*autore*
**LUCA CLERICI**

*materia*
**Economia politica**

# Il protezionismo: risorsa delle economie nazionali o rischio per l'economia mondiale?

*obiettivi*

- analizzare criticamente testi di natura economica relativi a temi di attualità in modo da potersi formare un'opinione personale motivata

*proposte didattiche*

- leggi il testo introduttivo e discutine il contenuto con i tuoi compagni; di seguito elabora una tabella comparativa che illustri i possibili vantaggi e svantaggi dell'adozione delle diverse forme di politiche protezionistiche presentate nell'articolo

## Entriamo nel merito

Il **protezionismo** è un orientamento di politica economica mirante a *difendere il mercato interno dalla concorrenza internazionale*. Lo strumento principale attraverso cui esso viene esercitato sono i **dazi doganali**, imposte gravanti sul commercio con l'estero e, nella maggioranza dei casi, sulle importazioni piuttosto che sulle esportazioni. I dazi possono gravare sulle quantità fisiche delle merci (dazi specifici) o sul loro valore (dazi *ad valorem*).

I dati sulle importazioni hanno un effetto protettivo sulle industrie nazionali che producono merci atte a sostituire le importazioni stesse. L'applicazione di un dazio, infatti, accresce il prezzo finale della merce importata e determina, di conseguenza, uno spostamento della domanda interna da quella merce ai suoi sostituti prodotti all'interno del Paese (o di giurisdizioni più vaste, come ad esempio nel caso dell'Unione doganale europea).

I benefici apportati all'economia nazionale dall'imposizione di un dazio su una o più merci importate possono comprendere:

- un aumento della produzione interna e dell'occupazione;
- un miglioramento della bilancia commerciale (a patto, però, che la crescita dell'economia interna non comporti un aumento delle importazioni di altre merci non sottoposte a dazio);
- una maggior diversificazione dell'economia nazionale e, di conseguenza, un maggior grado di stabilità e di autosufficienza;
- un aumento dell'efficienza delle industrie protette.

L'introduzione di un dazio, d'altro canto, determina un aumento complessivo del prezzo delle cosiddette merci *importabili*, cioè l'insieme delle merci importate e dei loro sostituti. Ancora più grave, però, è il rischio tangibile che i Paesi le cui imprese esportatrici siano state danneggiate reagiscano imponendo, a loro volta, dazi sulle proprie importazioni. Si innesca, in questo casi, una *guerra doganale* che conduce alla diminuzione dell'interscambio commerciale tra Paesi e dei benefici che esso comporta, come accadde ad esempio durante la Grande Depressione degli anni Trenta del Novecento.

I benefici del **libero scambio** sono innanzitutto stati individuati dal cosiddetto *teorema dei costi comparati*, delineato già da Robert Torrens nel 1808 e formulato compiutamente da David Ricardo nel 1817. Tale teorema afferma che, in condizioni di libero scambio delle merci, i diversi Paesi hanno *convenienza a specializzarsi nelle produzioni in cui godono di un vantaggio comparato* (vale a dire di una maggior produttività del lavoro) rispet-

to alla produzione di altre merci, le quali vengono importate. Si realizza, così, una divisione internazionale del lavoro che va a vantaggio di tutti.

Va notato, però, che il teorema si basa sull'assunto di non perfetta mobilità internazionale dei capitali, un'ipotesi sempre meno verificata nel mondo odierno. Una situazione di libero scambio, inoltre, è difficilmente stabile, a causa dell'interesse di ogni Paese a imporre unilateralmente delle restrizioni.

Nei fatti, fu l'azione di volta in volta esercitata da un Paese dominante a garantire il mantenimento di un sistema di libero scambio per lunghi periodi di tempo, come accadde con la Gran Bretagna nell'Ottocento e con gli Stati Uniti dopo la seconda guerra mondiale.

Un argomento storicamente assai rilevante a favore del protezionismo è quello detto dell'*industria nascente*, propugnato negli Stati Uniti da Alexander Hamilton, nel 1791, e in Germania da Friedrich List, nel 1841. Tale argomento si basa sull'assunto che gli effetti positivi sull'efficienza delle industrie protette siano permanenti anche nel caso di una protezione daziaria temporanea, limitata cioè al tempo necessario affinché le industrie di cui si vuole promuovere la creazione all'interno del Paese si irrobustiscano e siano in grado di affrontare la concorrenza delle già solide imprese estere. Le tesi di Hamilton e List ebbero grande influenza sulle politiche daziarie adottate da Stati Uniti e Germania nel corso dell'Ottocento, politiche che effettivamente favorirono lo sviluppo industriale nei due Paesi. Più recentemente e rovesciando in qualche misura i termini della questione in un'ottica di *sviluppo sostenibile*, Herman Daly ha invocato l'adozione di misure daziarie per proteggere le più efficienti industrie dei Paesi avanzati, le quali internalizzino i costi sociali e ambientali connessi alla produzione industriale e che, per questa ragione, sostengano costi di produzione superiori rispetto ai concorrenti situati in Paesi dalla legislazione più permissiva.

A proposito di questi temi, l'opinione oggi prevalente tra gli economisti è che, anche accettando il principio della protezione dell'industria nazionale, lo strumento migliore per realizzarla non sia l'imposizione di un dazio sulle importazioni, ma l'erogazione di **sussidi alla produzione**. Questi ultimi, infatti, esercitano il medesimo effetto positivo sulle industrie protette ottenibile con i dazi, senza possederne però l'effetto restrittivo sulle importazioni e sui consumi interni.

Analogamente, qualora il fine del dazio sia quello di proteggere le industrie nazionali dalle inevitabili perdite iniziali, oppure di consentire alle imprese di fronteggiare un livello dei salari più elevato che all'estero, è preferibile, rispettivamente, agire sul mercato dei capitali o concedere sussidi salariali. Studiosi come Jagdish Bhagwati, infatti, ritengono che l'eliminazione delle imperfezioni del mercato consenta di aumentare il benessere nazionale in misura maggiore che non mediante la politica daziaria, responsabile di introdurre ulteriori distorsioni. La superiorità dei sussidi rispetto ai dazi come strumenti di politica economica, però, è rimessa in questione nei casi in cui, come usualmente accade, i sussidi siano finanziati con mezzi aventi effetti distorsivi sull'economia e vi siano costi di raccolta e di erogazione di tali somme.

Un ulteriore ordine di problemi sorge qualora si passi a considerare la questione del *livello di imposizione daziaria ottimale* (dal punto di vista dell'interesse del singolo Paese) e il *suo adattamento alle condizioni delle diverse economie*. I risultati ottenuti da India, Pakistan e dai Paesi dell'America Latina nel secondo dopoguerra, ad esempio, non furono paragonabili a quelli raggiunti da Stati Uniti e Germania nel secolo precedente, pur applicando dazi superiori. I dazi imposti sulle materie prime e i beni intermedi anziché sui beni finali, infatti, hanno anche l'effetto negativo di incrementare i costi sostenuti dalle imprese nazionali che utilizzano le merci gravate dai dazi come *input* dei propri processi produttivi.



L'imposizione di dazi agisce anche sulle ragioni di scambio internazionali, cioè sul prezzo relativo in base a cui le esportazioni di un Paese sono scambiate con le sue importazioni. Un dazio sulle importazioni riduce infatti il prezzo riscosso dagli esportatori esteri, così come un dazio sulle esportazioni aumenta il prezzo pagato dagli importatori esteri. In questi casi, l'effetto sulle ragioni di scambio del Paese che impone il dazio è positivo, a patto che il Paese in questione possieda, rispettivamente, un certo grado di potere monopsonistico o monopolistico sul mercato internazionale di quelle merci.

Se il potere di monopsonio o il monopolio è già esercitato da un unico importatore o esportatore nazionale oppure da un cartello, però, l'introduzione di un dazio risulta controproducente, perché spinge il prezzo oltre il livello ottimale fissato dai monopsonisti o monopolisti, causando loro delle perdite. Ciò spiega, ad esempio, perché i dazi, così come altre restrizioni, sulle esportazioni siano imposti quasi esclusivamente sulle materie prime e nei Paesi in cui esse siano prodotte in condizioni concorrenziali da un gran numero di piccole imprese, come ad esempio nel caso del monopolio di Stato sull'esportazione di cacao in Ghana. Nei Paesi industrializzati, invece, non vi è motivo di imporre dazi sulle esportazioni, nella misura in cui le merci siano prodotte da grandi imprese in grado di sfruttare la posizione monopolistica del Paese sul mercato internazionale. Questo spiega la politica favorevole al libero scambio adottata dalla Gran Bretagna nell'Ottocento: l'industria pesante era in mano a grandi imprese oligopolistiche, mentre i prodotti dell'industria leggera, che pur operava in condizioni concorrenziali, erano esportati da pochi grossisti; anche le importazioni di materie prime erano controllate da grandi imprese britanniche.

Un effetto simile a quello dei dazi è ottenibile anche attraverso una **svalutazione della moneta** nazionale, che aumenta il prezzo delle importazioni pagato dai consumatori nazionali e diminuisce il prezzo delle esportazioni pagato da quelli esteri. Svalutazioni di questo genere – cui fece frequentemente ricorso l'Italia nel secondo dopoguerra – sono dette *competitive*.

Un modo per agire direttamente sul volume del commercio con l'estero, infine, consiste nell'adozione di un sistema di **quote**, che solitamente riguarda le importazioni. Gli effetti di un dazio e di una quota, la quale riproduca il livello delle importazioni che sarebbe associato a quel dazio, sono equivalenti qualora prevalgano condizioni concorrenziali, ma non altrimenti.

## Le ragioni a favore

**La protezione dell'industria nascente.** «Non è nostra intenzione trattare di quei mezzi per incoraggiare l'industria del Paese, dei quali tutti riconoscono l'efficacia e l'applicabilità. Appartengono a questa categoria, ad esempio, gli istituti per l'istruzione, particolarmente le scuole tecniche, le esposizioni, i concorsi a premio, il perfezionamento delle vie di comunicazione, i brevetti e, più in generale, tutte quelle leggi e quelle istituzioni che favoriscono l'industria e facilitano e regolano il commercio interno ed estero. Noi dobbiamo parlare qui solo della legislazione doganale come mezzo per l'educazione industriale.

Nel nostro sistema, i divieti e i dazi all'esportazione possono essere considerati solo provvedimenti eccezionali; in qualunque Paese le materie prime non devono essere tassate all'entrata se non a scopi fiscali e non allo scopo di proteggere l'agricoltura del Paese; negli Stati manifatturieri sono i prodotti di lusso della zona torrida e non le derrate di prima necessità, come i cereali e il bestiame, che devono essere colpiti dai dazi fiscali; mentre i Paesi della zona torrida, i Paesi il cui territorio è limitato e la cui popolazione ancora insufficiente, o i Paesi che sono rimasti arretrati nel loro sviluppo e nelle loro istituzioni sociali e politiche, non devono tassare se non a scopo puramente fiscale l'importazione dei manufatti.

Le tariffe fiscali di ogni genere, però, devono essere sempre tanto moderate da non limitare sensibilmente l'importazione e il consumo, perché altrimenti non soltanto provocherebbero la diminuzione della potenza produttiva del Paese, ma fallirebbero nei loro intenti finanziari.

Le misure di protezione sono giustificabili solo quando hanno il fine di aiutare e di rafforzare l'industria manifatturiera del Paese e solo presso quelle nazioni che, a causa di un territorio vasto e ben difeso, di una popolazione considerevole, di vaste risorse naturali, di un'agricoltura avanzata, di un alto grado di civiltà e di educazione politica, sono fra quelle che primeggiano nell'agricoltura, nell'industria e nel commercio e fra le potenze marittime e continentali.

La protezione viene accordata o con il divieto assoluto di importazione di dati manufatti, o con dazi d'importazione elevati che equivalgono, o quasi, al divieto; oppure con dazi di importazione moderati. Nessuno di questi sistemi è di per sé buono o cattivo, ed è la situazione particolare della nazione e della sua industria che deve indicare quale sia il più conveniente da applicare.»

F. List, *Il sistema nazionale di economia politica*, ed. orig. 1841, trad. it. Isedi, Milano, 1972

**Lo sviluppo sostenibile.** «È vero che l'aumento della concorrenza dovuto al libero scambio favorisce l'abbassamento dei prezzi dei prodotti, ma ci sono due modi di ridurre i prezzi dei prodotti: migliorando davvero l'efficienza, o semplicemente esternalizzando i costi. Le imprese in un ambiente concorrenziale hanno sempre un incentivo che le spinge a esternalizzare i costi, nella misura in cui possono farla franca. All'interno di ciascuna nazione ci sono leggi e istituzioni che proibiscono molte forme di esternalizzazione dei costi. A livello internazionale esistono poche leggi del genere, mentre le leggi nazionali, e il grado in cui vengono fatte rispettare, variano molto da Stato a Stato. Poiché standard inferiori significano costi e prezzi più bassi, la concorrenza internazionale tende a produrre un abbassamento degli standard (vale a dire, all'esternalizzazione dei costi) e pertanto distrugge quegli aspetti della vita collettiva che si basano su standard più elevati. Una collettività i cui standard includano il divieto di sfruttamento del lavoro infantile, ad esempio, non sarà in grado di sostenere condizioni di libero scambio con una comunità che invece lo ammetta, a meno che essa non sia disposta ad abbassare i propri standard in materia o ad accettare il fallimento delle proprie attività produttive che devono competere con quelle che, nel Paese estero, producono a costi ridotti grazie allo sfruttamento del lavoro infantile. Entrambe le alternative implicano gravi sconvolgimenti dell'assetto sociale di un Paese. […]

Sono necessarie pertanto delle tariffe compensatorie che correggano le differenze presenti nell'internalizzazione dei costi esterni tra Paesi. Quest'idea viene attaccata in quanto "protezionista" dai sostenitori del libero scambio. Ma per protezionismo si è tradizionalmente intesa la protezione di un'industria interna inefficiente dalla concorrenza con imprese estere più efficienti. La tariffa compensatoria, al contrario, proteggerebbe un'efficiente politica nazionale di internalizzazione dei costi dalla concorrenza all'abbassamento degli standard proveniente dai Paesi che, per qualsivoglia ragione, non tengono conto di tutti i costi ambientali e sociali. Una cosa è proteggere un'industria inefficiente, tutt'altra è proteggere una politica efficiente di internalizzazione dei costi! Ed è la seconda che io difendo, non la prima.»

H.E. Daly, *Oltre la crescita. L'economia dello sviluppo sostenibile*, ed. orig. 1996, trad. it. Edizioni di Comunità, Torino, 2001

## Le ragioni contro

**Il teorema dei costi comparati.** «In un sistema di perfetta libertà di commercio, ogni Paese destina naturalmente il capitale e il lavoro agli impieghi maggiormente vantaggiosi. Questa ricerca del vantaggio individuale lega mirabilmente col bene universale di tutti. Stimolando l'industria, ricompensando l'ingegno e usando nel modo più efficiente i particolari poteri largiti dalla natura, essa distribuisce il lavoro nel modo più efficiente ed economico; mentre, aumentando la quantità generale dei prodotti, diffonde il benessere generale e lega con il vincolo comune degli interessi e degli scambi la società universale delle nazioni di tutto il mondo civile. È per questo principio che il vino viene prodotto in Francia e in Portogallo, il grano in America e in Polonia e le ferramenta e altre merci in Inghilterra.

Nello stesso identico Paese, i profitti, generalmente parlando, sono sempre allo stesso livello; oppure differiscono soltanto nella misura in cui l'impiego del capitale può essere più o meno sicuro e gradevole. Così non avviene tra differenti Paesi. Se i profitti del capitale impiegato nello Yorkshire dovessero superare quelli del capitale impiegato a Londra, il capitale si sposterebbe rapidamente da Londra allo Yorkshire realizzando così l'uguaglianza dei profitti; ma se in conseguenza di una diminuzione del saggio di produttività delle terre inglesi dovuto all'aumento del capitale e della popolazione, i salari dovessero aumentare e i profitti diminuire, non seguirebbe necessariamente che capitale e popolazione si spostino dall'Inghilterra in Olanda, o in Spagna, o in Russia, dove i profitti potrebbero essere più elevati.

Se il Portogallo non avesse rapporti commerciali con altri Paesi, invece di dedicare gran parte del suo capitale e della sua attività alla produzione di vini con i quali acquistare da altri Paesi stoffe e ferramenta per il proprio consumo, sarebbe costretto a dedicare parte di quel capitale alla fabbricazione di quelle merci, ottenendole probabilmente inferiori sia in qualità sia in quantità.»

D. Ricardo, *Principi di economia politica e dell'imposta*, ed. orig. 1817 e 1821, trad. it. in Id., *Opere*, vol. I, Utet, Torino, 1986



David Ricardo.

**I fallimenti del mercato.** «È il momento di accennare all'intuizione che ci ha tirato fuori dall'*impasse* in cui le distorsioni, o fallimenti del mercato, hanno costretto generazioni di economisti che hanno abbracciato la causa del libero commercio. La soluzione è così semplice che a prima vista non è facile vederne l'importanza e capire perché il saggio che scrissi per enunciarla (insieme al compianto V.K. Ramaswami), pubblicato nel 1963 dal *Journal of Political Economy*, abbia avuto una notevole influenza su tutti i contributi successivi alla teoria della politica commerciale.

Partendo dai lavori di Haberler e di Hagen, vedemmo come in un *flash* che, in presenza di una distorsione, un regime di libero scambio non poteva essere necessariamente definito la politica migliore in assoluto per un Paese piccolo (e nemmeno una politica migliore rispetto all'autarchia per qualsiasi Paese, grande o piccolo che fosse). Ma capimmo anche, cosa che nessuno aveva puntualizzato prima, che intervenendo con una politica idonea a controbilanciare la distorsione si sarebbe potuto nuovamente tornare ad avere fiducia nel sistema del libero scambio.

Naturalmente, ciò significava che, in presenza di distorsione nei mercati nazionali, per ottenere i migliori risultati si poteva combinare il libero commercio con misure di politica economica interna appositamente studiate per controbilanciare la distorsione. Tuttavia, se la distorsione, o fallimento del mercato, si fosse verificata nei mercati esterni, la soluzione più idonea avrebbe dovuto coinvolgere la politica commerciale (con la istituzione di dazi e sussidi) e *ipso facto* il libero scambio non avrebbe potuto essere mantenuto nell'equilibrio ottimale.»

Quindi, l'analisi Bhagwati-Ramaswami è servita a eliminare la precedente, nichilistica, perdita di fiducia nel libero scambio in presenza di fallimenti del mercato. Sostenendo che il libero scambio può essere ritenuto la scelta ottimale, se contemporaneamente vengono attuate misure di politica interna mirate a neutralizzare la distorsione del mercato nazionale, l'analisi Bhagwati-Ramaswami ha notevolmente ridimensionato l'applicabilità di misure protezionistiche nel caso, o nei casi, in cui la distorsione si verifichi nei mercati esteri o esterni.

J. Bhagwati, *Contro il protezionismo*, ed. orig. 2002,
trad. it. Laterza, Roma-Bari, 2006