezionismo, ma avere un effetto protezionista. Infine, è possibile che l'effetto protezionista sia desiderato, ma non invocato, ritenendosi che la misura adottata abbia un altro scopo che il protezionismo.

mente a questa abitudine, le esportazioni si facciano IVA inclusa.

In realtà, l'idea secondo cui l'IVA creerebbe degli scarti di competitività tra paesi è erronea. Abbiamo infatti visto che la nozione di "competitività globale" di un paese era priva di senso: un produttore particolare è "competitivo" nello scambio internazionale poiché un altro produttore è meno "competitivo", ma non è possibile che *tutti* i produttori Galli siano non competitivi. Ciò che spiega infatti gli scambi internazionali sono i prezzi relativi e non i prezzi monetari assoluti. Ora, il fatto di imporre un'imposta con la stessa aliquota su tutti i valori aggiunti di un paese non modifica i prezzi relativi: se, per esempio, 1 kg di grano si scambia con 1 kg di pomodori e se si introduce un'IVA del 20% su ognuna di queste merci, si scambierà sempre 1 kg di grano contro 1 kg di pomodori. La sola conseguenza dell'introduzione di questa imposta sarà evidentemente di diminuire la remunerazione dei fattori di produzione, poiché lo Stato preleva, ad ogni stadio della produzione, il 20% del valore creato<sup>2</sup>.

Nello stesso modo, un'IVA del 10% imposta su tutti i beni in Alemania non ne modifica i prezzi relativi. Prima dell'introduzione dell'IVA, si scambiava 1 kg di grano contro 1 kg di pomodori, sia in Gallia che in Alemania. Questo prezzo relativo resta in vigore dopo la creazione dell'IVA.

Se si è in un'economia monetaria, sembra che questi cambiamenti nei sistemi fiscali abbiano conseguenze sui prezzi monetari. Supponiamo infatti che prima si abbiano avuto i seguenti prezzi: 1 kg di grano = 1 F (franco, moneta della Gallia) e 1 kg di grano = 1 M (marco, moneta della Alemania). Se la creazione dell'imposta aumentasse i prezzi monetari nella stessa proporzione si avrebbe 1 kg di grano = 1,2 F e 1 kg di grano = 1,1 M. È evidente che il precedente tasso di cambio, ossia 1/1,

<sup>2</sup> È per questo che l'IVA dovrebbe essere interpretata come un'imposta sui fattori di produzione e non come un'imposta sul consumo, come indica peraltro il suo nome (imposta sul *valore aggiunto*). È solamente perché si è introdotta – a torto – la pratica del rimborso dell'IVA all'esportazione che l'IVA *sembra* un'imposta sul consumo.

non sarebbe più un tasso di equilibrio. Se si è in un regime di cambi flessibili, il tasso di cambio del franco deve deprezzarsi del 10%. Se si è in un regime di cambi fissi – vale a dire determinati dalle autorità monetarie –, sarà necessaria una svalutazione del 10% di questa stessa moneta.

Ma è certo che i prezzi monetari varieranno esattamente in proporzione della nuova imposta? Certo, se l'imposta apparisse improvvisamente e in maniera imprevedibile, i produttori non avranno forse altra scelta che aumentare il loro prezzo di vendita in maniera concomitante. Ma i loro nuovi prezzi di vendita non possono essere mantenuti che nella misura in cui la quantità di moneta aumenta nella stessa proporzione, ossia del 20% in Gallia e del 10% in Alemania. Infatti, come la teoria monetaria mostra chiaramente, i prezzi monetari dipendono fondamentalmente dalla quantità di moneta. Così, in realtà, è nella misura in cui l'aumento della quantità di moneta fosse del 10% superiore in Gallia che il tasso di cambio del franco dovrebbe deprezzarsi del 10% e non perché sono state instaurate differenti aliquote IVA. Immaginiamo d'altro canto che la quantità di moneta resti costante in ogni paese. Questo significa che i prezzi dei prodotti dovranno, presto o tardi, ritrovare il loro valore iniziale, ossia 1 kg di grano = 1 F (= 1 kg di pomodori) e 1 kg di grano = 1 M (= 1 kg di pomodori). Se, di conseguenza, i produttori devono smaltire i loro prodotti allo stesso prezzo di prima, quando è stata creata un'IVA, questo implica necessariamente che avranno dovuto ripercuotere questa IVA sulla remunerazione dei fattori di produzione: salari, profitti, interessi sono diminuiti del 20% in Gallia e del 10% in Alemania. In questo caso, i tassi di cambio restano costanti, come i prezzi di vendita in moneta o i prezzi relativi tra prodotti: in Gallia, come in Alemania, si scambia 1 kg di grano contro 1 kg di pomodori e le condizioni della specializzazione internazionale non sono modificate rispetto a quelle che esistevano prima dell'introduzione dell'IVA in ogni paese.

Di conseguenza, quali che siano le ipotesi fatte sull'evoluzione delle masse monetarie e del tasso di cambio, dunque sui prezzi monetari, ciò non toglie che i prezzi relativi non sono determinati dalle aliquote IVA. È dunque falso dire che i produt-

tori Galli sono “sfavoriti” a causa di un’aliquota IVA più elevata: differenze di aliquote IVA tra paesi non hanno effetti protezionisti. Si possono segnalare di sfuggita certe conseguenze di questa idea, anche se non riguardano direttamente il protezionismo. Ne risulta innanzitutto che non c’è alcuna ragione di rimborsare l’IVA all’esportazione e di farla pagare all’importazione. A causa di questa pratica – che è generalizzata – si può dire che gli scambi internazionali non sono esattamente identici agli scambi interni: ricorrendo agli scambi internazionali, si devono sopportare vincoli amministrativi particolari (costi di informazione, esigenze amministrative, termini di consegna, ecc.). Questa differenziazione può essere considerata come un effetto protezionista (gli scambi interni ed esterni non sono perfettamente sostituibili). Ma deve essere chiaro che questo effetto non è la conseguenza di differenze nelle aliquote di imposta, ma del fatto che si crede necessario “compensare” queste differenze di imposta e dunque instaurare delle procedure particolari quando lo scambio è internazionale. In questo caso, non è probabilmente l’intenzione protezionista che è presente, ma l’errore intellettuale. Questo è tanto più sorprendente in quanto la pratica di rimborso dell’IVA all’esportazione è universalmente praticata.

Un’altra conseguenza importante può essere ricavata dall’idea che l’IVA non colpisce i prezzi relativi: se si passa da un sistema in cui l’IVA è rimborsata all’esportazione a un sistema in cui non lo è – come è proposto nel quadro del “mercato unico europeo” –, non è assolutamente necessario armonizzare le aliquote IVA nei differenti paesi interessati<sup>3</sup>.

### *Imposte discriminatorie*

Introduciamo ora l’ipotesi che esistano differenti aliquote IVA nello stesso paese e supponiamo, per esempio, che l’IVA sulle automobili sia uguale al 30% e l’IVA sui carciofi uguale

<sup>3</sup> Abbiamo spiegato in dettaglio le ragioni della nostra ostilità riguardo l’armonizzazione fiscale in Europa in più testi, in particolare nella nostra opera *La tirannia fiscale*, Liberilibri, Macerata, 1996 (1985).

al 10% in Gallia (essendo l'aliquota normale di IVA uguale al 20%), restando l'aliquota IVA dell'altro paese, l'Alemania, uguale al 10%. Si potrebbe allora essere tentati di dire che i produttori di carciofi sono protetti, mentre i produttori di automobili sono sfavoriti (essi sopportano una protezione negativa). In realtà, questa sarebbe un'estensione eccessiva del concetto di protezione.

Prendiamo innanzitutto il caso in cui l'IVA sia rimborsata all'esportazione, il che isola il sistema fiscale di un paese rispetto al resto del mondo. Ne risulta evidentemente che importa poco, dal punto di vista degli scambi internazionali, che esista una differenziazione delle aliquote IVA all'interno della Gallia: le esportazioni sono effettuate "IVA esclusa".

Prendiamo ora il caso in cui l'IVA non è rimborsata all'esportazione: a causa della concorrenza, i prezzi relativi all'interno della Gallia sono identici ai prezzi relativi all'interno dell'Alemania (se non si tiene conto delle eventuali differenze nei costi di trasporto). Nell'esempio qui sopra, nonostante le differenze di IVA, il prezzo relativo tra le automobili e i carciofi è lo stesso nei due paesi. Questo implica necessariamente che l'aliquota IVA più elevata sulle automobili in Gallia sia sopportata dai fattori di produzione sotto forma di minori remunerazioni (e, eventualmente, che ne risulti un'impossibilità di fare concorrenza efficacemente ai produttori stranieri). Simmetricamente, l'aliquota più bassa sui carciofi implica che i fattori di produzione beneficiano di remunerazioni più elevate (o che siano in grado di fare concorrenza ai produttori stranieri, mentre non sarebbero concorrenziali se dovessero sopportare l'aliquota normale).

Si potrebbe dunque essere tentati di dire – almeno nel caso in cui non esiste rimborso dell'IVA all'esportazione – che la differenziazione delle aliquote IVA all'interno di un paese favorisca relativamente alcuni produttori e ne sfavorisca altri, e che dunque essa può analizzarsi come una misura a effetto protezionista. Questa conclusione è tuttavia inesatta: il protezionismo ha come conseguenza quella di creare uno scarto tra i prezzi relativi di due prodotti all'interno di un paese e i prezzi relativi di questi stessi beni all'esterno, il che non è il caso nell'ipo-

tesi che abbiamo appena studiato: il prezzo relativo tra le automobili e i carciofi è lo stesso in Gallia e all'estero. In realtà, la differenziazione delle aliquote IVA sfavorisce i produttori di automobili rispetto ai produttori di tutti gli altri prodotti, che questi produttori siano nazionali o stranieri. Non esiste dunque protezione dei produttori nazionali rispetto ai produttori stranieri. Un'imposta come l'IVA – che sia o meno differenziata secondo i prodotti, che sia o meno rimborsata all'esportazione – non ha effetti protezionisti, poiché non introduce discriminazioni a seconda che il produttore sia o meno straniero.

Ora, non succede necessariamente lo stesso con qualsiasi imposta. Consideriamo per esempio l'imposta sul reddito. In generale, è lo stesso prelevare l'imposta in quanto IVA, vale a dire sul valore aggiunto e dunque sulle remunerazioni che ne sono la controparte o sotto forma di un'imposta sul reddito, vale a dire di un'imposta pagata in funzione dei redditi percepiti: prendiamo infatti, a titolo di esempio, il caso di un individuo il cui lavoro si traduce in una creazione di valore aggiunto pari a 100 nel corso di un dato periodo. Per lui è lo stesso che esista un'IVA del 10% e che gli si paghi 90 (ossia 100 di valore aggiunto meno 10 di IVA) o che gli si versi 100 di salario e che gli si prelevi 10 a titolo di imposta sul reddito. Ma esiste tuttavia una differenza tra l'IVA e l'imposta sul reddito, ossia che la base territoriale di queste due imposte può essere differente. L'IVA è percepita in funzione del luogo di localizzazione delle differenti tappe del processo produttivo, che i proprietari dei redditi corrispondenti siano o meno situati sul territorio nazionale. L'imposta sul reddito è normalmente prelevata su coloro i quali risiedono nel territorio nazionale.

Prendiamo dunque il caso di un individuo situato nel paese B e che possiede un capitale situato nel paese A. Questo capitale rende 100 per periodo. Se esiste un'IVA nel paese A, essa colpisce il rendimento di questo capitale. Se esiste un'imposta sul reddito, il rendimento del capitale non ne è colpito (ma può benissimo subire un'imposta sul reddito nel paese B).

Ora, supponiamo che esistano delle discriminazioni dal punto di vista dell'imposta sul reddito, per esempio perché è progressiva (l'aliquota di imposta è differente a seconda del li-

vello di reddito) e immaginiamo la seguente situazione ipotetica: esistono due aliquote di imposta nel paese A, ossia 10% e 50%. Esistono peraltro due categorie di lavoratori, quelli che hanno un'alta qualificazione e quelli che non ce l'hanno. I primi – la cui remunerazione è più elevata – sono soggetti all' aliquota del 50% e i secondi a quella del 10%. Peraltro esiste una sola aliquota di imposta sul reddito, uguale al 20%, nel paese B. Infine, sono prodotti due beni, le insalate che richiedono relativamente pochi lavoratori formati, e i computer che ne richiedono relativamente molti. La discriminazione fiscale nel paese A scoraggia relativamente i lavoratori qualificati rispetto ai lavoratori non qualificati, ma non è così nel paese B<sup>4</sup>. La produzione di computer nel paese A è dunque relativamente scoraggiata rispetto alla produzione di insalate. Ora, la discriminazione fiscale è applicabile solo ai produttori del paese e non agli stranieri, contrariamente a ciò che avveniva nel caso in cui le aliquote IVA erano differenziate. Esiste dunque una discriminazione a proposito dei produttori nazionali di computer e, simmetricamente, una protezione (relativa) dei produttori nazionali di insalate. In questo caso la fiscalità ha proprio un effetto protezionista. Come abbiamo visto nel capitolo II, l'effetto protezionista di cui beneficiano alcuni produttori di un paese non è che la contropartita di uno svantaggio (protezione negativa) che pesa su altri<sup>5</sup>.

Il risultato che abbiamo ottenuto può essere interpretato come un'estensione del concetto stretto di protezionismo. L'effetto protezionista deriva dal fatto che l'imposta in questione ha due caratteristiche in comune con i dazi:

- l'imposta è differenziata (vale a dire che esistono aliquote differenti a seconda delle attività o delle persone);

<sup>4</sup> Gli individui sono relativamente meno incentivati ad acquisire competenze nel paese A o emigrano dal paese A verso il paese B.

<sup>5</sup> È strano constatare che è frequente – da parte delle autorità pubbliche o dell'opinione pubblica – reclamare l'armonizzazione dell'IVA all'interno dell'Unione Europea e non l'armonizzazione dell'imposta sul reddito, quando la prima non ha effetti protezionisti, al contrario della seconda! Questo illustra il fatto che la maggior parte delle decisioni pubbliche sono prese o discusse senza riferimento alla teoria economica.

- l'imposta stabilisce una discriminazione tra i residenti e gli stranieri. Nel caso dei dazi, essa colpisce i prodotti fabbricati all'estero, nel caso dell'imposta progressiva sul reddito colpisce i residenti e non gli stranieri.

### *Sovvenzioni e regolamentazioni*

L'analisi degli effetti protezionistici di una politica di trasferimenti pubblici è evidentemente molto più facile che quella degli effetti della politica fiscale. Prendiamo per esempio il caso di una politica industriale che consiste nell'accordare sovvenzioni pubbliche ad alcune imprese specifiche o ad alcuni settori di attività specifici. Nella misura in cui i beneficiari sono produttori nazionali e non stranieri, si ha tipicamente una situazione in cui certi produttori nazionali beneficiano di un vantaggio relativo rispetto ai loro concorrenti esteri. Essi beneficiano ugualmente di un vantaggio relativo rispetto agli altri produttori nazionali poiché le risorse che ottengono sono necessariamente prelevate su di questi. Esistono talune differenze tra una politica di sovvenzioni e una politica di dazi:

- come abbiamo visto, quando si ricorre ai dazi, i prezzi relativi interni diventano differenti dai prezzi relativi esterni. Questo non è il caso con una politica di sovvenzioni: queste hanno precisamente lo scopo di rendere i prezzi relativi interni di certi produttori "competitivi" con quelli dei produttori stranieri. Ma, nella misura in cui le sovvenzioni permettono ad alcuni produttori di vendere a prezzi inferiori ai loro costi di produzione, questa politica permette di mantenere costi di produzione relativi differenti dai prezzi relativi esterni. L'effetto protezionista è dunque identico a quello di una politica direttamente protezionista (tramite dazi, per esempio): le risorse – attuali o future – in un paese non sono utilizzate nella maniera più efficiente, la struttura degli scambi internazionali ne è modificata, il guadagno dello scambio è diminuito, il guadagno di certi produttori è ottenuto a spese di altri produttori o indivi-

- dui (essendo il valore del guadagno degli uni inferiore al valore della perdita degli altri);
- nel caso in cui il potere pubblico impone alcuni dazi, esso riceve le entrate corrispondenti. Nel caso in cui accorda sovvenzioni, deve al contrario trovarne il finanziamento necessario. Si può considerare che il ricorso alle sovvenzioni presenti un vantaggio relativo nella misura in cui permette di misurare meglio il costo dei privilegi accordati a certi produttori. Ma una valutazione precisa dei due tipi di politiche implicherebbe evidentemente di conoscere la maniera in cui le sovvenzioni sono finanziate: incidenza, ripartizione ed effetti delle imposte o dei debiti pubblici corrispondenti. Peraltro, si è visto che, in certe circostanze, le entrate ricavate dai dazi potevano essere parzialmente prelevate su stranieri, mentre le sovvenzioni sono quasi necessariamente finanziate con prelievi sui residenti del paese interessato.

Una politica di sovvenzioni e una politica di protezione diretta possono dunque essere considerate come sostituti l'una dell'altra.

Si possono esprimere in maniera molto generale i ragionamenti precedenti dicendo che l'effetto protezionista (positivo o negativo) risulta dall'introduzione da parte dello Stato di un carico specifico o di un beneficio specifico che implica una differenza di trattamento tra i cittadini (o residenti) di questo Stato e gli stranieri.

Ora, un carico specifico può prendere la forma di una regolamentazione. Si può peraltro sottolineare che c'è equivalenza tra un'imposta e una regolamentazione. Infatti, supponiamo per esempio che uno Stato desideri costruire una strada. Può costruirla esso stesso e finanziaarla con un prelievo fiscale. O può obbligare un certo numero di persone – per esempio quelli che ne beneficiano più direttamente – a costruirla.

In generale, se una regolamentazione impone un costo particolare a certi tipi di produzione, i prezzi relativi ne sono modificati. Ora, per definizione, uno Stato può imporre la sua regolamentazione solo ai propri residenti: si trova esattamente qui l'elemento di discriminazione tra i residenti e gli stranieri

che è caratteristico dell'effetto protezionista. Se, per esempio, uno Stato impone norme di sicurezza o di inquinamento specifiche per certe produzioni e se queste norme hanno un costo *relativamente* più elevato di quello delle norme applicate all'estero, le attività corrispondenti sopportano una protezione negativa (uno svantaggio relativo). Le altre attività del paese – che sopportano vincoli *relativamente* meno costosi – beneficiano per contro di una protezione positiva. Come negli altri casi che abbiamo incontrato in precedenza, l'intenzione protezionista non esiste necessariamente. L'effetto protezionista non è comunque meno presente, anche se è impossibile da valutare<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Per valutare l'effetto protezionista (positivo o negativo) su una data attività, bisognerebbe poter valutare, da una parte, l'incidenza della regolamentazione sui costi di produzione di questa attività, ma anche l'incidenza di tutte le altre regolamentazioni su tutte le altre attività nel paese e all'estero.



## *Gli argomenti protezionisti*

Secondo ciò che è stato visto nei capitoli precedenti, il protezionismo implica sempre, quali che siano i metodi utilizzati, che taluni produttori ottengono un guadagno a spese di altri produttori e consumatori. D'altra parte, in applicazione della teoria generale del monopolio, il valore delle risorse perdute dagli uni è superiore al valore delle risorse così ottenute dagli altri. L'argomento liberoscambista sembra dunque inattaccabile. Tuttavia, si dirà forse, il protezionismo esiste ed è anche molto diffuso: ciò non sarebbe il segno che a dispetto del suo costo, esso permetterebbe di rispondere a taluni bisogni? Considerando altri criteri di valutazione, si potrebbero trovare situazioni nelle quali il guadagno sia più che compensato dalla perdita conseguente al fatto che ci si priva dei vantaggi del libero scambio? Discutiamo in questo capitolo gli argomenti più diffusi in favore del protezionismo.

### *L'industria nascente*

L'argomento dell'industria nascente è probabilmente l'argomento più utilizzato in favore della protezione. Consiste nel dire che la teoria del libero scambio sarebbe "statica", nel senso che terrebbe conto dei vantaggi comparati attuali e non dei vantaggi comparati potenziali. In altri termini, è benissimo possibile, secondo i difensori di questo argomento, che un'attività non sembri redditizia in un dato momento in un dato paese, tenuto conto dei prezzi di vendita sul mercato mondiale e dei

costi di produzione interni, ma che essa possa divenirlo in futuro. Infatti, per raggiungere prezzi “competitivi”, bisognerebbe, per esempio, raggiungere una scala di produzione sufficiente – il che non è possibile fin dall’avviamento di un’attività – o beneficiare di un processo di apprendimento, che necessita inevitabilmente di tempo. Sarebbe dunque spiacevole impedire lo sviluppo di un’attività che non “sembra” redditizia a breve termine, ma che potrebbe diventarlo nel corso di qualche anno. Questo argomento sembra convincente. Tuttavia non è ammissibile.

Poniamoci, infatti, dal punto di vista di un produttore che si lancia in una nuova attività. Egli confronta il valore attualizzato delle sue spese future e il valore attualizzato delle sue entrate anticipate<sup>1</sup>. Si lancerà in questa attività se il profitto anticipato – vale a dire la differenza tra la totalità delle spese (attualizzate) e la totalità delle entrate (attualizzate) – gli sembrerà sufficiente. Non basta peraltro che il profitto sia positivo perché ci si impegni in un’attività, ma bisogna anche che sia superiore al profitto atteso in altre attività possibili. Non è neppure sufficiente, beninteso, che nel corso di un periodo futuro qualsiasi le entrate di tale periodo siano superiori alle spese di questo stesso periodo: bisogna che questo eccesso di entrate permetta di compensare, e oltre, le perdite degli anni precedenti. In altre parole, la redditività di un’attività non può valutarsi isolando in maniera arbitraria gli anni in cui le entrate sono superiori alle spese e non tenendo conto degli anni in cui l’attività è deficitaria.

<sup>1</sup> Un valore attualizzato – ricordiamolo - consiste nel valutare un valore futuro in termini di valori attuali. Sia  $V_t$  il valore atteso di una variabile - per esempio, un flusso di redditi - nel corso di un periodo futuro  $t$  (essendo l’anno attuale l’anno 1). Il valore attualizzato di  $V_t$  è uguale a  $V_t/(1+r)^t$  in cui  $r$  rappresenta il tasso di interesse. Infatti,  $1+r$  rappresenta il valore relativo del tempo: si può passare dal periodo attuale al periodo seguente o viceversa utilizzando questo prezzo relativo. Se, per esempio, il tasso di interesse è uguale al 10% all’anno, il valore attuale di un credito che varrà 110 l’anno prossimo è uguale a 100: è equivalente detenere 100 oggi (che fruttano il 10% l’anno) o detenere la promessa di ottenere 110 l’anno prossimo: sul mercato si può vendere questo credito per un valore *attuale* pari a 100.

È tuttavia un ragionamento di questo genere che è implicitamente fatto da coloro i quali difendono l'argomento dell'industria nascente: essi considerano, infatti, che la redditività si possa valutare tenendo conto solo dei periodi futuri in cui – essi suppongono – le entrate saranno superiori alle uscite. Ora, è nella natura stessa di un processo di investimento che, *in ogni attività*, la redditività non possa essere positiva fin da quando si comincia a realizzare un progetto. L'argomento dell'industria nascente dovrebbe dunque portare a sostenere in maniera artificiale qualsiasi progetto, sotto il pretesto che non è redditizio durante un certo periodo. Proteggendo artificialmente un'attività – per esempio per mezzo di una tariffa doganale o di una sovvenzione – si modificano le condizioni del calcolo economico e si dà l'impressione che un'attività possa essere redditizia, anche se non lo è. Dire che un'attività è redditizia equivale a dire che essa genera più valore di quanto ne distrugge. Dire che un'attività non è redditizia equivale a dire che essa distrugge più risorse di quante ne crea. Facendo credere che un'attività è redditizia, quando invece non lo è, si sprecano dunque risorse.

Non bisogna dimenticare infatti che la protezione ha sempre un costo: il guadagno supplementare registrato nell'attività protetta deriva da un trasferimento, vale a dire che altre attività e altri individui sopportano un costo (il cui valore assoluto è peraltro più elevato del guadagno di quelli che sono protetti). La maggiore redditività apparente dell'industria nascente che è così protetta corrisponde dunque necessariamente a una minore redditività di altre attività, che siano o meno “nascenti”. È possibile che la crescita di queste attività ne sia frenata o anche che esse falliscano. Un grave problema deriva dal seguente fatto: anche se siamo assolutamente certi che questo effetto di trasferimento tra attività esista, non sappiamo generalmente quali siano le attività specifiche che sopportano il costo della protezione accordata ad altre. È quasi impossibile per qualcuno che subisce una protezione negativa individuare il fenomeno e collegarlo alla protezione positiva degli altri.

Nella misura in cui la protezione delle industrie nascenti conduce a sprecare risorse, vale a dire a creare, incoraggiare, sviluppare attività che costano più di quanto rendano nell'in-

sieme della loro esistenza, il tasso di crescita globale di un'economia nazionale in cui si pratica una tale politica in maniera generalizzata può esserne largamente modificato. Esso può anche diventare nullo o negativo, costringendo a trasferire risorse dalle attività redditizie verso attività che non lo sono. Questo fenomeno spiega probabilmente la bassa crescita di molti paesi poveri che praticano importanti politiche protezionistiche, che sono generalmente giustificate ricorrendo all'argomento dell'industria nascente. È il caso, in particolare di molti paesi dell'America latina fino a un'epoca recente: sotto l'impulso di una dottrina economica essenzialmente diffusa da Raoul Prebisch e dalla Commissione economica per l'America latina dell'ONU (CEPAL), questi paesi hanno adottato politiche economiche fondate sulla "sostituzione delle importazioni": volendo far produrre all'interno ciò che poteva essere ottenuto con lo scambio, i governi di questi paesi hanno provocato una cattiva allocazione delle risorse e una bassa crescita.

Peraltro, l'argomento dell'industria nascente ha come conseguenza di sostituire il giudizio dell'uomo politico o del burocrate a quello dell'imprenditore. Infatti, quando un imprenditore considera che è desiderabile per lui lanciarsi in un'attività, in assenza di ogni protezione, egli tiene conto di tutte le informazioni che possiede e, in particolare, di talune che gli sono proprie e che riguardano la maniera in cui intende organizzare i suoi processi di produzione: tecniche utilizzate, tipi di relazioni umane, politica di marketing, ecc. Tutto questo sapere molto diversificato e complesso è essenziale allo sviluppo dell'impresa. Ma è comunicabile solo molto parzialmente. Colui il quale decide la politica di protezione delle "industrie nascenti" non ha assolutamente modo di conoscere tutti i progetti imprenditoriali che si sviluppano in ogni momento in tutte le branche della produzione. Non è dunque assolutamente in condizione di decidere quali siano le attività che conviene aiutare tramite una politica protezionistica. I suoi criteri di decisione non vertono sulla comparazione dei tassi di redditività attesi, ma su tutt'altri criteri, per esempio i suoi pregiudizi in favore di certe attività, le pressioni politiche che subisce, ecc. Alla decisione di imprenditori relativamente ben informati e

responsabili (poiché subiscono essi stessi le conseguenze delle loro azioni), si sostituiscono dunque le decisioni di uomini politici o funzionari che sono male informati e irresponsabili (poiché non possono essere sanzionati per le loro cattive scelte, non potendo nessuno determinare quali attività sono state impedito di svilupparsi perché altre hanno beneficiato di privilegi protezionisti).

### *Le attività nazionali "prioritarie"*

L'argomento protezionista secondo cui talune attività nazionali sono prioritarie e devono essere protette è in realtà molto vicino all'argomento dell'industria nascente. Certo, esso riconosce implicitamente il costo della protezione, ma considera che alcuni guadagni compensatori devono essere presi in considerazione. Beninteso, è impossibile definire in maniera rigorosa quale è un' "attività prioritaria" ed è per questo che questa argomentazione è utilizzata da coloro i quali trovano un interesse – personale o d'altra natura – a ricercare la protezione in questione. Non potendo definire questo concetto e non potendo fornire la lista delle attività "prioritarie", prendiamo taluni esempi a proposito dei quali l'argomento è frequentemente invocato.

Si dirà per esempio che è di interesse nazionale proteggere le attività in cui l'innovazione tecnologica è importante a causa delle "ricadute tecnologiche" di cui possono profittare altre attività. Ora, come tutte le altre risorse, le risorse utilizzabili per l'innovazione tecnologica sono scarse, che si tratti di uomini o materiali. Il problema economico consiste dunque nell'utilizzarle il meglio possibile. Immaginiamo per esempio che esse siano incentivate a dirigersi verso un certo settore A che beneficia di una protezione particolare, sotto il pretesto che le innovazioni potranno eventualmente servire ai settori B, C o D. Se davvero alcune innovazioni tecnologiche sono redditizie in queste attività, le risorse corrispondenti vi saranno domandate e remunerate in maniera soddisfacente, in assenza di ogni protezione. Ma dirigendo queste risorse verso il settore A per mez-

zo della protezione, le si rende indisponibili per gli altri settori. L'argomento consistente nell'invocare le ricadute tecnologiche eventuali della protezione accordata al settore A è dunque inammissibile.

Si dice ugualmente spesso che certe attività sono "essenziali" alla sopravvivenza di un paese o che hanno un'importanza "strategica" in modo tale che devono essere protette "a tutti i costi": bisognerebbe evitare, per esempio in caso di guerra, che gli abitanti del paese siano privati di certi beni, poiché le importazioni in quel contesto sarebbero impossibili e la produzione nazionale scomparirebbe sotto l'effetto della concorrenza estera. Questo argomento non è privo di interesse, ma è praticamente impossibile valutarlo in maniera generale. Dipende infatti da circostanze specifiche e mal conosciute: quale tipo di conflitto si dovrà affrontare, e quali alleanze resteranno possibili? In realtà, c'è qui un problema di decisione in situazione di rischio. Se si volesse evitare assolutamente ogni rischio, bisognerebbe che gli abitanti del paese siano in grado di produrre ciò che è loro necessario, supponendo che si possa definire "ciò che è necessario". E ancora bisognerebbe prevedere l'ipotesi di una rivoluzione interna o una secessione interna: al limite, la sicurezza assoluta è ottenuta quando ogni individuo produce lui stesso "tutto ciò di cui ha bisogno".

È vero che si corre un rischio quando si deve ricorrere a un altro per soddisfare un bisogno. Ma il guadagno che ha portato lo sviluppo degli scambi non sarebbe stato possibile se non si fosse accettato tale rischio. L'argomento dell'attività strategica non è, in questo senso, che un rifiuto dello scambio.

Non può esistere un criterio oggettivo di ciò che è "indispensabile" o "strategico". Accettando questo argomento protezionista si corre dunque il rischio di accettare di allungare indefinitamente la lista di ciò che deve essere prodotto da un paese senza ricorrere all'importazione o anche – perché no? – ciò che deve essere prodotto da una regione, una città, un villaggio, un quartiere, senza ricorrere all'"esterno". A causa del suo carattere indefinito, l'argomento della protezione a scopo strategico rischia dunque di non essere nient'altro che un alibi per il conseguimento di privilegi particolari: che siano produttori

di automobili, di telefoni o di computer, sono numerosi quelli che pretendono che la loro attività abbia un ruolo strategico essenziale.

### *La protezione contro il “dumping”*

Uno degli argomenti più frequentemente avanzati in favore del protezionismo consiste nel dire che taluni produttori stranieri o alcuni paesi stranieri praticano il *dumping*, vale a dire che vendono i loro prodotti a prezzi eccezionalmente bassi, in maniera di impadronirsi di un altro mercato. Converrebbe allora proteggere i produttori nazionali contro questa “concorrenza sleale”. Al limite, si dice, un produttore straniero può condurre questa politica di basso prezzo al fine di eliminare definitivamente i produttori del paese interessato, libero di rialzare i suoi prezzi ad un livello “normale” dopo essersi così “impadronito” del mercato. Per il momento ci occuperemo solo del caso in cui un produttore pratica una politica di dumping per proprio conto. Vedremo più avanti il caso in cui questa politica di dumping è praticata dalle autorità pubbliche di un paese e non da un'impresa particolare.

### *Definizione di dumping ed esempi*

Per valutare la pertinenza di questo argomento, ci serve innanzitutto una definizione precisa del dumping. Questo si definisce molto semplicemente come differenziazione di prezzo: esiste dumping quando un produttore domanda un prezzo differente per uno stesso prodotto a seconda del segmento di mercato a cui si rivolge.

Questa pratica è diffusa in numerose attività e deriva molto semplicemente dalla strategia commerciale degli imprenditori, desiderosi di massimizzare i loro profitti: la differenziazione dei prezzi permette di raggiungere varie clientele. Così, nel campo del trasporto aereo, esistono tariffe normali e un certo numero di tariffe meno elevate. Queste ultime si rivolgono più

in particolare a tipi di clientele che forse non viaggerebbero se dovessero sopportare la tariffa normale e che sono disposti ad accettare un certo numero di vincoli in contropartita (date fisse, durata minima di soggiorno, soste proibite nel corso del viaggio, ecc.). L'attività del trasporto aereo non sarebbe redditizia se tutti beneficiassero delle tariffe più basse. Simmetricamente, l'esistenza delle sole tariffe regolari porterebbe probabilmente a far circolare alcuni aerei in parte vuoti: non costa molto caro ad una compagnia aerea trasportare alcuni passeggeri supplementari, e le tariffe promozionali lasciano dunque loro un beneficio.

Nello stesso modo, quando a metà settimana un cinema propone prezzi più bassi agli studenti esso pratica una politica di differenziazione di prezzo: partendo dall'ipotesi che le risorse potenziali di questo tipo di clientela sono limitate, ma che essa dispone di una maggiore disponibilità di tempo, il proprietario del cinema può così massimizzare le sue risorse, ottenendo un miglior riempimento della sua sala. In termini più tecnici, si dirà che la differenziazione di prezzo – vale a dire il dumping<sup>2</sup> – è praticata quando un produttore ha la possibilità di “segmentare” il suo mercato tra alcune categorie di acquirenti le cui domande hanno differenti elasticità di prezzo: si proporrà un prezzo più basso a chi è più sensibile al prezzo.

### *Dumping di un'impresa straniera*

Questa politica è dunque perfettamente razionale da parte dei produttori e, peraltro, conviene ai consumatori, poiché permette loro di ottenere una maggiore differenziazione dei prezzi e delle prestazioni, dunque una maggiore possibilità di soddisfare i loro bisogni. È di conseguenza difficile considerare

<sup>2</sup> Si è presa l'abitudine di parlare di dumping quando ci si riferisce alla politica di prezzo dei produttori “stranieri”. La diffidenza che si è sviluppata a loro riguardo nella nostra epoca ha dato una colorazione negativa a questo termine, mentre il termine di “differenziazione di prezzo” è neutro. Si tratta tuttavia della stessa realtà.

che la differenziazione di prezzo sia riprovevole. Perché, allora, rifiutare il dumping di imprese straniere? Infatti, se la differenziazione di prezzo fosse “nociva”, converrebbe reprimerla quando è praticata tanto da un’impresa “nazionale” quanto da un’impresa “straniera”. Bisognerebbe dunque, ad esempio, vietare le tariffe speciali delle compagnie aeree o i prezzi per studenti dei cinema; o anche imporre una tassa speciale compensatrice – simile ad un dazio “anti-dumping” – in modo da “proteggere” i produttori che non praticano la differenziazione di prezzo (forse perché hanno una cattiva politica commerciale). E se la differenziazione dei prezzi non è riprovevole – come in effetti non è –, perché punirla quando è praticata da produttori che si trovano situati in un territorio straniero? La giustificazione tradizionale del “dazio anti-dumping” sembra dunque essere solo un alibi per coloro i quali reclamano questa protezione e per coloro i quali la concedono.

La pratica del dumping è peraltro meno facile di quanto si pensi in genere. Essa suppone infatti che si possa effettivamente segmentare i mercati. Era il caso degli esempi precedenti, poiché non è possibile per uno studente rivendere il suo posto di cinema ad un prezzo più vicino al prezzo normale o ad un possessore di un biglietto aereo a bassa tariffa sopprimere i vincoli che vi si collegano. C’è infatti una forte personalizzazione del prodotto in questi differenti casi. Ma è molto più dubbio che ciò sia possibile per beni “fungibili” o facilmente trasmissibili. Così, se un produttore giapponese di automobili proponesse prezzi particolarmente bassi in Francia in maniera da distruggere l’industria automobilistica francese, correrebbe il rischio che le sue automobili siano riesportate verso la Germania, l’Italia o anche... il Giappone, se la differenza di prezzo tra il prezzo normale e il prezzo di dumping fosse inferiore ai costi di trasporto. Il produttore in questione sarebbe così soppiantato in numerosi paesi da alcuni importatori francesi di vetture giapponesi che le riesporterebbero e che riceverebbero al posto suo una buona parte dei profitti dovuti alla vendita di automobili. Vale a dire che la politica di differenziazione di prezzo trova facilmente i suoi limiti e il dumping è meno generalmente praticato di quanto si voglia far credere.

Alcune difficoltà incombono su quello che si può chiamare il “dumping predatorio”, vale a dire quel comportamento d’impresa che porterebbe a vendere in perdita sul mercato di un paese in modo da rovinare i produttori di questo paese, rimpiazzarli più avanti ed approfittarne per ottenere dei “profitti di monopolio”. Immaginiamo infatti, per esempio, che un produttore di automobili A, situato in un paese chiamato Nippo, consideri una politica di questo genere in un altro paese, la Gallia. Tenuto conto delle informazioni di cui dispone, egli calcola che ha una forte probabilità di arrivare a rovinare l’industria automobilistica della Gallia in trenta mesi e sopportando una perdita uguale a  $N$ . Poiché il gioco ne valga la pena, bisogna che il valore attualizzato dei profitti che realizzerà in seguito, quando sarà diventato padrone del mercato, sia almeno uguale a  $N$ . Peraltro si devono fare le seguenti osservazioni:

- se, davvero, è possibile agire così, ci si potrebbe domandare perché altri produttori non lo facciano. In particolare, si potrebbe benissimo immaginare che uno dei produttori di automobili della Gallia consideri questa politica: se, per esempio, esistono due produttori in Gallia, uno dei due potrebbe cercare di eliminare l’altro in modo di essere “padrone” del mercato nazionale. Se altri produttori oltre al produttore A, venuto da Nippo, non si lanciano in questa politica, è forse perché il rischio è troppo grande perché il gioco ne valga la pena; o anche perché questi altri produttori non sono abbastanza efficienti per prendersi tali rischi;
- peraltro, il produttore A, quando considera di lanciarsi in un’azione di “dumping predatorio”, fa normalmente il seguente ragionamento: “Se riuscissi a rovinare l’industria automobilistica della Gallia, niente mi assicura che potrei disporre di un monopolio e fissare i miei prezzi di vendita al livello che è il più redditizio per me. Infatti, esistono altri produttori di automobili nel mondo ed ognuno di essi tenterà forse di approfittare dell’opportunità che io avrei creato sopprimendo i produttori della Gallia. Rischierei dunque di sopportare la perdita  $N$  affinché altri, e non io, ne traggano profitto. Il rischio vale la candela?” Nella maggior parte dei casi la risposta è probabilmente negativa, e

questo è tanto più vero quanto più è alto il grado di rischio di questa azione: quanto tempo servirà per rovinare l'industria automobilistica della Gallia, quale sarà il vero ammontare della perdita  $N$ , non si rischiano misure di ritorsione da parte del governo della Gallia? Affinché il “dumping predatorio” esista, bisognerebbe allo stesso tempo che il grado di rischio sia basso e che l'industria “predatrice” non incontri praticamente concorrenza. Ciò vuol dire che il “dumping predatorio” non è probabilmente niente più che un mito, ma un mito che è comodo agitare per gli imprenditori poco efficienti, in modo da ottenere misure protezioniste da parte del loro governo.

In generale, un'economia di concorrenza – e dunque di innovazione – si caratterizza per il fatto che le strategie di impresa si urtano continuamente e includono, in particolare, l'eliminazione dei concorrenti. Ogni produttore tenta di massimizzare il proprio profitto a lungo termine, essendo l'estensione delle sue quote di mercato solo un elemento di questa strategia. In un'economia concorrenziale, la selezione a lungo termine si fa a favore delle imprese più efficienti, vale a dire quelle che producono i migliori prodotti al costo minore. E questa selezione implica necessariamente la scomparsa delle imprese meno efficienti. È allora assurdo dire che le prime praticano un “dumping predatorio” e, ancora di più, che esse praticano una “concorrenza sleale”. Senza dubbio non verrebbe in mente a nessuno di interpretare così la situazione in cui la concorrenza si svolge tra due imprese dello stesso paese: si riconosceranno solamente i meriti degli uni e i demeriti degli altri. È dunque una totale mancanza di logica ragionare in maniera diversa quando si trova che le due imprese che cercano di eliminarsi sono situate su differenti territori nazionali.

Avviene infatti questo: è relativamente difficile – ma non totalmente impossibile – per un'impresa poco efficiente domandare al suo governo di proteggerla (tramite sovvenzioni, contingentamenti, misure regolamentari) contro la pretesa “concorrenza sleale” di un altro produttore dello stesso paese, poiché quest'ultimo esercita pressioni simmetriche contro questa protezione specifica. Invece, se quest'altro produttore è si-

tuato su un altro territorio nazionale, il meno efficiente può ricercare la protezione del suo governo, con il pretesto che esiste un “dumping predatorio”, senza che il produttore più efficiente possa esercitare una qualsiasi pressione compensatrice su questo stesso governo.

Il progresso economico è stato storicamente possibile, in particolare nel mondo occidentale, poiché i governi non hanno avuto come principio generale di proteggere le imprese meno efficienti contro la concorrenza delle imprese più efficienti. Se l'avessero fatto, saremmo da secoli in economie stagnanti: ci faremmo luce con la candela, utilizzeremmo carri trainati da cavalli e non avremmo nulla per curare i nostri figli. Il nazionalismo economico, che consiste nell'utilizzare un ragionamento diametralmente opposto quando la concorrenza ha luogo tra imprese situate su differenti territori e quando riguarda imprese della stessa nazionalità, frena dunque necessariamente la crescita economica.

In altre parole, l'idea secondo cui il protezionismo sarebbe giustificato per impedire il dumping di alcune imprese finisce per accordare tramite la coercizione – poiché la protezione è *imposta* dagli uomini di Stato – una posizione monopolistica a certe imprese con il pretesto di evitare posizioni monopolistiche future che sono in realtà generalmente fittizie.

Si può infine sottolineare che è strano rimproverare ad alcuni produttori di praticare la differenziazione di prezzo, i quali non necessariamente la fanno o la fanno per ragioni di efficienza produttiva, quando invece non ci si sogna di rimproverare agli uomini di Stato di praticare politiche protezioniste. Tuttavia, queste ultime costituiscono con tutta evidenza misure di differenziazione di prezzo.

### *Dumping esercitato da un “paese”*

Abbiamo ipotizzato qui sopra che la differenziazione di prezzo derivava da esplicite decisioni dell'impresa esportatrice, che cerca di massimizzare il suo beneficio. Ma la differenziazione di prezzo può risultare da un intervento statale. Que-

sto è il caso se, per esempio, uno Stato sovvenziona un'esportazione specifica<sup>3</sup>. Ne risulta che il prodotto così sovvenzionato beneficia di un vantaggio relativo che le sue condizioni di produzione "naturali" non giustificherebbero. C'è dunque anche differenziazione di prezzo, a seconda che il prodotto sia venduto all'"interno" o all'estero, anche se questa differenziazione non deriva da decisioni dell'impresa che produce questo bene.

In quale misura un protezionismo compensatore nel paese importatore può essere giustificato, in maniera da evitare il vantaggio concorrenziale così ottenuto dal produttore straniero? L'argomentazione è in realtà poco differente da quella che abbiamo già utilizzato. Infatti, si può immaginare che uno Stato cerchi di esercitare un "dumping predatorio" concedendo sovvenzioni all'esportazione. Ma, dal punto di vista del paese importatore, importa poco che la perdita corrispondente alla differenziazione di prezzo sia sopportata dal produttore straniero o dallo Stato straniero. Il fatto che il prezzo relativo di un bene sia così diminuito per gli abitanti del paese importatore rappresenta in ogni caso un guadagno per essi: i contribuenti esteri li sovvenzionano diminuendo il prezzo del bene che importano. Perché non approfittarne, perché cercare di annullare questo guadagno con dazi compensatori? Certo, il calcolo economico non è completamente della stessa natura in questa ipotesi e nell'ipotesi di una differenziazione di prezzo decisa dall'impresa produttrice. In quest'ultimo caso – quello che abbiamo precedentemente studiato – l'impresa ha interesse a confrontare il costo attuale della differenziazione e il guadagno che ne spera per il futuro. Se la differenziazione di prezzo risulta da un intervento statale (sovvenzione), ci sono due centri di decisione che perseguono eventualmente obiettivi differenti. È possibile, per esempio, che gli uomini di Stato non si preoccupino dell'ottenimento di un profitto massimo nel lungo periodo per l'impresa esportatrice, ma che cerchino molto sempli-

<sup>3</sup> Non prenderemo in considerazione l'ipotesi, evocata nel capitolo II; in cui sovvenzioni con le stesse aliquote sono accordate a tutte le esportazioni, ma quella in cui esiste una sovvenzione specifica su uno o più prodotti.

cemente dei vantaggi politici a breve termine, offrendo un privilegio particolare all'impresa esportatrice.

Ma si può anche dire che l'intervento statale in questione fa parte dell'insieme delle condizioni di produzione che determinano i vantaggi comparati e che non c'è alcuna ragione particolare di isolarlo e di compensarlo, mentre esistono altre cause di differenziazione dei costi di produzione tra i due paesi, di cui molti sono forse di origine statale. Così, se un'attività subisce una regolamentazione specifica in un paese, l'insieme dei vantaggi comparati sono modificati. Ora, è impossibile calcolare quelli che sarebbero i prezzi relativi se lo Stato non intervenisse e, di conseguenza, provare a compensare, con dazi nel paese importatore, gli effetti sui prezzi relativi di tutti gli interventi statali all'estero. Questi interventi rappresentano alcune cause di differenziazione delle strutture produttive da cui chiunque deve sforzarsi di ottenere, tramite lo scambio internazionale, ogni possibile vantaggio.

Bisogna, infine, respingere un'idea espressa abbastanza di frequente e che consiste, per esempio, nel dire che i "paesi" a bassi salari praticano il dumping, poiché i loro produttori sono in grado di offrire certi prodotti a un prezzo molto basso. C'è qui un uso erroneo del termine "dumping" poiché, l'abbiamo visto, c'è dumping quando c'è differenziazione di prezzo, ma non è questo il caso. Ma, al di là del cattivo uso di un termine, bisogna anche criticare la giustificazione che si dà così al protezionismo. Infatti abbiamo già visto che lo scambio è redditizio per le due parti nella misura in cui queste non producono nelle stesse condizioni. Se la produttività del lavoro – e dunque il salario reale – è bassa in un paese, è nell'interesse di tutti che questo paese si specializzi relativamente nelle produzioni che richiedono relativamente molta manodopera, mentre i suoi partner si specializzano nelle produzioni che richiedono relativamente più capitale e tecnologia perfezionata. Portiamo allora fino al suo limite estremo l'argomento secondo cui bisognerebbe proteggersi dalla concorrenza proveniente da un "paese" che beneficerebbe di un vantaggio relativo a causa dell'esistenza di bassi salari. Ogni vantaggio relativo dovrebbe allora essere considerato come inammissibile e dovrebbe comportare

una misura protezionista in compensazione, fino a che lo scambio internazionale non sia più possibile. E perché l'argomento dovrebbe valere nelle relazioni tra paesi e non nelle relazioni tra regioni? Bisognerebbe dunque proteggere i produttori di una regione contro la concorrenza dei produttori delle altre regioni che beneficiano di "vantaggi relativi" specifici. E perché allora non proteggere le città e i villaggi fino a che, alla fine, si proibiscono tutti gli scambi tra gli uomini e dunque ogni progresso economico?

### *L'equilibrio della bilancia dei pagamenti*

Il protezionismo è spesso invocato o utilizzato come politica che mira all' "equilibrio esterno", vale a dire alla soppressione di ciò che si chiama "disavanzo della bilancia dei pagamenti". Per apprezzare questo argomento è dunque necessario comprendere che cos'è la bilancia dei pagamenti. La bilancia dei pagamenti di un paese è un conto che illustra l'insieme delle transazioni nel corso di un periodo tra un paese e il resto del mondo. Si possono distinguere tre componenti essenziali della bilancia dei pagamenti, che corrispondono alle tre grandi categorie di beni scambiati: il conto merci (beni materiali e servizi), che si chiama in generale bilancia commerciale; il conto titoli e attività finanziarie (o bilancia dei capitali) e il conto monetario. Si dirà che c'è un "disavanzo della bilancia dei pagamenti" se il paese è venditore di moneta e dunque acquirente di merci e/o attività finanziarie.

L'analisi della bilancia dei pagamenti dovrebbe essere considerata come una semplice applicazione della teoria generale dello scambio che abbiamo presentato nel cap. I. Come sappiamo, in ogni transazione c'è sempre una parte vendita e una parte acquisto che non possono assolutamente essere separate le une dalle altre: un individuo o un gruppo di individui – per esempio quelli che costituiscono un paese – acquistano perché vendono, vendono perché acquistano. Questa semplice proposizione conduce a un'altra proposizione che riguarda la bilancia dei pagamenti: non si può modificare una parte di una tran-

sazione – la parte vendita o la parte acquisto – senza modificare l'altra parte. Ed è peraltro questa osservazione che ci aveva portato a concludere, nel capitolo 2, che la protezione delle importazioni costituiva simultaneamente una protezione delle esportazioni. Allora prevedevamo unicamente lo scambio di prodotti contro altri prodotti, mentre ora introduciamo la possibilità di scambiare prodotti contro attività finanziarie o monete<sup>4</sup>. È dunque falso pensare che si possa, ad esempio, diminuire le importazioni di merci senza diminuire simultaneamente le esportazioni di merci o senza modificare un'altra posta della bilancia dei pagamenti (vale a dire diminuire le vendite di attività finanziarie o di moneta o aumentarne gli acquisti).

Supponiamo innanzitutto, per semplificare il ragionamento, che la moneta non esista, ma che esistano alcune attività finanziarie (obbligazioni, azioni, titoli diversi). I flussi internazionali di attività finanziarie sono la contropartita dei flussi commerciali: se, per esempio, esiste un disavanzo commerciale – vale a dire che le vendite di merci sono inferiori agli acquisti – esiste necessariamente un avanzo nella bilancia delle attività finanziarie (le vendite di attività sono superiori agli acquisti); si vendono dunque attività finanziarie contro merci. Ora, le attività finanziarie rappresentano merci future poiché costituiscono diritti su risorse future. Il disavanzo commerciale rappresenta dunque un acquisto di merci attuali contro vendita di merci future. Questo scambio ha luogo solo se la valutazione del tempo è differente nel paese e nel resto del mondo: gli abitanti di un paese che ha un disavanzo commerciale danno un valore relativamente maggiore al presente, essi si impegnano a rinunciare ad alcune risorse nel futuro, per poterne ottenere immediatamente. Se, per esempio, esistono importanti occasioni di investimento in un paese e un tasso di risparmio relativamente basso (rispetto al resto del mondo), sarà del tutto nor-

<sup>4</sup> Nel corso del capitolo 2 abbiamo introdotto la moneta, ma essenzialmente come un numerario utilizzabile per formulare i prezzi. La consideriamo ora in maniera più esplicita come un bene che può essere desiderato esso stesso, a causa dei servizi che fornisce. Sull'analisi del ruolo della moneta ci si potrà riferire alla nostra opera *Macroéconomie*, cit.

male che questo paese abbia un disavanzo commerciale e, simultaneamente, un avanzo nella sua bilancia delle attività finanziarie. Le politiche che mirano a diminuire il disavanzo commerciale non possono allora riuscire, nella misura in cui esse non colpiscono le preferenze temporali che spiegano questa struttura di bilancia dei pagamenti. Così dazi o quote all'importazioni o sovvenzioni alle esportazioni non hanno alcun effetto specifico sul disavanzo commerciale. Diminuendo le importazioni si diminuiscono anche le esportazioni, senza modificare la scelta tra il presente e il futuro che implica lo scambio di beni attuali (disavanzo commerciale) contro beni futuri (attività finanziarie). L'errore intellettuale che commettono tutti quelli che pensano che si possa "correggere" un disavanzo commerciale agendo sulle importazioni (o sulle esportazioni), sta nel fatto che dimenticano che una transazione ha sempre due facce: una faccia acquisto e una faccia vendita. Agendo sull'una si agisce necessariamente sull'altra.

Supponiamo ora che le monete esistano e che siano scambiate a livello internazionale. È possibile che gli abitanti di un paese non siano né acquirenti né venditori di moneta nel corso di un periodo – se non in maniera transitoria, poiché la moneta serve come intermediaria negli scambi. Il saldo della bilancia commerciale corrisponde allora, come sopra, al saldo della bilancia delle attività finanziarie (e il saldo della bilancia monetaria è uguale a zero). Ma supponiamo che si sia in un regime di cambi fissi – vale a dire che le differenti monete possono essere considerate come equivalenti – e che la creazione di moneta sia troppo abbondante in un paese. L'eccesso di moneta tende allora ad uscire da questo paese e c'è quello che si chiama, secondo una terminologia discutibile, un "disavanzo della bilancia dei pagamenti": le vendite di moneta hanno come contropartita, per esempio, acquisti di merci. Ora, il problema in questione non è un problema (esterno) di bilancia dei pagamenti, ma un problema (interno) di eccesso di creazione monetaria. Questo non è un "eccesso", più o meno inspiegabile, di acquisti di merci che provoca un disavanzo della bilancia commerciale e, dunque, un "disavanzo della bilancia dei pagamenti" (vale a dire vendite di moneta). È un eccesso di creazio-

ne monetaria che provoca uscite di moneta e, in contropartita, entrate di prodotti. Non è pretendendo di rarefare le entrate di prodotti che si metterà fine all'eccesso di creazione monetaria.

Di conseguenza, le politiche che provano ad influenzare la bilancia commerciale e sopprimere il disavanzo commerciale non possono riuscire nella misura in cui non modificano le cause di questo disavanzo, vale a dire l'eccesso di creazione monetaria o le preferenze relative per il presente. L'argomento della bilancia dei pagamenti in favore del protezionismo non è dunque ammissibile.

Si può considerare che il controllo dei cambi costituisca una modalità di protezionismo, almeno se si ammette una concezione larga del protezionismo. Il controllo dei cambi può infatti definirsi come una politica mirante a proibire, limitare, sottomettere ad autorizzazione tutte o parte delle transazioni internazionali effettuate dagli agenti economici. Da parte sua, il protezionismo è spesso definito come l'insieme delle misure miranti a limitare o proibire gli acquisti di merci straniere. Nella misura in cui il controllo dei cambi mira a colpire le transazioni, che si tratti di merci, attività finanziarie o monete, si può dunque considerare che si tratti di una semplice estensione del concetto tradizionale di protezionismo. E può peraltro analizzarsi esattamente nello stesso modo. Supponiamo così che in un paese esistano alcune restrizioni agli scambi internazionali di attività finanziarie. Nella misura in cui tali scambi sono la contropartita di scambi di merci o di monete, queste ultime ne sono necessariamente colpite.

Prendiamo per esempio il caso in cui alcuni acquisti (importazioni) di attività finanziarie abbiano per contropartita alcune vendite (esportazioni) di merci. Se si restringono gli acquisti di attività finanziarie estere si riducono necessariamente e simultaneamente le vendite di merci. In generale, non si può influenzare una posta della bilancia dei pagamenti senza influenzarne un'altra. Ma non si ha generalmente il modo di sapere quali poste sono così colpite poiché non si conoscono mai le ragioni per cui questa o quella transazione ha luogo. Più generalmente, e contrariamente all'opinione comune, si può dire

che *non esiste mai il problema della bilancia dei pagamenti*. Il protezionismo e il controllo dei cambi non possono dunque essere giustificati da motivi della bilancia dei pagamenti.

### *La difesa dell'occupazione*

L'argomento della difesa dell'occupazione può prendere due forme:

- una forma generale che consiste nel sottolineare che la produzione – dunque l'occupazione – è tanto maggiore quanto più un paese vende (o acquista meno);
- un argomento settoriale che consiste nel dire che la concorrenza estera rischia di limitare la produzione di questo o quel settore e forse anche condurla al fallimento, il che provocherebbe disoccupazione.

Prendiamo innanzitutto l'argomento "*settoriale*". Consiste nel dire che, per il tasso di salario esistente, il settore per cui si rivendica una protezione particolare non è "concorrenziale". La protezione consiste, come abbiamo visto, nello spostare risorse verso il settore protetto. È possibile allora che assorba più risorse di quante ne produce.

Lo scopo di ogni individuo – che sia imprenditore o capofamiglia – consiste nell'utilizzare al meglio possibile le risorse di cui dispone. Così, l'imprenditore non cercherà di massimizzare il numero dei suoi dipendenti, ma di utilizzare ognuno di essi il meglio possibile. L'idea secondo cui bisogna "preservare l'occupazione" in un settore o in un'attività particolare va esattamente contro questa osservazione. E se fosse applicata in maniera generalizzata in tutti i settori, è tutto il progresso economico – di cui tutti beneficiano – che ne sarebbe colpito. Proteggendo un settore, sotto il pretesto di proteggerne l'occupazione, si distruggono i segnali di prezzo che permetterebbero, poco a poco, a questo settore di adattarsi: in assenza di produzione gli imprenditori adotterebbero tecniche differenti per fare concorrenza ai produttori stranieri, oppure certi lavoratori lascerebbero questo settore per andare verso un altro, più com-

petitivo. Questo adattamento graduale all'evoluzione dell'ambiente fa parte integrante della vita economica. Ad ognuno spetta il ruolo di prevedere il futuro e, da questo punto di vista, l'evoluzione dei prezzi è una guida insostituibile. Certo, la previsione non è mai perfetta, ma non la si migliora nascondendone i segnali veicolati dai prezzi.

Ora, quando la protezione è stata acquisita, diventa sempre più difficile sopprimerla: al posto dell'adattamento graduale che si sarebbe prodotto in una situazione di libero scambio, si è di fronte al rischio di un profondo choc, quando un'attività è stata protetta da molto tempo e si evoca la possibilità di sottometerla alla concorrenza estera. L'inadattabilità delle strutture produttive al mondo esterno – a causa della protezione – rischia infatti di creare un'importante disoccupazione nel settore interessato, almeno momentaneamente. E questo rischio è allora invocato per ottenere il mantenimento o anche il rafforzamento della protezione.

L'argomento "*globale*" della difesa dell'occupazione tramite la protezione si presenta più o meno nella maniera seguente: se si proteggono "i produttori nazionali" contro la concorrenza estera si limiteranno le importazioni e, dunque, si susciterà un avanzo commerciale (o, almeno, si limiterà il disavanzo commerciale). Ora, più le esportazioni sono significative rispetto alle importazioni, più è forte la domanda che si rivolge alla produzione nazionale; più questa produzione può così essere importante e più, di conseguenza, l'occupazione è elevata.

Ci sono dunque due elementi in questa argomentazione tradizionale:

- una relazione tra il protezionismo e la bilancia commerciale;
- una relazione tra la bilancia commerciale e l'occupazione.

Queste due parti dell'argomentazione sono false. Già sappiamo, infatti, che non c'è alcuna ragione affinché gli ostacoli alle importazioni si traducano in una diminuzione del disavanzo commerciale o nella comparsa di un avanzo. Non è dunque necessario ritornare su questa parte dell'argomentazione.

Distruggendo una parte della catena di ragionamento, si distrugge evidentemente l'insieme di questo ragionamento, e questa prima osservazione basta dunque per rigettare l'argomento dell'occupazione sotto il suo aspetto "globale". Ma si potrebbe mostrare che la seconda parte del ragionamento è ugualmente erronea. Non lo faremo nel quadro limitato del presente testo<sup>5</sup>. Tuttavia basterà forse porre la seguente domanda: come è possibile che i produttori nazionali non producano di più – e, di conseguenza, non aumentino l'occupazione – quando esiste il mercato mondiale e potrebbero esportare di più? Perché bisognerebbe, per aumentare l'attività economica, diminuire autoritariamente le importazioni, quando la possibilità di esportare è sempre aperta? Vale a dire che, se i produttori non producono di più, se l'occupazione non è più elevata, è per ragioni – probabilmente interne – che non hanno niente a che vedere con gli scambi esterni. Sappiamo peraltro che un'economia in cui taluni settori sono protetti dalla concorrenza estera è meno efficiente di un'economia di libero scambio. Come potrebbe allora essere possibile proporre anche salari elevati a un numero più importante di persone in un'economia protetta che in un'economia di libero scambio? È chiaro che l'argomento dell'occupazione in favore del protezionismo inciampa su un'incoerenza logica.

### *Il prelievo fiscale e la tariffa "ottima"*

I dazi sono un'imposta e, in quanto tali, possono giocare il primo ruolo di ogni imposta, cioè trasferire risorse al potere pubblico. Questo ruolo fiscale non è trascurabile in taluni paesi in cui il sistema di riscossione delle imposte è embrionale e costoso rispetto al suo rendimento. In questi casi il ricorso al prelievo doganale sembra dunque relativamente più giustificato. Converrebbe, tuttavia, effettuare un calcolo "costi-benefici" e dunque confrontare questa soluzione di finanziamento con altre soluzioni possibili:

<sup>5</sup> Rinviamo di nuovo alla nostra opera, *Macroéconomie*, cit.

- il prelievo doganale comporta costi amministrativi, non solamente per l'amministrazione pubblica, ma anche per i cittadini. Converrebbe confrontarli col costo amministrativo di riscossione delle altre imposte;
- il peso effettivamente sopportato dalla popolazione a causa della protezione può essere elevato (effetto di despecializzazione) e non è in generale noto in maniera precisa. Questo fenomeno di ignoranza e il carattere apparentemente indolore della protezione possono indurre a distorcere un sistema fiscale in favore dell'utilizzazione dei dazi, proprio quando i loro costi effettivi per i cittadini sarebbero più elevati di quelli di altri tipi di prelievi fiscali;
- in ogni caso, converrebbe separare l'effetto protezionista dall'effetto dei prezzi monetari. L'effetto protezionista è il risultato di distorsioni nei prezzi relativi (sia tra beni differenti, sia tra importazioni ed esportazioni), mentre l'effetto dei prezzi assoluti consiste unicamente nel modificare il livello dei prezzi monetari di *tutti i beni*.

Supponiamo a questo punto che il governo di un paese imponga improvvisamente dazi con un'aliquota uniforme – 10% per esempio – su tutte le importazioni (in modo tale che gli scambi “beni importati contro beni esportati” sono tassati al 10%) e che, a titolo di compensazione, esso rivaluti la sua moneta del 10%. Ciò significa che i prezzi nazionali sono cresciuti del 10% quando c'è uno scambio internazionale, a causa dei dazi, e che sono simultaneamente diminuiti del 10%, a causa della rivalutazione. Le condizioni di concorrenza tra questo paese e il resto del mondo non ne sono dunque modificate, ma gli scambi internazionali sono tassati rispetto agli scambi interni. Non c'è dunque un effetto protezionista, nel senso che nessuna attività è privilegiata rispetto alle altre, ma c'è un prelievo fiscale sulle transazioni internazionali.

Abbiamo visto in precedenza (cap. 2) che il prelievo fiscale corrispondente al dazio non era necessariamente pagato dagli abitanti del paese che lo impone, ma che una parte poteva ripercuotersi sugli stranieri. Questa sarà tanto più importante quanto maggiore sarà l'importanza relativa del paese, almeno per i beni scambiati.

Prendiamo infatti, innanzitutto, il caso di un paese molto piccolo in rapporto al resto del mondo. La sua politica doganale colpirà in maniera trascurabile i prezzi relativi nel resto del mondo e in maniera relativamente importante i prezzi interni. È proprio lo scarto tra i prezzi prima del dazio e i prezzi dopo il dazio che permette di valutare il peso dell'imposta doganale. In questa ipotesi, di conseguenza, la quasi totalità del peso dell'imposta ricade sui residenti sotto forma di un effetto di "despecializzazione".

Se, invece, la dimensione relativa del paese rispetto al resto del mondo è grande, la politica doganale si tradurrà in una variazione relativamente importante dei prezzi relativi nel resto del mondo. Si può allora dimostrare che, in certe circostanze particolari, il trasferimento fiscale che il potere pubblico fa così pesare sugli agenti economici stranieri può essere maggiore del costo della protezione che impone ai suoi cittadini. È ciò che si chiama la "tariffa ottima"<sup>6</sup>. Bisogna per questo che la domanda estera sia molto poco elastica, vale a dire che la quantità domandata di un bene diminuisca poco quando il suo prezzo aumenta a causa della protezione e che, peraltro, l'offerta sia molto elastica, vale a dire che il prezzo aumenti poco, quando la quantità offerta aumenta.

La tariffa ottima è allora concepita come un puro strumento fiscale. È l'espressione stessa di un potere di monopolio. Come abbiamo già segnalato, nella teoria tradizionale del monopolio il produttore, che si ritiene conosca la forma della curva di domanda, stabilisce il prezzo che gli procura il massimo beneficio: aumenta il prezzo finché il guadagno supplementare sia esattamente compensato dalla diminuzione delle vendite. Ma questa teoria del monopolio è qui applicata, come dovrebbe

<sup>6</sup> Beninteso, l'ottimo di cui si parla è un ottimo "globale": per l'insieme del paese interessato, il guadagno di risorse ottenuto dall'estero è superiore alla perdita dovuta all'effetto di despecializzazione. Ma esistono anche degli effetti di ripartizione: il guadagno è infatti essenzialmente percepito dallo Stato e la situazione di ogni cittadino dipenderà dunque dall'utilizzo che lo Stato farà di queste risorse. Ora, è possibile che un dato cittadino perda molto a causa dell'effetto di despecializzazione e che guadagni poco o nulla come beneficiario di servizi pubblici.

be esserlo normalmente, al comportamento del potere pubblico. Peraltro, poiché esso è in grado di imporre una discriminazione di prezzo tra interno ed esterno, è il suo potere di prelievo fiscale riguardo all'estero che è messo in risalto.

Avevamo visto precedentemente che la perdita dovuta alla despecializzazione era superiore al guadagno ottenuto dallo Stato. L'analisi della tariffa ottima non è in nessun modo in contraddizione con questa idea. Essa riguarda semplicemente un caso particolare in cui la perdita è più specificamente sopportata dagli stranieri. Ma questa perdita resta sempre superiore al guadagno ottenuto dallo Stato protezionista.

Qualche osservazione finale può inoltre essere fatta a proposito della tariffa ottima:

- innanzitutto esiste un'asimmetria nel ricorso alla tariffa ottima: un piccolo paese ha relativamente meno possibilità di poter manipolare i dazi per estrarre un'imposta sugli stranieri. Ora, nella nostra epoca, i paesi poveri sono spesso relativamente più protezionisti dei grandi paesi sviluppati. È perché i loro governi cercano di far pesare l'imposta sui loro propri cittadini piuttosto che sugli stranieri o perché la protezione risponde ad altri motivi che il motivo fiscale: quelli che abbiamo già incontrato o quelli che ci restano da vedere?
- la ricerca di una tariffa ottima sarebbe effettivamente possibile se si avesse una conoscenza perfetta delle caratteristiche delle offerte e delle domande per tutti i beni e per tutti i paesi; e se, in più, si avesse la conoscenza dell'evoluzione di queste caratteristiche nel tempo. Questo non è evidentemente il caso, in modo tale che la tariffa ottima resta molto spesso una possibilità teorica più che pratica, se non un semplice alibi;
- infine, un paese non può mai pretendere di essere il solo a manipolare i tassi di protezione, e le reazioni degli altri paesi possono mettere in pericolo quella che si credeva essere una struttura tariffaria "ottimale". Siamo così condotti a considerare quella che si chiama la "tariffa di rapresaglia".

## *La tariffa di rappresaglia*

Tra i numerosi argomenti protezionisti citiamo ciò che si chiama la “tariffa di rappresaglia”: un paese imporrebbe dazi per “rispondere” alle barriere doganali che altri paesi oppongono alle sue esportazioni. Questo argomento è in realtà molto spesso invocato, per esempio, sotto la forma seguente: “D’accordo, si dice, l’Unione Europea pratica politiche protezioniste, ma gli Stati Uniti e il Giappone sono protezionisti e quindi è normale che l’Unione Europea si difenda”.

Ora, i ragionamenti che abbiamo fatto precedentemente permettono di dare una prima risposta a questo argomento. Si è visto infatti che – salvo il caso estremo in cui si hanno delle ragioni di pensare che la struttura tariffaria sia “ottimale”, nel senso in cui l’abbiamo inteso qui sopra – un dazio nuoce innanzitutto agli abitanti del paese protezionista, e questo tanto più quanto il paese è piccolo rispetto al resto del mondo (effetto di despecializzazione). Imponendo una tariffa di rappresaglia, si nuoce dunque innanzitutto a se stessi. In altri termini, non è perché gli altri fanno delle sciocchezze che si deve farne ugualmente per vendicarsi di loro. Supponiamo, per esempio, che un monarca stupido, regnante sulla Gallia, punisca con una multa o con la prigione i produttori più efficienti. Ne risulta evidentemente una minore efficienza della sua economia, che nuoce innanzitutto agli abitanti di questo paese, ma anche agli abitanti degli altri paesi poiché i guadagni dello scambio ne sono diminuiti. Sarebbe pertanto giustificato che gli altri monarchi facciano lo stesso e puniscano i produttori più efficienti dell’Alemania o di Albione, sotto il pretesto che questo danneggerebbe gli abitanti della Gallia? Questo ragionamento sarebbe assurdo. È tuttavia quello che si fa molto spesso reclamando una protezione, sotto il pretesto che gli altri sono protezionisti.

Poiché questa risposta generale è falsa, si può tuttavia esaminare un caso particolare, ossia quello in cui la tariffa di rappresaglia sarebbe considerata come la risposta di un paese (Alemania) a una tariffa “ottima” imposta da un altro paese (Gallia). Imponendo una certa struttura tariffaria, la Gallia preleva

risorse dagli abitanti dell'Alemania. Non potendo influenzare direttamente il potere pubblico della Gallia, le autorità dell'Alemania impongono allora una tariffa doganale che sia "ottima", tenuto conto dell'esistenza della tariffa doganale della Gallia: gli Alemanni recuperano dunque una parte dell'imposta che pagano alla Gallia, forse con la speranza che la Gallia rinuncerà a una politica tariffaria che è meno o per nulla "redditi-zia". Potrebbe anche darsi che la semplice prospettiva che l'Alemania possa imporre una tariffa di rappresaglia conduca la Gallia a rinunciare al suo progetto di imposta ottima.

Ma un'altra sequenza di avvenimenti è ugualmente possibile, cioè che le autorità pubbliche interessate si lancino in una guerra tariffaria, con una tariffa di rappresaglia che risponde ad un'altra, fino a che, eventualmente, ogni scambio scompaia: tutti sarebbero perdenti in questo gioco in cui ognuno avrebbe voluto ottenere il massimo tenendo conto di ciò che era stato fatto in precedenza dall'altro. Essendo scomparso lo scambio internazionale, i guadagni dello scambio sarebbero ugualmente scomparsi, come le entrate doganali. È allora meglio ricorrere alla negoziazione. La menzioneremo nel capitolo 4.

*Il ruolo dei processi politici*

I vantaggi del libero scambio sono talmente evidenti che si è indotti a domandarsi per quali ragioni il protezionismo sia così largamente diffuso. Esso deriva necessariamente da decisioni esplicite degli uomini di Stato ed è dunque sulle loro motivazioni che bisogna interrogarsi: perché essi introducono misure di cui si può dimostrare che sono nocive all'insieme della popolazione?

Due ragioni solamente possono spiegare questa situazione: il protezionismo deriva o dal perseguimento di interessi personali di taluni uomini (a spese degli interessi degli altri), o dalla loro ignoranza (o da tutte e due le cose...). L'ignoranza gioca evidentemente il suo ruolo e per convincersene basta riconoscere con quale facilità si ammette l'argomento dell'industria nascente (esaminato nel cap. 4). Ma l'ignoranza, tanto di coloro che decidono come dell'opinione pubblica, gioca forse solo un ruolo secondario. Essa permette essenzialmente di fare ammettere più facilmente alcune decisioni che mirano in realtà a proteggere interessi particolari. È questo fattore che esamineremo.

*Il gioco degli interessi*

In maniera molto generale si può dire che il protezionismo è l'espressione di un gioco politico tra interessi particolari che cercano di utilizzare il monopolio della coercizione di cui dispone lo Stato. Ogni potere politico si appoggia infatti più par-

ticolarmente su certe categorie di cittadini che ottengono favori da esso. Il protezionismo è un modo di concederli.

Prendiamo, a titolo di esempio, una società democratica in cui un “clan” particolare (un partito politico, una coalizione elettorale) ha bisogno della maggioranza dei voti per ottenere il potere e per conservarlo. Tutto il gioco politico consiste dunque nell’ottenere l’appoggio delle differenti categorie di elettori tenendo conto dei loro interessi particolari. Da un lato, si ottengono voti alle elezioni concedendo privilegi (sotto forma di sovvenzioni, leggi, protezioni, ecc.); dall’altro lato, si rischia di perderne facendo sostenere ad altri il peso delle misure in questione: in effetti niente può essere ottenuto senza sforzo e se alcuni cittadini ottengono favori dallo Stato, è grazie ai cittadini – gli stessi o altri – che bisognerà trovare le risorse corrispondenti.

Il problema che gli uomini politici devono risolvere è dunque semplice da formulare: come massimizzare la possibilità di guadagno alle elezioni distribuendo favori e minimizzando il malcontento di quelli che sopportano il costo effettivo di queste misure<sup>1</sup>? Da questo punto di vista, è preferibile concedere privilegi ben determinati e ben percepibili in modo che i beneficiari siano coscienti di ciò che il potere politico concede loro e, invece, rendere il prelievo corrispondente il meno visibile possibile, il meno doloroso possibile per gli elettori.

Per minimizzare il rischio politico dovuto al malcontento di quelli che pagano le misure pubbliche, gli uomini dello Stato possono scegliere tra due tecniche:

- fare pagare un numero molto piccolo di persone che saranno loro evidentemente ostili, ma, poiché ogni elettore non dispone che di un voto nei regimi democratici moderni, quale sia il suo contributo, la perdita di voti alle elezioni è limitata;
- far pagare un numero di persone molto grande in modo tale che l’introduzione di una nuova misura in favore di una

<sup>1</sup> Entro un sistema politico non elettivo il rischio corso dai detentori del potere non è evidentemente quello di non essere rieletti, ma, per esempio, quello di una rivoluzione.

categoria particolare di elettori (ad esempio gli imprenditori e i lavoratori di una branca di attività) non si traduca che in un aumento praticamente trascurabile del carico sopportato da tutti gli altri. L'effetto politico è rafforzato se si trova il modo di nascondere agli elettori che sono loro a pagare effettivamente la misura in questione.

Così, ogni privilegio particolare accordato dagli uomini dello Stato porta loro voti, senza farne perdere molti. Ma con l'accumularsi dei privilegi, il carico fiscale – diretto o indiretto<sup>2</sup> – s'accresce anch'esso. Esso resta tuttavia supportabile, da una parte se è concentrato su un piccolo numero di contribuenti<sup>3</sup>, dall'altra se è nascosto, vale a dire che gli elettori non hanno la possibilità di valutare ciò che effettivamente costa loro l'azione statale, non solamente sotto forma di imposte, ma anche sotto forma di regolamentazioni.

### *Il protezionismo, fiscalità nascosta*

Da questo punto di vista, il protezionismo è uno strumento ideale per il potere politico. Come infatti abbiamo visto, il guadagno conseguito dai produttori di un bene protetto è ottenuto a spese di quelli che devono pagarlo più caro a causa della protezione. Per aiutare i produttori in questione, lo Stato potrebbe – al posto di ricorrere al protezionismo – prelevare un'imposta sui consumatori di questo bene e distribuirne l'ammontare ai produttori. I consumatori sarebbero allora molto coscienti di ciò che costa loro il privilegio concesso ai produttori. È per loro molto più difficile valutare questo costo quan-

<sup>2</sup> Vale a dire, per esempio, le imposte future che bisognerà pagare per rimborsare il debito pubblico, o il costo per i cittadini di una regolamentazione di cui abbiamo detto nel cap. 3 che poteva essere considerata come un sostituto della fiscalità.

<sup>3</sup> È questo ruolo politico che gioca l'imposta progressiva: una gran parte del carico fiscale è concentrata su una piccola parte di elettori. Su questo tema, ci si può riferire alla nostra opera *La tirannia fiscale*, cit.

do lo Stato ricorre alla protezione, benché – l’abbiamo visto ugualmente – il costo che essi sopportano effettivamente sia superiore al guadagno ottenuto dai produttori. In altre parole, il ricorso al protezionismo costituisce un metodo di trasferimento costoso, ma è meglio accettato di altri da parte dei cittadini, poiché è per loro più difficile valutarne il costo.

Infatti, quando un individuo acquista un bene i cui produttori sono protetti (per esempio, con un dazio), egli non sa forse neanche che questo bene è protetto. Egli constata che questo bene è venduto a un certo prezzo e pensa che tale sia “il” prezzo di questo bene. In ogni caso, è in generale troppo costoso per un consumatore informarsi sul prezzo a cui potrebbe ottenere questo stesso bene all’estero e dunque anche nel suo paese, se esso non fosse protetto. E poiché, comunque, la protezione esiste, la ricerca di questa informazione per un consumatore particolare non ha per lui alcun interesse.

S’incontra qui un’asimmetria caratteristica del funzionamento del “mercato politico”: un produttore particolare o un gruppo di produttori<sup>4</sup> particolari hanno tutto l’interesse a dedicare tempo e denaro per tentare di ottenere una protezione pubblica delle loro attività. Nella misura in cui essi costituiscono un gruppo relativamente ristretto, ognuno di loro otterrà una parte apprezzabile del guadagno protezionista, il che remunera i loro sforzi. La situazione è diametralmente opposta per ciò che riguarda le vittime della protezione, vale a dire gli acquirenti di un bene protetto: se uno di loro volesse esercitare una pressione sul potere pubblico per evitare questa protezione, dovrebbe sopportare i costi di questa azione, anche quando ne ottenesse un guadagno molto marginale. Se per esempio un individuo cominciasse una guerra contro la protezione di cui beneficiano i produttori di automobile nel suo paese, il guadagno eventuale che ne otterrebbe quando acquisterà un’automobile sarà molto inferiore a ciò che gli sarà costata questa cam-

<sup>4</sup> Per “produttori” intendiamo tanto i lavoratori quanto i proprietari di un’impresa. Tramite la protezione i proprietari desiderano accrescere i loro profitti o evitare il fallimento, i lavoratori desiderano mantenere salari più elevati o evitare la perdita del loro lavoro.

pagna affinché sia vittoriosa. E tutti coloro che non avranno fatto niente per lottare contro questa protezione ne saranno altrettanto beneficiati<sup>5</sup>.

Abbiamo appena visto che, nel campo della protezione, l'informazione è difficile da ottenere e che, peraltro, i cittadini sono poco incentivati a ricercarla e ad utilizzarla. Ma c'è di più: l'informazione è così difficile da ottenere che anche le vittime del protezionismo possono credere che esse ne siano beneficiarie, il che toglie evidentemente ogni tentazione di lottare contro di esso. Nel capitolo 3 abbiamo visto infatti che i tassi di protezione apparenti, per esempio i tassi ufficiali dei dazi, erano cattivi indicatori del carattere protezionistico di una politica. Solo i tassi di protezione *effettivi* potrebbero fornire una valutazione corretta del grado di protezione. È possibile, di conseguenza, che alcuni produttori sopportino una protezione negativa, anche quando credono di beneficiare di una protezione positiva, per il fatto che le importazioni concorrenti della loro produzione sopportano taluni dazi.

Ora, i calcoli dei tassi di protezione effettiva sono sempre approssimativi: per valutarli correttamente bisognerebbe avere una conoscenza perfetta di tutte le caratteristiche dei sistemi produttivi. Del resto, anche imperfetti, questi calcoli sono così complessi e costosi che non sono evidentemente alla portata di un consumatore o di un produttore particolare. Le strutture tariffarie e regolamentari sono in genere talmente complicate che, alla fine, nessuno sa chi paga cosa a causa del sistema protezionista. Ne consegue che ognuno ha interesse a cercare una protezione particolare per lui stesso e che nessuno ha interesse a combattere la politica protezionista. L'ignoranza – già evocata – rinforza questi fenomeni. Essa permette anche di ottenere il consenso delle vittime. Basta per questo invocare alcuni degli argomenti protezionisti tradizionali che abbiamo discusso nel

<sup>5</sup> Questa asimmetria nell'azione collettiva è stata sottolineata da Mancur Olson, in particolare nel libro *La logica dell'azione collettiva*, Feltrinelli, Milano, 1983 (1965). Ma l'analisi di ciò che si chiama comunemente il "mercato politico" è stata essenzialmente iniziata dai fondatori della "scuola delle scelte pubbliche" (*Public Choice*), James Buchanan e Gordon Tullock.

cap. 4. Si pretenderà così che si debba difendere l'“industria nazionale” minacciata dagli stranieri, che ci si debba proteggere dalla “concorrenza sleale” dei paesi a bassi salari, ecc. Questi argomenti sono favorevolmente percepiti, poiché tutti pensano che sia possibile fornire un vantaggio ad alcuni senza che altri ne sopportino il costo. È, da questo punto di vista, emblematico che i movimenti di difesa dei consumatori preferiscano occuparsi delle rispettive qualità dei detersivi piuttosto che lanciarsi in una battaglia contro il protezionismo la cui utilità per i consumatori sarebbe di ben altra ampiezza.

Queste ragioni spiegano perché gli uomini di Stato siano fortemente incentivati a praticare il protezionismo. E si potrebbe anche aggiungere che, nel caso in cui lo Stato percepisce i dazi, trova anche risorse supplementari per distribuire risorse e guadagnare voti alle elezioni. Ricordiamo anche che, nel caso in cui esistano quote all'importazione e che le licenze per le importazioni siano attribuite ad alcuni importatori, certi uomini politici e burocrati possono così trovare l'occasione di ricevere “bustarelle”. Essi sono allora fortemente incentivati a mantenere e sviluppare il sistema protezionista. Saranno pronti ad utilizzare abbondantemente come alibi gli argomenti protezionisti che degli pseudo-esperti forniscono loro – la “promozione dell'industria nazionale”, la “difesa delle attività che hanno un futuro”, la “ricerca dell'autosufficienza”, la “riconquista dei mercati interni”, lo “sviluppo autocentrato” – tutti argomenti di natura nazionalista che sono in realtà al servizio di interessi strettamente particolari. Non è allora neanche più il caso di biasimare l'ignoranza degli uomini di Stato riguardo ai vantaggi del libero scambio: essi hanno *interesse* ad essere *ignoranti*.

Si arriva dunque ad una situazione del tutto sorprendente: una sola cosa è nota con certezza, senza che ci sia bisogno di fare lunghe analisi e lunghi calcoli, cioè che il protezionismo implica necessariamente uno spreco di risorse. Si sa anche che ci sono vincenti e perdenti, ma non si sa bene chi siano i vincenti e chi siano i perdenti. Esiste dunque una perdita globale certa per un risultato aleatorio dal punto di vista della ripartizione dei guadagni e delle perdite! Può dunque sembrare aberrante che meccanismi tanto assurdi siano così generalizzati. Tut-

tavia, l'analisi dei processi politici aiuta a comprendere perché il protezionismo esiste.

### *I gruppi di pressione*

Le analisi precedenti permettono di comprendere meglio il carattere arbitrario della maggior parte delle politiche protezionistiche: perché il tale bene è protetto da dazi del 20 % e un tal altro da dazi del 10%? La risposta risiede probabilmente nella differenza di efficacia dei gruppi di pressione interessati e nell'ineguale volontà dei poteri pubblici di rispondere alle loro domande.

Nei sistemi politici della nostra epoca, infatti, ogni produttore può scegliere tra due utilizzi possibili del suo tempo e delle sue risorse: conquistare mercati migliorando i suoi prodotti e diminuendo i costi di produzione, oppure ottenere privilegi di origine statale. La sua scelta effettiva dipenderà, da una parte, dal costo relativo di ogni tipo di azione e, dall'altra, dal loro rendimento e dai rischi relativi di successo o insuccesso. Più l'interesse da difendere è diffuso, meno sono le possibilità che i produttori si organizzino in gruppi di pressione protezionistica. Più è concentrato, più sono incentivati a organizzarsi perché ognuno ricava un beneficio relativamente maggiore dagli sforzi che avrà fatto in favore dell'azione collettiva. Ma bisogna anche che questa azione di *lobbying* trovi un orecchio attento presso i poteri pubblici: ciò sarà tanto più vero quanto più il privilegio accordato sotto forma di protezione sarà facilmente percepito e sarà politicamente redditizio per gli uomini politici, sotto forma di guadagni di voti alle elezioni.

Per precisare queste idee, immaginiamo ciò che può succedere in due settori di importanza comparabile e occupanti ciascuno 100.000 persone in un paese. Il primo settore – ad esempio, l'industria automobilistica – è composto da due imprese che impiegano ciascuna 50.000 persone (che sono praticamente tutti lavoratori dipendenti). Il secondo settore – ad esempio, l'artigianato in bigiotteria – è composto da 25.000 imprese (di cui almeno 25.000 proprietari di impresa). L'organiz-

zazione sindacale è evidentemente più facile in un'impresa molto grande in cui i contatti tra i lavoratori sono quotidiani e si può dunque immaginare che la sindacalizzazione sarà relativamente spinta nel settore automobilistico, contrariamente al settore della bigiotteria. Così, in ciascuna delle due imprese automobilistiche esisterà un sindacato (o un piccolo numero di sindacati). Sarà facile e redditizio per i sindacati in questione e per i proprietari delle imprese automobilistiche fare pressione in comune per ottenere una protezione contro la concorrenza estera. Per contro, l'organizzazione in gruppi di pressione sarà più difficile nel settore della bigiotteria. In entrambi i casi, il numero di elettori in causa è lo stesso e, da questo punto di vista, gli uomini politici avrebbero gli stessi incentivi ad accordare una protezione. Ma le pressioni che subiscono sono differenti.

Prendiamo ora il caso di un settore molto specifico, composto unicamente da due imprese, ma che sono entrambe di piccole dimensioni. L'incentivo per i loro proprietari e lavoratori ad ottenere una protezione è forte, ma l'incentivo degli uomini politici ad ascoltarli e a proteggerli è basso.

Ma supponiamo anche che una protezione identica sia finalmente stata accordata ai primi due settori, l'automobile e la bigiotteria, e supponiamo, per esempio, che siano in corso negoziazioni commerciali per diminuire il tasso di protezione. Il potere pubblico sarà più attento alle pressioni dell'attività molto concentrata. Infatti, se la diminuzione della protezione rischia di condurre un'impresa al fallimento, questo si vede tanto più quanto un'impresa è più grande, e gli uomini politici desiderano evitare questa immagine negativa per loro. Si dirà allora che si tratta di un "settore sensibile" a cui non si può imporre un "disarmo doganale".

Ciò può spiegare perché l'industria automobilistica francese, per esempio, ha potuto beneficiare di una protezione eccezionale di fronte ai suoi concorrenti più efficienti, i giapponesi, poiché quote d'importazione limitanti le importazioni di origine giapponese al 3% del mercato nazionale sono esistite molto a lungo, prima che misure protezioniste non fossero stabilite a livello comunitario. Certamente quando un privilegio esorbitante di questo tipo è accordato a una tale industria, lo si

giustifica col fatto che gli serve un certo tempo per adattarsi alla concorrenza estera. Ma l'esperienza prova anche che, al riparo di una forte protezione, gli incentivi di un'industria ad adattarsi sono attenuati. Essa reclama dunque il prolungamento di questa protezione per un lungo periodo. L'anzianità stessa della protezione permette agli interessi particolari di organizzarsi meglio, di sviluppare le loro argomentazioni, di trovare alcune complicità burocratiche e politiche.

In generale, se si tiene conto del ruolo cruciale degli interessi organizzati nello sviluppo del protezionismo, un argomento come quello dell'industria nascente sembra irrisorio. Esso implicherebbe normalmente, infatti, che la protezione sia provvisoria, poiché si pretende che sia accordata ad una nuova attività che dovrebbe diventare redditizia in futuro senza ricorso alla protezione. Ma le misure protezioniste rinforzano esse stesse i gruppi di pressione e trasformano una protezione falsamente provvisoria in una protezione definitiva, conducendo dunque a perpetuare i prelievi effettuati sulle vittime del protezionismo.

Il ruolo dei gruppi di pressione è invocato da Mancur Olson<sup>6</sup> per spiegare, tra l'altro, il seguente fenomeno: l'agricoltura è relativamente protetta nei paesi ricchi e relativamente sacrificata nei paesi poveri. Ciò può sembrare strano, tenuto conto del fatto che i paesi ricchi sono probabilmente paesi industrializzati e che, peraltro, i contadini costituiscono una categoria relativamente importante nei paesi poveri. Ma è proprio la diversa capacità di organizzarsi e di agire sul mercato politico degli uni e degli altri che spiega questa situazione. Come scrive Mancur Olson, «prima della loro rapida industrializzazione negli anni '60, la Corea del Sud e Taiwan avevano tassi di protezione nominale negativi per il loro settore agricolo, ma oggi offrono un livello molto elevato di protezione a questo settore».

<sup>6</sup> Mancur Olson, "Le traitement de l'agriculture dans les pays développés et en développement", «Journal de développement économique», dicembre 1988. Si veda anche il suo libro *Ascesa e declino delle nazioni*, il Mulino, Bologna, 1984 (1982).

In un paese povero, in cui le comunicazioni sono difficili, gli agricoltori numerosi e dispersi, nessuno trova interesse a lanciarsi nell'azione collettiva. Per contro, le attività urbane in sviluppo, vicine al potere, in grado di influenzare i movimenti politici, ottengono favori particolari. Nei paesi ricchi, al contrario, gli agricoltori sono molto meno numerosi ed entrano più facilmente in relazione gli uni con gli altri grazie all'arricchimento generalizzato e al progresso dei trasporti. Per di più, l'anzianità delle loro organizzazioni collettive, l'esperienza che esse hanno accumulato, la stabilità delle loro reti politiche forniscono loro efficacia. E il potere pubblico è più disposto a dare loro soddisfazione poiché la loro importanza relativa è minore e la protezione è dunque relativamente meno costosa.

## *La liberalizzazione degli scambi*

Nel precedente capitolo abbiamo studiato il processo politico che conduce al protezionismo. Si potrebbe dedurre che le politiche protezioniste non possano che rinforzarsi col tempo. Infatti, una protezione accordata nel passato ha la tendenza a perpetuarsi, da una parte perché i gruppi di pressione hanno il tempo di organizzarsi e, dall'altra, perché gli uomini di Stato non hanno un incentivo particolare a sopprimere la protezione di cui beneficia un dato bene: essi scontentano i produttori corrispondenti e poiché questo prodotto rappresenta solo una parte ridotta dei loro bisogni, il guadagno che potrebbero ottenerne i consumatori è probabilmente troppo marginale per attirare la loro simpatia elettorale.

### *La liberalizzazione unilaterale*

La crescita della protezione non è, tuttavia, ineluttabile. Essa dipende, in particolare, dalle convinzioni più o meno liberoscambiste degli uomini politici al potere e dunque, in ultima analisi, dallo stato dell'opinione pubblica. Si può immaginare che i cittadini siano sempre più coscienti del costo che la protezione ha per loro (ad esempio confrontando, in occasione dei loro viaggi all'estero, i prezzi di certi prodotti) o anche che, per una ragione o per un'altra, un governo più favorevole al libero scambio vada al potere.

Una politica di liberalizzazione commerciale è sempre difficile per ragioni simmetriche a quelle che spiegano la crescita del-

la protezione: se questa politica è graduale, quelli che sono i primi a perdere la loro protezione subiscono la perdita netta. Da questo punto di vista, una politica "brutale" è preferibile: in effetti, quelli la cui protezione scompare trovano tuttavia una compensazione nel fatto che la protezione degli altri scompare simultaneamente. Se essi perdono come produttori, guadagnano come clienti di attività meno protette. Ma, peraltro, uno smantellamento molto rapido della protezione, soprattutto se gli effetti protezionisti erano numerosi e importanti, comporta cambiamenti brutali della struttura dei prezzi relativi. Talune attività scompaiono improvvisamente come non redditizie ed eventualmente falliscono, altre al contrario diventano estremamente vantaggiose. Poco a poco, sicuramente, i fattori di produzione si sposteranno dalle prime verso le seconde, i produttori faranno sforzi di adattamento nelle attività meno redditizie. Ma questi cambiamenti sono necessariamente costosi per quelli che li subiscono. Essi possono essere politicamente difficili da sopportare. In un certo numero di paesi, in particolare in America latina, alcune politiche di liberalizzazione commerciale rapide hanno potuto tuttavia essere decise e riuscire nel corso degli anni recenti.

Bisogna in ogni caso ricordare che la protezione nuoce innanzitutto agli abitanti del paese che pratica questa politica e tanto più quanto più è piccolo. E come non è giustificato diventare protezionisti con il pretesto che altri paesi lo sono, non è necessario attendere che questi altri paesi adottino delle politiche di liberalizzazione commerciale per fare lo stesso. In qualunque momento ogni paese può liberalizzare il suo commercio estero e percepirne i guadagni corrispondenti.

### *Gli accordi commerciali*

Praticamente tutti i cittadini guadagnano, più o meno a lungo termine, dalla liberalizzazione doganale. Ma esistono dei costi di aggiustamento di breve periodo. Ora, in generale, l'orizzonte di decisione degli uomini di Stato è relativamente breve, poiché si tratta, per esempio, della data della prossima elezione. Essi non sono dunque particolarmente incentivati ad

adottare una politica di liberalizzazione degli scambi, anche se questa deve essere vantaggiosa a lungo termine: non è sicuro che i cittadini percepiscano perfettamente il guadagno ulteriore che possono ottenere dalla liberalizzazione, ma quelli che perdono la loro situazione protetta rischiano di diventare ostili al potere politico. Un calcolo costi-benefici da parte degli uomini politici li porta dunque logicamente a mantenere – o anche a rinforzare – la politica protezionista. Affinché la liberalizzazione sia politicamente decisa, bisogna dunque che il sistema di incentivi degli uomini politici sia differente.

È da questo punto di vista che le negoziazioni commerciali possono essere utili. Se esse conducono ad un accordo in debita forma, la liberalizzazione delle importazioni di un paese è accompagnata alla liberalizzazione simultanea delle importazioni di un altro paese (accordi bilaterali) o da molti altri paesi (accordi multilaterali).

Entrando in un processo di negoziazioni commerciali in vista di una liberalizzazione reciproca degli scambi, gli uomini al potere in un paese sperano dunque di ottenere guadagni specifici per certe categorie di produttori-elettori, sotto forma di mercati allargati all'estero. Certo, quelli che perdono a breve termine a causa della minore protezione delle attività concorrenti delle importazioni non sono probabilmente gli stessi che guadagnano dalla liberalizzazione decisa all'estero. Ma, dal punto di vista dei calcoli elettorali, il minore sostegno elettorale di coloro che perdono a breve termine è più o meno compensato dall'accresciuto sostegno di quelli che guadagnano a breve termine.

Come abbiamo visto, non c'è alcuna ragione teorica di attendere il disarmo doganale dei propri partner commerciali per decidere il proprio disarmo doganale. Ma si comprende, tuttavia, che il funzionamento del mercato politico rende il processo di liberalizzazione bilaterale o multilaterale più attraente per gli uomini di Stato rispetto a una liberalizzazione decisa in maniera unilaterale. È probabilmente la ragione per cui la liberalizzazione degli scambi è essenzialmente il risultato di negoziazioni commerciali e non di decisioni unilaterali (vedi gli esempi del cap. 7).

Le negoziazioni commerciali facilitano dunque i processi di liberalizzazione commerciale che, in ogni caso, sono auspi-

cabili. Ma esse hanno anche un altro vantaggio. Infatti, a partire dal momento in cui un accordo commerciale è stato siglato tra due (o un maggior numero di) paesi, ognuno è vincolato da questo accordo e non può più, normalmente, modificare in maniera unilaterale le misure protezioniste. È vero, tuttavia, che esistono modi indiretti di proteggere alcune attività nazionali, come abbiamo visto nel cap. 3.

Beninteso, gli accordi commerciali possono essere di vario genere: possono riguardare prodotti specifici o la totalità dei prodotti scambiati, possono decidere una soppressione totale delle barriere doganali o una semplice diminuzione, possono riguardare certi tipi di ostacoli agli scambi e non altri, possono essere di durata limitata o illimitata, ecc.

Certi accordi comportano una clausola particolare, detta *clausola della nazione più favorita*. Supponiamo che sia introdotta in un accordo commerciale tra il paese A e il paese B e che il paese A consenta di far diminuire dal 20% al 10% i dazi sulle importazioni di grano dal paese B, mantenendo l'aliquota del 20% per le importazioni provenienti da altri paesi. I negozianti del paese A avranno probabilmente accettato questo privilegio in favore dei produttori di grano del paese B perché i negozianti del paese B avranno a loro volta accordato un favore a certi esportatori del paese A. Ora, immaginiamo che in seguito le autorità del paese A stipulino un accordo commerciale con le autorità del paese C per cui sopprimono ogni dazio sulle importazioni di grano provenienti dal paese C. Il vantaggio precedentemente ottenuto dai produttori di grano del paese B – che era stato un fattore determinante per la firma dell'accordo commerciale tra A e B – scompare o è attenuato. È per premunirsi contro questo rischio futuro che le autorità del paese B possono essere portate a domandare l'introduzione della clausola della nazione più favorita nell'accordo commerciale stipulato con le autorità del paese A. Se queste ultime accordano in seguito dazi nulli agli esportatori di grano del paese C, i produttori di grano del paese B beneficeranno di questa disposizione.

L'introduzione di una tale clausola ha conseguenze importanti per la liberalizzazione del commercio internazionale. Essa permette infatti ad una liberalizzazione, accettata in maniera bi-

laterale, di diventare multilaterale. Se le autorità di un paese stipulano successivamente un gran numero di accordi commerciali che comportano questa clausola può risaltarne una liberalizzazione molto importante del suo commercio estero. Ma la gestione di un sistema di questo tipo non è semplice. Infatti, se gli scambi di un paese A sono liberalizzati solamente riguardo alle importazioni di certi paesi, bisogna assicurarsi che i produttori di altri paesi non esportino verso il paese A passando dall'intermediario dei paesi beneficiari della clausola della nazione più favorita. Bisogna dunque esigere dei "certificati d'origine" dagli esportatori che desiderano beneficiare della clausola in questione. Ma cosa decidere quando un bene ha subito una certa trasformazione sul territorio di un paese beneficiario della clausola e una parte dei componenti di questo bene provengono da paesi non beneficiari? Si tenterà allora di controllare, di determinare dei "coefficienti di contenuto in importazioni", ecc. Vale a dire che il protezionismo differenziato è il trionfo della burocrazia. È generatore di costi e confonde le informazioni.

È in parte per evitare gli inconvenienti di una moltitudine di accordi parziali che nel 1947 è stato stipulato l'*Accordo generale sui dazi e il commercio* (GATT: *General Agreement on Tariffs and Trade*). Al posto di affidarsi ad ogni paese per assicurare la liberalizzazione del commercio estero tramite accordi bilaterali (o multilaterali limitati) e ricorrendo alla clausola della nazione più favorita, si è pensato, giustamente, che fosse preferibile riunire il maggior numero di paesi per ottenere simultaneamente una diminuzione delle barriere doganali di ognuno dei membri nei confronti di tutti gli altri.

### *Le unioni doganali*

Un'unione doganale è uno spazio all'interno del quale i dazi – ed eventualmente certi ostacoli non tariffari agli scambi – sono soppressi. Non c'è allora alcuna differenza tra il mercato nazionale e il mercato della zona interessata: tutti gli abitanti della zona possono liberamente scegliere di approvvigionarsi o vendere in qualsiasi paese della zona, senza discriminazione di

prezzo. È l'efficienza concorrenziale dei produttori che determina gli scambi nella zona. Si può analizzare un'unione doganale come la semplice generalizzazione di un accordo commerciale. Essa è generalmente – ma non necessariamente – multilaterale, vale a dire che riunisce più di due paesi. Essa implica in generale la soppressione dei dazi per la totalità dei beni scambiati, o almeno per la maggior parte di essi.

Per ciò che riguarda i rapporti commerciali tra i paesi membri dell'unione doganale e i paesi “esterni”, esistono due tipi di soluzioni:

- in una *zona di libero scambio* le autorità pubbliche di ogni paese membro mantengono la libertà di fissare le tariffe doganali (e altre regole) riguardo alle importazioni provenienti da paesi terzi. Si incontra allora di nuovo la difficoltà consistente nel sapere in quale misura un'importazione effettuata da un residente di uno dei paesi membri provenga da un altro paese membro o provenga indirettamente – eventualmente dopo una trasformazione più o meno importante – da un paese terzo;
- in un *mercato comune* esiste una tariffa esterna comune, vale a dire che i dazi provenienti da paesi terzi sono gli stessi, qualunque sia il paese dell'unione doganale in cui lo si importa. La determinazione di questa tariffa e le negoziazioni eventuali di cui possono essere oggetto possono avere luogo in vari quadri istituzionali: possono esistere degli organi centrali, come nel caso dell'Unione Europea, o ci si può rimettere a procedure decentralizzate, che consistono per esempio nell'aprire negoziazioni tra le autorità dei paesi membri quando il bisogno si fa sentire. Ci si può accontentare di prendere come tariffa esterna comune la media ponderata dei dazi nazionali precedenti la creazione dell'unione doganale, o si può preferire di stabilire una tariffa totalmente nuova. Non può in ogni caso esistere una regola “razionale” per determinare questa tariffa esterna comune, molto semplicemente perché non è mai possibile definire una struttura tariffaria “razionale”: la protezione è necessariamente il risultato dell'esercizio della coercizione.

Si può pensare che un'unione doganale sia sempre auspicabile poiché costituisce un passo nella direzione del libero scambio mondiale, che sappiamo essere preferibile al protezionismo. Tuttavia questa proposizione non può essere considerata come del tutto generale. Esistono infatti quelle che si chiamano "deviazioni di traffico". Per comprenderle, immaginiamo che nel mondo esistano tre paesi: A, B e C. In assenza di ogni unione doganale, il paese A impone un dazio sulle importazioni di grano pari al 50% e, per questo livello di tariffa, i produttori del paese C riescono comunque a essere competitivi e a esportare verso il paese A, a differenza dei produttori del paese B.

Immaginiamo ora che un'unione doganale sia creata tra i paesi A e B. I dazi sulle importazioni di grano sono soppressi, quando esse provengono dal paese B, ma non nel caso in cui provengano dal paese C. È possibile allora che i produttori del paese B siano in grado di vendere, senza dazio, a un prezzo inferiore a quello dei produttori del paese C, i cui prodotti sopportano un dazio del 50%. In questo caso l'unione doganale ha per conseguenza che i produttori del paese C sono soppiantati da produttori relativamente meno efficienti. C'è dunque una peggiore allocazione dei fattori di produzione su scala mondiale. Il costo dell'unione doganale è essenzialmente sopportato dagli abitanti del paese C, poiché i guadagni dello scambio internazionale sono per loro meno accessibili.

Per ciò che riguarda gli abitanti del paese A si ritrovano gli effetti abituali di ogni liberalizzazione commerciale: gli acquirenti di grano registrano evidentemente un guadagno grazie all'unione doganale; ma certi produttori rischiano di subire l'accresciuta concorrenza dei produttori del paese B.

In ogni caso la sorte degli abitanti dei tre paesi dipende anche, beninteso, dalla struttura doganale che sarà peraltro decisa dai membri di questa unione doganale nei confronti dell'esterno. È così che alcuni si domandano se l'Unione Europea, trasformata in "super-Stato", non diventerà una "Fortezza-Europa". Certo, è più difficile per alcuni interessi particolari organizzarsi al livello dell'insieme europeo che al livello di uno

dei paesi membri. Ma questo non è neppure indispensabile affinché l'unione doganale sviluppi una politica protezionista nei confronti dell'esterno: infatti, alcuni interessi particolari possono benissimo continuare a fare pressione a livello nazionale, come hanno sempre fatto, poiché i governi nazionali negoziano tra di loro come rappresentanti di questi interessi particolari. Ognuno può allora accettare le domande di protezione specifiche degli altri per fare accettare le proprie.

### *Il mercato unico*

Esiste una differenza tra un “mercato comune” e un “mercato unico”? La questione è di un interesse pratico considerare se ci si riferisce, per esempio, all'esperienza della Comunità Economica Europea, divenuta poi Unione Europea. Si è infatti detto agli europei che erano passati, a partire dal primo gennaio 1993, ad una nuova tappa del processo di integrazione economica, ossia alla realizzazione di un mercato unico. Quale può o quale dovrebbe esserne il contenuto?

Consideriamo innanzitutto i movimenti di merci tra i paesi dell'unione doganale. Abbiamo già visto nel capitolo 3 che eventuali differenze nelle aliquote IVA non possono assolutamente essere considerate come aventi un effetto protezionista, poiché esse non modificano i prezzi relativi dei beni prodotti in un paese e gli stessi beni prodotti in un altro paese. Ciò avviene sia che le aliquote siano le stesse per tutti i prodotti in uno stesso paese, sia che siano differenziate. Se ne è concluso che non esistevano “barriere fiscali” all'interno del mercato comune, dunque che non c'era alcuna ragione di armonizzare le aliquote IVA, e che era indifferente scegliere un sistema in cui l'IVA è rimborsata all'esportazione o un sistema in cui non lo è. Se il “mercato unico” dovesse consistere nell'“armonizzare” le aliquote IVA e un certo numero di altre imposte – sotto il pretesto di eliminare le “barriere fiscali” –, esso non implicherebbe alcun cambiamento rispetto al “mercato comune” già instaurato e che consiste nel sopprimere alcune barriere reali, vale a dire le barriere doganali. Si potrebbe dunque dire, in que-

sto senso, che il mercato unico era già realizzato anche prima della sua instaurazione formale.

Ma si può dare un altro contenuto al “mercato unico” e interpretarlo come un accordo multilaterale per cui più paesi sopprimono *tutti* gli ostacoli agli scambi, che si tratti di scambi di beni o di scambi di fattori di produzione (movimenti di persone, movimenti di capitali, movimenti di regole giuridiche, ecc.).

In altre parole, si può dare al protezionismo un senso molto esteso, definendolo come l’insieme delle misure di origine pubblica che consistono nell’introdurre restrizioni nelle relazioni umane quando esse devono passare al di là di una frontiera, mentre queste restrizioni non esistono all’interno delle frontiere. Così, le limitazioni apportate al libero movimento delle persone – restrizioni all’immigrazione – costituiscono una forma particolare di protezionismo: si proteggono i lavoratori nazionali dalla concorrenza dei lavoratori stranieri, la cultura nazionale dalla concorrenza delle culture straniere, ecc. La diminuzione di queste forme particolari di protezionismo – quelle che non riguardano beni e servizi – può essere considerata come un obiettivo per i membri di un’unione economica.

Si potrebbe allora convenire di riservare l’espressione “mercato unico” a questa particolare categoria di unione economica (o di zona di libertà) all’interno della quale esisterebbe non solamente un mercato comune delle merci, ma anche un “mercato comune” dei capitali, dei lavoratori, delle norme giuridiche, delle monete, ecc. Così, il “mercato unico” non aggiunge nulla al “mercato comune” delle merci se consiste solamente nell’armonizzare le fiscalità. Aggiunge qualcosa se consiste nell’allentare o sopprimere le restrizioni che sopportano gli scambi diversi dagli scambi di merci.

In generale, infatti, abbiamo definito il protezionismo come una situazione in cui lo Stato utilizza il suo potere monopolistico di coercizione, all’interno delle frontiere nazionali, per imporre alcune discriminazioni ad alcuni individui a seconda che la loro attività sia realizzata sul territorio nazionale o su un altro territorio. Da questo punto di vista, si può dire che il protezionismo è il segno di una politica nazionalista. I dazi ne sono un tipico esempio poiché non colpiscono un bene pro-

dotto nel paese, ma colpiscono questo stesso bene se è prodotto all'estero. Anche il controllo dei cambi entra nella categoria del protezionismo: mentre si può liberamente acquistare e vendere moneta all'interno delle frontiere nazionali, questi scambi sono proibiti, limitati o controllati quando fanno intervenire un residente di un altro paese.

In realtà, nella maggior parte dei paesi, esiste una lista considerevole di misure di ispirazione "nazionalista". Così, il Parlamento dispone in generale, nella nostra epoca, di un monopolio nell'elaborazione delle leggi, e nessuno ha diritto di "importare" una legge straniera (due residenti francesi possono sposarsi solo sotto il regime del diritto francese). Non si può dire che si tratta di una misura di protezionismo giuridico? Il produttore di diritto in Francia beneficia di un monopolio assoluto per la produzione di diritto ed è perfettamente protetto dalla concorrenza che potrebbero fargli i produttori di diritto stranieri, nel caso in cui elaborassero delle regole giuridiche più efficienti e preferite dai cittadini.

Si vede dunque che la dimensione del protezionismo è considerevolmente maggiore di quella che si poteva supporre a prima vista. Si vede anche che i campi aperti all'immaginazione di quelli che desiderano realizzare un vero "mercato unico" sono praticamente senza limiti.

Ora, conviene evitare un errore intellettuale frequente nella nostra epoca, che consiste nel pensare che "lo sviluppo della concorrenza e dell'integrazione economica implicano l'armonizzazione delle condizioni di concorrenza". Esaminiamo infatti, a titolo di confronto, ciò che avviene nel caso in cui esista liberalizzazione degli scambi commerciali. Sopprimendo, per esempio, i dazi sulle merci nel quadro di un'unione doganale, le autorità dei paesi membri non mirano a rimpiazzare i produttori situati su ognuno dei loro territori con un produttore unico. Si accontentano, giustamente, di ristabilire una libertà che era stata soppressa, la libertà di scambiare prodotti. È ciò che permette la concorrenza, è ciò che permette l'integrazione economica: d'ora in poi, la localizzazione delle attività produttive non colpisce le scelte degli acquirenti o le decisioni dei produttori. Come abbiamo già visto, questa concorrenza incentiva

precisamente ogni produttore a fare meglio dei propri concorrenti, a differenziarsi da essi. Sarebbe dunque assurdo voler “armonizzare le condizioni di concorrenza” o le condizioni di produzione, poiché lo scambio si giustifica precisamente col fatto che le condizioni di produzione sono differenti.

Quando la libertà degli scambi esiste, il prezzo di uno stesso prodotto tende, a causa della concorrenza, ad essere identico in differenti paesi (tenendo conto, beninteso del tasso di cambio). Ma è certamente possibile che la struttura dei costi non sia la stessa in tutti i paesi. Così capita molto spesso che i produttori di due paesi siano competitivi per uno stesso prodotto – vale a dire che propongono il loro prodotto allo stesso prezzo – mentre si trovano in condizioni di produzione molto differenti. Per prendere un esempio, un produttore olandese che fa crescere pomodori in serra può fare concorrenza a un produttore spagnolo che beneficia dell’energia gratuita del sole. E si potrebbero citare innumerevoli esempi in cui salari più elevati in un paese che in un altro non impediscono a un prodotto di essere competitivo grazie a una tecnologia più efficiente.

Il libero gioco della concorrenza permette infatti di arrivare al risultato che produttori posti in condizioni di produzione totalmente differenti arrivano tuttavia a produrre a prezzi simili! Questo è possibile grazie agli imprenditori, che sono costantemente incentivati a ricercare le migliori combinazioni produttive, tenuto conto del loro ambiente, in modo da essere efficienti almeno quanto i loro concorrenti.

In queste condizioni, è completamente assurdo voler “armonizzare le condizioni di concorrenza”, in modo che tutti i produttori di un paese o di una zona geografica qualsiasi possano produrre esattamente nelle stesse condizioni, vale a dire con esattamente la stessa struttura di costi. Così, sarebbe assurdo dire che il produttore di pomodori olandese è “sfavorito” rispetto ai suoi concorrenti spagnoli e che conviene “uguagliare le condizioni di esposizione al sole”, per esempio obbligando i produttori spagnoli a diminuire le ore di esposizione al sole con l’installazione di teloni sopra le loro piante di pomodori durante molte ore del giorno. È tuttavia ad un’assurdità esatta-

mente identica che conducono tutte le proposizioni che mirano ad “armonizzare le condizioni di concorrenza”.

Quale differenza può infatti esistere tra l’armonizzazione delle condizioni di esposizione al sole e l’armonizzazione delle condizioni di trasporto o delle condizioni fiscali? La fiscalità è infatti uno degli elementi dell’ambiente degli imprenditori, tra molte altre, ed essi devono adattarsi come alle differenze di clima, di popolazione, o di diritto societario.

Esistono dunque due concezioni differenti del “mercato unico”: una che consiste nel pensare che il mercato comune debba essere completato con politiche comuni, sforzi centralizzati di armonizzazione, ecc.; l’altra – a cui noi ci ricollegiamo – che consiste nel pensare che basti ridare agli uomini, nel maggior numero di campi possibile, la libertà contrattuale che è stata loro tolta da politiche di ispirazione nazionalista.

Cosa sarà il “mercato unico” europeo negli anni a venire? È difficile dirlo poiché le due precedenti concezioni sembrano contrapporsi. Esistono, è incontestabile, alcune tendenze e decisioni che favoriscono i movimenti di fattori di produzione (uomini e capitali) e la libera concorrenza su tutto il territorio europeo. Da questo punto di vista, ci si può rallegrare che il principio della “mutua riconoscenza delle norme” sia per ora stato accettato. Significa infatti che le norme di produzione riconosciute in un paese non possono essere messe in discussione quando un prodotto è esportato verso un altro paese dell’Unione Europea, e ciò stabilisce dunque una sorta di “mercato comune delle norme”<sup>1</sup>. Ma esistono anche, e forse maggiormente, alcune tendenze ostili alla concorrenza all’interno dell’Unione Europea, come testimoniano l’elaborazione continua di politiche comuni o gli sforzi in favore dell’armonizzazione fiscale e regolamentare, come la messa in atto di una moneta unica in Europa.

<sup>1</sup> Un vero mercato comune delle norme implicherebbe tuttavia non solamente che un prodotto possa essere esportato verso un altro paese, quando è conforme alle norme del primo, ma anche che un prodotto possa essere prodotto in un paese rispettando non le norme di questo paese, ma quelle di un altro paese dell’Unione Europea.

## *Riferimenti storici*

Il protezionismo è l'espressione del potere di coercizione dello Stato e della sua utilizzazione in favore di interessi particolari che i titolari dello Stato desiderano favorire. È dunque normale che sia sempre esistito, come lo Stato. Il presente capitolo non mira evidentemente a illustrare tutta la storia del protezionismo, ma solamente a ricordarne alcune grandi linee<sup>1</sup>.

### *Dall'antichità all'epoca moderna*

Da sempre, le autorità politiche hanno tentato di controllare il commercio e proteggere l'economia del paese – che si confondeva spesso con la loro – contro i concorrenti stranieri. Roma e la Grecia conoscono già i dazi<sup>2</sup>. Nel mondo antico, si svilupperà qualche zona franca di libertà, fra cui Atene con il suo famoso porto del Pireo, deposito di prodotti del mondo intero. Più tardi, le fiere medievali – fra cui quelle, celebri, della Champagne – giocano un ruolo liberalizzatore dello stesso tipo<sup>3</sup>. Ma i commercianti le cui capacità imprenditoriali rendevano possibile tutto ciò rimanevano una classe marginale.

<sup>1</sup> Ci tengo a ringraziare Pierre Lemieux che mi ha fornito un gran numero di elementi del presente capitolo.

<sup>2</sup> Georges Lefranc, *Storia del commercio*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1984 (1942), pp. 23-24.

<sup>3</sup> *Ivi*, pp. 42 ss.

Due fattori giocavano a limitare il protezionismo. Innanzitutto, le autorità politiche avevano pochi mezzi per controllare le attività dei loro sudditi, soprattutto dei commercianti. Fioriva dunque il contrabbando. I limitati poteri delle autorità politiche implicavano in compenso che esse non potevano neppure garantire la protezione dei commercianti. Ma questo non importa: le carovane e i convogli prendono l'abitudine di armarsi, fornendo alla storia un esempio di "anarco-capitalismo" in azione<sup>4</sup>. In seguito, i principi capiranno che potevano approfittare della prosperità generata dal commercio. Questo fenomeno si espande alla fine del Medioevo con i liberi Comuni dell'Italia.

### *L'epoca moderna*

A partire dal Rinascimento, due aspetti del quadro cambiano. In primo luogo, se l'unificazione dei territori diminuisce il protezionismo e gli altri ostacoli al commercio, l'ingrandimento del potere degli Stati centrali gioca in senso inverso: la loro capacità di controllare il commercio e di ostacolarlo effettivamente aumenta. In secondo luogo, alcune giustificazioni "economiche" al protezionismo si sviluppano: si interviene ora nel nome dell'"interesse nazionale".

Forse questo processo si accompagna anche all'accrescimento del potere dei produttori e, soprattutto, dei commercianti. Gli Stati spesso affidano loro taluni monopoli nel commercio estero.

Di conseguenza, il protezionismo moderno cambia aspetto. Diventa meglio organizzato, più ufficiale, in un certo senso più efficiente, in ogni caso multiforme. Ai dazi, che forniscono sempre ai governi importanti fonti di reddito, si sostituiscono sempre più contingentamenti o divieti puri e semplici, che colpiscono diverse importazioni e esportazioni. Il commercio diventa un altro aspetto della rivalità e della guerra fra Stati<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> *Ivi*, pp. 42-43, p. 45, p. 50.

<sup>5</sup> Si veda Herbert Heaton, *A History of Trade and Commerce, with Special Reference for Canada*, Thomas Nelson & Sons, Toronto, 1928, pp. 103

Il protezionismo è particolarmente vigoroso in Austria, ma anche in Francia con il dirigismo mercantilista di Colbert. Esso regna quasi ovunque in Europa: più mitigato in Inghilterra, dove presenta comunque i principali caratteri dell'epoca. Dalla fine del XV secolo, alcuni divieti colpiscono un gran numero di prodotti manifatturieri, tra cui la lana. Nel XVII secolo le sete francesi saranno colpite. Sono anche vietate le esportazioni di materie prime e macchinari, come l'emigrazione degli artigiani. La regina Elisabetta obbliga i propri sudditi a portare la domenica e nei giorni di festa taluni copricapo di lana fabbricati in Inghilterra. Nel 1666, il Parlamento impone una multa a chiunque sotterri un morto avvolto in una stoffa diversa dalla lana.<sup>6</sup> In virtù delle leggi sul grano (le *corn laws*), le esportazioni di grano sono proibite, salvo quando i prezzi cadono. Per contro, le importazioni sono autorizzate solo nei periodi di penuria. Gli Atti di Navigazione del XVII secolo hanno come effetto di obbligare gli importatori a utilizzare navi inglesi.<sup>7</sup>

Se il rafforzamento del potere centrale nei grandi paesi europei ha facilitato la messa in atto di politiche protezioniste, ha anche favorito la scomparsa delle barriere interne – per esempio, i pedaggi o i privilegi corporativi – che frenavano considerevolmente lo sviluppo degli scambi. Mancur Olson<sup>8</sup> considera che questo fu particolarmente vero nella Gran Bretagna del XVIII secolo. E questo spiegherebbe, tra le altre cose, perché la rivoluzione industriale sia cominciata proprio in questo paese.

### *Dal XIX secolo alla prima guerra mondiale*

Contestato nel XVIII secolo, il protezionismo è battuto in breccia nel XIX. Il modello del libero scambio resta l'Inghilterra che, con la soppressione nel 1845 delle *corn laws* e poi negli

ss.; John Hicks, *Una teoria della storia economica*, UTET, Torino, 1971 (1969), specialmente pp. 187-188.

<sup>6</sup> Herbert Heaton, *A History of Trade and Commerce*, cit., pp. 107 ss.

<sup>7</sup> *Ivi*, pp. 103-112.

<sup>8</sup> Mancur Olson, *Ascesa e declino delle nazioni*, cit.

anni seguenti della maggior parte delle altre tariffe, in realtà dichiara il libero scambio unilaterale. È interessante considerare che questa massiccia liberalizzazione sia stata in particolare il risultato degli sforzi di Richard Cobden. Quest'ultimo si è impegnato in una vera campagna di "marketing" di grande ampiezza per mostrare ad ogni categoria di cittadini – che fossero operai, imprenditori, madri di famiglia – i vantaggi che avrebbero ottenuto dal libero scambio. Questo esempio mostra che la pressione degli interessi particolari non è la sola in gioco e che la situazione dell'opinione pubblica può avere un ruolo importante nel carattere più o meno protezionista di una politica.

Negli anni '60 dell'Ottocento, il movimento liberoscambista si espande in Europa, in particolare con la firma di molti trattati e la generalizzazione della clausola della nazione più favorita.

La tendenza del XIX secolo verso il libero scambio non si è verificata nello stesso modo negli Stati Uniti: certo, la tariffa media – che aveva raggiunto il 60% nel 1830 – è scesa al 20% nel 1860. Ma riprende rapidamente la sua tendenza al rialzo in occasione della guerra civile. A partire dagli anni '60, e fino al 1910, la tariffa americana media oscillerà attorno al 45%<sup>9</sup>.

In Europa, l'età del libero scambio è di breve durata. Fin dal 1879, Bismarck alza i dazi in Germania. Il governo francese segue nel 1892 con la "tariffa Méline" (dal nome del ministro dell'agricoltura). La storia ha considerato quest'epoca un esempio dell'ingegnosità dei governanti per chiudere le frontiere al commercio: volendo impedire l'importazione di bestiame svizzero senza colpire bestiame danese, né essere accusati di discriminazione contraria alla clausola della nazione più favorita, nel 1902 il governo tedesco decreta una tariffa che si applicherà alle "mucche marroni o a chiazze che pascolano ad almeno 300 metri al di sopra del livello del mare e almeno un mese ogni estate ad un'altitudine di almeno 800 metri"<sup>10</sup>. Alla fine del XIX secolo la "guerra commerciale" si scatena.

<sup>9</sup> Peter B. Kenen *Economia internazionale*, il Mulino, Bologna, 1979 (1964), pp. 60-61.

<sup>10</sup> *Ivi*, p. 60.

## *Il XX secolo prima della seconda guerra mondiale*

Fino all'inizio della Grande Depressione degli anni '30, il protezionismo si accentua. E le politiche elaborate per uscire da questa crisi non migliorano la situazione. Invece di cercare la prosperità grazie agli scambi, la maggior parte dei governi ha rinforzato le proprie politiche protezioniste. Il pretesto era evidentemente l'occupazione: tenuto conto del forte tasso di disoccupazione, sembrava preferibile produrre all'interno piuttosto che importare beni stranieri. Ma, come abbiamo visto nel capitolo 4, questo argomento è fallace. Il protezionismo, infatti, non poteva porre rimedio alle cause di questa crisi, in particolare l'eccesso di investimento, dovuto a una politica monetaria e a una politica del credito troppo espansionistica nel corso degli anni '20 e al fatto che, in seguito, nel corso della politica monetaria restrittiva, i salari erano diminuiti meno del prezzo dei prodotti, mettendo in difficoltà gli imprenditori.

Questo protezionismo generalizzato ha evidentemente ridotto gli scambi e ha prolungato la crisi economica. Prima della seconda guerra mondiale, tuttavia, furono intrapresi alcuni tentativi per ridurre i dazi e le restrizioni quantitative, ma resteranno moderati.

## *Dopo la seconda guerra mondiale*

Le lezioni del periodo precedente la guerra hanno indubbiamente portato alcuni frutti: ci si è resi conto che i differenti paesi si sfinivano nel volere, ognuno a sua volta, elevare barriere protezioniste in risposta a quelle degli altri. Il dopoguerra è dunque caratterizzato da sforzi coordinati per liberalizzare gli scambi. Come abbiamo già sottolineato, l'integrazione commerciale europea (in seno alla Comunità Economica Europea, ma anche all'Associazione europea di libero scambio) e il sistema di negoziazioni multilaterali del GATT ne sono le testimonianze più visibili.

In origine, il GATT non aveva il carattere durevole di un'organizzazione internazionale. È tuttavia prolungandolo e met-

tendo a segno negoziazioni commerciali successive sotto la sua egida che la liberalizzazione commerciale mondiale ha fatto grandi progressi, nel corso di sette grandi cicli di negoziazioni, estese a volte su più anni. Così, in seguito alle negoziazioni inserite nel quadro del Tokyo Round (cominciato a Tokyo nel 1973 e completato nel 1978), “i dazi sulle importazioni industriali di 17 grandi paesi dell’OCSE che beneficiano della clausola della nazione più favorita si situano attorno al 4,5% in media. Il Tokyo Round ha anche permesso di iniziare un processo di liberalizzazione di alcuni importanti ostacoli non tariffari”<sup>11</sup>.

Peraltro, ed in deroga alle regole del GATT che riguardano l’uguaglianza di trattamento tra paesi, si è visto svilupparsi il “sistema generalizzato di preferenze”: esso deriva da un accordo negoziato nel 1968 nel quadro della Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (United Nations Conferences on Trade and Development, UNCTAD) e mira ad accordare agli importatori provenienti da un paese poco sviluppato un trattamento preferenziale rispetto agli altri.

Ma parallelamente si constatano due evoluzioni in senso opposto:

- in primo luogo il rafforzamento di alcune misure protezionistiche molto specifiche. È così che il commercio del tessile è oggetto di un “Accordo multifibre”, peraltro negoziato in seno al GATT, ma in deroga alle sue regole. Esso conduce ad alcune limitazioni quantitative imposte dai paesi più sviluppati alle importazioni di prodotti tessili provenienti da paesi meno sviluppati (sotto il pretesto di limitare le importazioni che provengono da paesi a basso costo, argomento che abbiamo incontrato nel capitolo 4...). “L’estensione progressiva delle restrizioni a carattere discriminatorio ha l’effetto di sopprimere un volume crescente di scambi”<sup>12</sup>;
- in secondo luogo, i governi hanno sviluppato politiche di protezione indiretta per compensare la loro perdita di autonomia nell’uso degli strumenti protezionistici tradizio-

<sup>11</sup> *Costi e vantaggi delle misure di protezione*, OCSE, Parigi, aprile 1985.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

nali. È così, come abbiamo già segnalato, che la “politica industriale” ha conosciuto un grande sviluppo in questo periodo.

Un'altra caratteristica del protezionismo moderno è l'importanza che dà all'agricoltura. Si può evidentemente vedervi una conseguenza del carattere molto potente dei gruppi di pressione in questo campo. È in ogni caso l'agricoltura che ha costituito la pietra di ostacolo delle negoziazioni del GATT dette Uruguay Round (cominciate nel 1986 a Punta dell'Este, in Uruguay, terminate nel 1991, e che hanno radunato 107 paesi). Gli Stati Uniti, che hanno deciso di diminuire del 25% le loro sovvenzioni all'agricoltura tra il 1991 e il 1996, hanno tentato di ottenere una liberalizzazione parallela da parte dei paesi della Comunità Economica Europea. Ma la politica agricola europea resta particolarmente protezionista.

Poiché la liberalizzazione degli scambi di prodotti industriali è quasi completa, i negoziatori del GATT si sono rivolti verso altri dossier, in particolare la liberalizzazione degli scambi di servizi, il riconoscimento della proprietà intellettuale, l'abbassamento delle barriere non tariffarie agli scambi, le misure antidumping e l'investimento internazionale. Ma è in parte grazie alle misure di liberalizzazione che gli scambi internazionali di merci hanno potuto aumentare in media del 6% all'anno nel corso della seconda metà del XX secolo.

### *Il dibattito attorno alla globalizzazione*

È incontestabile che nel corso degli ultimi cinquant'anni siano stati compiuti grandi progressi nella direzione della liberalizzazione degli scambi, il che spiega perché la “globalizzazione” sia diventata un tema importante dei dibattiti attuali, che sia accettata o che sia temuta. Deve essere chiaro, a partire dalle analisi presentate precedentemente, che la globalizzazione è auspicabile dal momento che essa implica la soppressione degli ostacoli agli scambi, e dato che lo scambio è vantaggioso per i partecipanti. Ma questi principi non sono sufficientemen-

te conosciuti e compresi, il che può facilmente portare ad attribuire alla globalizzazione taluni mali la cui origine si trova altrove. È ugualmente chiaro che la globalizzazione incontra l'ostilità di quelli che avevano beneficiato dei privilegi che la protezione concede. Ma non bisognerebbe, da questo punto di vista, chiedersi se sia moralmente legittimo proibire a due persone, situate su differenti territori nazionali, di contrattare liberamente per il loro maggiore beneficio?

Al di là dell'opposizione tradizionale tra i difensori del protezionismo e i difensori del libero scambio, nella nostra epoca vi è un conflitto maggiore tra due approcci alla liberalizzazione: per alcuni, la liberalizzazione deve farsi su scala mondiale; per altri deve essere essenzialmente realizzata a livello di accordi regionali. Esiste peraltro un'opposizione tra quelli per cui la concorrenza è il miglior meccanismo regolatore (a livello mondiale o regionale) e quelli per cui i mercati devono essere "organizzati" e i processi politici devono regolamentare i mercati<sup>13</sup>.

Si vedono dunque svilupparsi allo stesso tempo una moltiplicazione e uno sviluppo degli accordi regionali (come l'Unione Europea e il NAFTA, che raggruppa gli Stati Uniti, il Canada e il Messico<sup>14</sup>) e la prosecuzione degli sforzi in favore di una liberalizzazione mondiale. Dal punto di vista istituzionale, quest'ultima è ora presa in carico dal WTO, l'Organizzazione Mondiale del Commercio (World Trade Organisation) che ha preso il posto del GATT nel 1995. Questa organizzazione internazionale – che ha sede a Ginevra – comprende più di 140 membri che rappresentano oltre il 97% del commercio mondiale. Le decisioni sono generalmente il risultato di un accordo tra i rappresentanti dei paesi membri.

Il WTO ha il ruolo di arrivare alla firma di accordi multilaterali sul commercio e di fare da arbitro negli eventuali con-

<sup>13</sup> Si confonde troppo spesso la "regolazione" e la "regolamentazione". Ora, la prima non implica assolutamente la seconda.

<sup>14</sup> Peraltro un'idea fa il suo cammino negli Stati Uniti e in Europa, cioè che sarebbe desiderabile instaurare una zona di libero scambio tra l'Europa e gli Stati Uniti. È evidente che una tale proposizione incontra l'asserita ostilità degli uomini politici di molti paesi europei.

flitti che possono sorgere da differenti interpretazioni o dal mancato rispetto degli accordi siglati. Nel corso degli anni recenti, sono stati firmati alcuni accordi sulla liberalizzazione dei servizi di telecomunicazione, dei prodotti relativi alle tecnologie dell'informazione e dei servizi finanziari (per i quali l'accordo copre il 95% degli scambi che riguardano le banche, le assicurazioni, i titoli e l'informazione finanziaria). Nel dicembre 2001, la conferenza di Doha (Qatar) ha messo in moto alcune negoziazioni nel campo dell'agricoltura e dei servizi, come in quello dei problemi non tariffari (investimenti, proprietà intellettuale, politiche di concorrenza, misure antidumping, ecc.). Questo nuovo ciclo di negoziazioni è proseguito fino al primo gennaio 2005.

Le divergenze tra paesi restano grandi. Così, alcuni paesi sviluppati desiderano discutere dell'inquinamento, della sicurezza alimentare e delle norme sociali. Alcuni paesi in via di sviluppo e i diciotto paesi del "gruppo di Cairns" (grossi esportatori di prodotti agricoli come l'Argentina, l'Australia, il Brasile o il Canada) desiderano una maggiore apertura dei mercati agricoli nei paesi più sviluppati e la fine delle sovvenzioni concesse alle loro attività agricole, ma i paesi in via di sviluppo si rifiutano di discutere le norme sociali e l'inquinamento. Quanto alla Francia, essa si oppone alla concorrenza nel campo culturale (nel nome dell'"eccezione culturale francese").



## Bibliografia

Per approfondire le questioni relative al libero scambio e al protezionismo ci si potrà evidentemente riferire ai manuali e ai trattati di economia internazionale. Ma si raccomanda anche di riferirsi agli scritti di Frédéric Bastiat – il maggiore difensore della libertà degli scambi nel XIX secolo – e ad esempio a quelli che sono stati riprodotti nelle *Oeuvres économiques*, introdotto da Florin Aftalion, Parigi, Puf, 1983, o in *Ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas*, Parigi, Rosmillat, 2001. In italiano, è stata recentemente pubblicata un'ottima raccolta degli scritti di Bastiat: *Ciò che si vede e ciò che non si vede, e altri scritti*, a cura di Nicola Iannello, collana "I classici della libertà" Fondazione De Ponti, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005.

Le seguenti opere, fornite a titolo indicativo, trattano in maniera più esclusiva del protezionismo:

CORDEN W. MAX, *The Theory of Protection*, Oxford, Oxford University Press, 1977.

LASSUDRIE-DUCHENE BERNARD E REIFFERS JEAN-LOUIS, *Le protectionnisme*, Paris, Economica, 1985 (opera collettiva).

OLSON MANCUR, *Ascesa e declino delle nazioni*, Bologna, il Mulino, 1984 (1982).



## *Indice*

<i>Prefazione</i>	p. 5
<i>Introduzione</i>	7
1. <i>Giustificazione del libero scambio</i>	9
2. <i>Effetti della protezione</i>	19
3. <i>Veri e falsi ostacoli allo scambio</i>	39
4. <i>Gli argomenti protezionisti</i>	51
5. <i>Il ruolo dei processi politici</i>	77
6. <i>La liberalizzazione degli scambi</i>	87
7. <i>Riferimenti storici</i>	99



Finito di stampare nel mese di aprile 2006  
dalla Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali  
per conto di Rubbettino Editore Srl e Leonardo Facco Editore

## Policy

1. Kendra Okonski, Carlo Stagnaro (a cura di), *Dall'effetto serra alla pianificazione economica. Il riscaldamento globale e il dirigismo economico*
2. Alberto Mingardi (a cura di), *Antitrust. Mito e realtà dei monopoli*
3. Helen Disney (a cura di), *No al protezionismo! Idee per una globalizzazione migliore*
4. Silvio Boccalatte, *La proprietà e la legge. Esproprio e tutela della proprietà nell'ordinamento giuridico italiano*
5. José Piñera, *Pensioni: una riforma per sopravvivere. Prospettive europee per il modello a capitalizzazione*
6. Carlo Stagnaro, Margo M. Thorning (a cura di), *Più energia per tutti. Perché la concorrenza funziona*
7. Alberto Mingardi, Paolo Zanetto, *Colpirne uno per educarne cento. Il caso Microsoft e il futuro della concorrenza in Europa*
8. Antonio Martino, *Milton Friedman. Una biografia intellettuale*
9. Wilfried Prewé, *Oltre lo Stato assistenziale. Autonomia personale, responsabilità individuale e vera solidarietà*
10. Paolo Zanotto, *Cattolicesimo, protestantesimo e capitalismo. Dottrina cristiana ed etica del lavoro*
11. Pascal Salin, *Globalizzazione o barbarie. Piccolo manuale contro i protezionismi*



L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande filosofo del diritto Bruno Leoni (1913-1967), nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, esprimendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale.

L'IBL intende studiare, promuovere e divulgare gli ideali del libero mercato, della proprietà privata e della libertà di scambio.

Attraverso la pubblicazione di libri, l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e *briefing papers*, l'IBL mira a orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

L'IBL vuole essere per l'Italia ciò che altri *think tank* sono stati per le nazioni anglosassoni: un pungolo per la classe politica e un punto di riferimento per il pubblico in generale. Il corso della storia segue dalle idee: il liberalismo è un'idea forte, ma la sua voce è ancora debole nel nostro Paese.

Legati a questioni concrete, i volumi della collana *Policy*, promossi dall'IBL presso gli editori Faccio e Rubbettino, si caratterizzano per combinare il rigore teorico con uno stile accessibile a tutti, mai verboso, sempre lontano dalle volute fumose degli "esperti" di professione.

Istituto Bruno Leoni  
Via Bossi 1  
10144 Torino  
Italy  
Tel. 011-070.2087  
Fax: 011-437.1384  
E-mail: [info@brunoleoni.it](mailto:info@brunoleoni.it)  
[www.brunoleoni.it](http://www.brunoleoni.it)

