

FERRO A. - RAELI G. - La liberalizzazione dei mercati mondiali. Dall'ITO alla WTO passando per il GATT - Ed. fuori commercio - 1999

CAPITOLO PRIMO

**COMMERCIO INTERNAZIONALE, LIBERO SCAMBIO E PROTEZIONISMO
RICHIAMI STORICI E DOTTRINALI.**

1.1 Premessa.

La dinamica delle relazioni commerciali internazionali è stata caratterizzata, e probabilmente lo sarà ancora per molti anni (...per sempre?...) dai contrasti, talora aspri, tra i sostenitori del libero scambio ed i fautori di misure protezionistiche con un intreccio, tra teorie economiche, orientamenti politici, opinioni pubbliche ed interventi di gruppi di pressione, difficile da dristicare per trovarne capo e coda e per definirne i rapporti causa - effetto.

Il dilemma liberalizzazione - protezionismo si è maturato con l'avvento della rivoluzione industriale, in quanto le logiche protezionistiche erano connaturate con i precedenti sistemi politici ed economici:

- in primo luogo perché un meccanismo di libertà economiche mal si conciliava con le strutture autoritarie del potere politico;
- in secondo luogo perché, nella difficile quadratura dei problemi del bilancio nazionale, le tariffe imposte ai movimenti delle merci erano facili da stabilire e, nell'economia dei trasporti dell'epoca, facili da prelevare¹.

Furono i primi autori classici a fornire all'opinione pubblica gli elementi *teorici* che *dimostravano* i vantaggi della liberalizzazione degli scambi all'economia delle Nazioni, quantunque sia poi difficile rintracciare una linea di coerenza nell'evoluzione di questa strategia.

Vivendo l'esplosione liberalizzante dei mercati in questo scorcio di fine secolo verrebbe da pensare che dalla *teoria dei costi comparati* ad oggi ci sia stato un crescendo nella continuità:

- si sia partiti a metà dell'800 da una situazione di protezionismo assoluto;
- si siano scoperti i benefici della liberalizzazione degli scambi;
- il pensiero economico si sia rafforzato elaborando dottrine, sempre più sofisticate, volte alla univoca dimostrazione della bontà del libero scambio;
- l'opinione pubblica abbia goduto dei vantaggi di tale liberalizzazione, ne abbia compreso i benefici, colto le cause, manifestata la spontanea adesione ai suoi profeti;
- le classi politiche abbiano adottato misure sempre meno protezionistiche volte alla edificazione di un nuovo mercato mondiale.

Ma questo modello non è quello che la realtà economica conferma in una visione di lungo momento.

Dai *costi comparati* e dalle politiche di Robert Peel fino ad oggi non c'è stato un continuum progressivo di eliminazione delle barriere agli scambi commerciali internazionali, perché le varie economie *nazionali* hanno reagito con modi e tempi diversi nell'approcciare questa dinamica.

¹ Rainelli Michel, L'organisation mondiale du commerce, Paris, La Découverte, 1996, pag.6.

L'atteggiamento dei Governi nazionali è stato certamente, e molto spesso, dettato dalla miopia di politiche di basso profilo, ma quasi sempre è risultato funzionale alle differenze di struttura e di sviluppo delle economie dei singoli Paesi.

La costante che si può ricavare dall'esame complessivo delle politiche commerciali nel tempo è che esistono dei cicli caratterizzati da un indebolimento o da un rafforzamento del protezionismo.

E *generalmente* questi cicli corrispondono alle fluttuazioni generali dello sviluppo economico nei vari Paesi, per cui:

- nei periodi di recessione ci si orienta ad aumentare le misure protezionistiche;
- nei periodi di espansione si incontra un maggior favore verso le tendenze liberalizzatrici.

Esiste inoltre un effetto di retroazione delle politiche commerciali sulle attività economiche, perché:

- la protezione tende a rinforzare la recessione;
- la liberalizzazione degli scambi tende ad alimentare la crescita economica complessiva.

1.2 L'avvio alla liberalizzazione degli scambi internazionali.

Il principio della liberalizzazione degli scambi internazionali nacque in Inghilterra, il paese che aveva visto sorgere e svilupparsi quel fenomeno da alcuni indicato come la *rivoluzione industriale* della economia, da altri semplicemente come la *industrializzazione* dell'economia.

I primi intendono che lo sviluppo economico non presenta sempre una evoluzione *continua* e che ci siano nella storia e nel tempo elementi di discontinuità che determinano esplosioni quali appunto la prima rivoluzione industriale inglese.

Gli altri intendono che l'evoluzione economica non è mai caratterizzata da salti improvvisi, ma che tutto si svolge con rigorosa continuità, essendo solamente le manifestazioni esterne quelle che appaiono rivoluzionarie.

Quale che sia la verità storica, ammesso che nelle sue interpretazioni ci sia la verità, l'economia industriale moderna nacque e crebbe per prima in Gran Bretagna.

Il *sistema* industriale inglese ben presto raggiunse livelli di produzione assai elevati tali da richiedere mercati di sbocco esteri, assolutamente indispensabili per l'alimentazione e l'ulteriore sviluppo dei meccanismi produttivi.

Si pose così il problema di una maggiore liberalizzazione degli scambi internazionali, protetti allora da pesanti misure tariffarie sui prodotti importati.

Naturalmente, escludendo l'uso della *forza* per la risoluzione di questo problema, rimaneva fondamentale quello della persuasione.

E la persuasione poteva avvenire solamente se si fosse mostrato e dimostrato che *tutti* i soggetti coinvolti negli scambi internazionali avrebbero tratto *vantaggi* dalla liberalizzazione.

Fu compito e merito dei primi autori classici fornire all'opinione pubblica del primo '800 gli argomenti per una dimostrazione *teorica* dei vantaggi che le politiche di libero scambio procuravano alle Nazioni.

Il riferimento immediato va a David Ricardo (1772-1823) che nel suo "*Principi dell'economia politica e delle imposte*", pubblicato per la prima volta nel 1817, pone gli elementi per quello che venne chiamato prima il *teorema dei costi comparati* e poi il *modello ricardiano*².

² È sempre opportuno ricordare che la teoria ricardiana dei costi comparati era stata anticipata da Robert Torrens (1780-1864) nell'"*Economia rifiutata*" del 1808.

La *teoria ricardiana*, i cui schemi sono andati via via perfezionandosi, risulta infatti importante sia per i principi che sostiene sia per la spinta al dibattito che accompagna e favorisce le aperture degli scambi internazionali, almeno fino agli anni 1880.

I riferimenti della teoria ricardiana colgono alcuni aspetti sostanziali:

- al di là del concetto di vantaggio assoluto, sono le condizioni di vantaggio comparato che permettono la specializzazione internazionale, a sua volta promotrice di una maggiore possibilità di scambi;
- la liberalizzazione degli scambi commerciali permette ai paesi che vi partecipano di disporre di una quantità maggiore di beni rispetto ad un regime di autarchia;
- un regime di autarchia porta, nel lungo periodo, alla stagnazione, mentre questa prospettiva è allontanata dal libero scambio proprio per la dinamica connessa.

Data a Ricardo la primazia teorica, sul piano politico una delle figure più rappresentative fu Robert Peel, premier inglese a metà '800³.

Ci voleva un'iniziativa coraggiosa per stimolare interessi, ideologie e cultura a favore di uno sviluppo industriale basato su politiche liberiste, aperte anche unilateralmente agli scambi, nella convinzione che l'esempio inglese sarebbe stato sicuramente contagioso.

Di fronte alle posizioni di apertura, si contrapponevano infatti gli interessi corporativi dei produttori agricoli che invocavano il permanere delle protezioni e del noto regime delle **Corn Laws**, temendo la perdita di antiche e nuove rendite.

L'elettorato rurale aveva un suo ben radicato potere. Malgrado la costituzione e la vivace attività della *lega anti Corn Laws*, questa legge venne abolita solamente nel 1846 e ciò avvenne più per la pressione dei fatti legati alle carestie irlandesi del 1845-46 che non per la forza o la bontà degli argomenti liberisti⁴.

Comunque, è tradizione far coincidere la nascita ufficiale delle politiche commerciali liberistiche con l'abrogazione delle Corn Laws.

Sulla scia inglese anche gli altri Stati Europei iniziarono, con cautela, ad aprirsi agli scambi internazionali.

Ognuna delle nazioni europee si avviò al capitalismo industriale compiendo un proprio percorso di rivoluzione industriale, in *ritardo* rispetto alla Gran Bretagna. Questo ritardo si ripercosse fatalmente anche nelle politiche degli scambi commerciali internazionali.

L'Italia, all'inizio della sua storia unitaria, dal 1861, fu sorprendentemente una delle Nazioni più favorevoli alle politiche liberistiche. I suoi primi Governi scelsero, infatti, tra le politiche ereditate dagli Stati preunitari, quelle commerciali del Regno di Piemonte, che erano le più liberali in assoluto, e stipularono, tra il 1862 ed il 1865, i primi accordi commerciali con altri Paesi Europei.

La Germania visse una *sua* intensa liberalizzazione nell'accordo doganale che istituiva la ZOLLVEREIN, vivendo la prima esperienza di una moderna zona di libero scambio.

³ Val la pena ricordare le espressioni usate da Robert Peel in un suo celebre discorso al Parlamento inglese, nel 1846:

"...let us trust to the influence of public opinion in other countries - let us trust that our example, with the proof of practical benefits we derive from it, will at no remote period insure the adoption of the principles on which we have acted..."

...confidiamo nell'opinione pubblica degli altri paesi e non dubitiamo che il **nostro esempio** con la prova dei **vantaggi** correnti che noi ricaviamo, permetterà in un futuro molto prossimo, la generalizzazione dei principi su cui si fonda la nostra azione". (Jagdish Bhagwati, *Protectionism*, The MIT Press, Cambridge Man. Londra, 1988, pag 27,28 dell'ed. 1995).

⁴ Kenwood A.G., Lougheed A.L., *The growth of the international economy 1820-1920*, George Allen e Unwin, London 1983, pag.75.

Liberalizzati completamente gli scambi all'interno dello Zollverein fin dal 1834, conservò tutte le misure di protezione dall'esterno almeno fino al 1862, quando incominciò a stipulare accordi commerciali internazionali, prima con la Francia, poi con la Gran Bretagna e di seguito con altri Paesi Europei.

La Francia visse in un regime protezionistico per tutta la prima metà dell'800⁵.

C'era stato qualche timido tentativo di liberalizzazione al momento della Restaurazione, pesantemente annullato però dalle nuove tariffe doganali disposte tra il 1816 ed il 1818.

Bisognerà attendere il 1860 per trovare una concreta manifestazione di liberismo con il trattato commerciale stipulato tra Francia e Gran Bretagna.

In verità la conclusione del trattato non fu l'effetto di un conquistato consenso dell'opinione pubblica sulla bontà e sui vantaggi della liberalizzazione.

L'accordo commerciale venne infatti negoziato segretamente tra Inghilterra e Francia e fu concluso solamente in virtù della prerogativa imperiale di firmare i trattati internazionali, quasi a voler anticipare la vocazione dirigistica del capitalismo francese.

L'opinione pubblica, specialmente quella molto vicina ai gruppi industriali, era assolutamente contraria a qualunque apertura, anche se poi, nel dibattito che ne seguì, neppure gli assertori più convinti di un protezionismo funzionale all'industria nascente, riuscirono a dimostrare i danni temuti⁶.

Il trattato oltre alle ripercussioni interne in Francia, fu molto importante perché avviò una serie di accordi commerciali **bilaterali** tra molte delle Nazioni Europee, ed introdusse la **clausola della nazione più favorita** (i due Stati si obbligano reciprocamente a godere di tutti quei vantaggi che avevano già o avrebbero accordato a paesi terzi).

Tuttavia, secondo quanto riferisce A. Comba⁷ *“la clausola della nazione più favorita, almeno nella formulazione meno perfezionata, ha origini antiche. I precedenti risalgono addirittura ai trattati di commercio del Medioevo ed in particolare a quelli tra i Comuni, le Signorie e i Sovrani dei Paesi nel Mediterraneo.*

Uno degli esempi più noti è il trattato di pace e di commercio, stipulato nell'ottobre del 1230 tra il Sovrano di Tunisi ed i rappresentanti di Venezia...

Nel Secolo XV la clausola assume carattere più preciso...(come nel)... trattato di commercio tra Inghilterra e Bretagna del 1486 ... e ...con il trattato di Utrecht del 31 marzo 1713 tra Francia e Inghilterra...”.

1.3 Il ritorno al protezionismo.

La tendenza all'apertura degli scambi si protrasse sino alla fine del 19° secolo ma a cavallo dei due secoli cambiò propensione ed andò delineandosi il ritorno al protezionismo.

Da questa implosione rimangono estranee solamente Inghilterra, Olanda e Danimarca⁸.

Una delle cause principali di questa rinnovata chiusura agli scambi deriva dalle gravi crisi che colpirono le economie europee nel decennio 1870 - 1880.

⁵ Rainelli Michel, op. cit., pag. 9.

⁶ Verley P, Nouvelle Histoire économique de la France contemporaine, vol.2. L'industrialisation 1830-1914, La Découverte, Paris, 1995.

⁷ Comba Andrea, Il neo liberismo internazionale, Giuffrè, 1995, pag.13-14.

⁸ Kenwood A.G., Loughheed A. L., op. cit., pag. 84.

Peso ebbero anche le dottrine favorevoli al protezionismo, sia per l'impatto ideologico accattivante sia come testimonianza dei fermenti nazionalistici che incominciarono a manifestarsi sulla fine del '900 e che andranno sempre più affermandosi nella prima metà del nostro secolo, per poi esplodere nella seconda Guerra Mondiale.

Come si riconosce a Ricardo la istituzionalizzazione del liberismo come teoria essenziale degli scambi, analogamente si riconosce a Federico List l'aver proposto una teoria tendente a dimostrare gli effetti positivi del protezionismo⁹.

Chi legge *"Il sistema nazionale di economia politica"*, pubblicato nel 1841, trova gli elementi essenziali di ogni argomentazione avvalorativa della protezione dell'*industria nascente*.

Un paese che comincia il suo cammino verso un capitalismo industriale in ritardo rispetto ad altri (nel 1841 i Paesi dell'Europa continentale rispetto alla Gran Bretagna) deve proteggere il proprio sistema fino a che esso non raggiunga la massa critica (dimensionale e tecnologica, diremmo oggi) necessaria per competere con chi si è già consolidato in efficienza.

All'inizio della sua vita, un sistema industriale, come una singola impresa, ha bisogno di un mercato interno protetto sul quale poter contare, altrimenti la concorrenza straniera più robusta (quella inglese, naturalmente, nel 1841) avrebbe buon gioco nel conquistare la supremazia¹⁰.

La scelta di List non è, però, quella di un protezionismo ad oltranza ma limitato al periodo necessario per raggiungere un livello sufficiente di competitività. In questo intervallo di tempo è evidente un intervento *pianificatore* dello Stato¹¹.

Certamente le argomentazioni su cui si sviluppa il pensiero di List, a proposito della protezione, si fondano sul problema della *nuova* industrializzazione della Germania, rispetto a quella *più antica* della Gran Bretagna.

Ed è anche probabile che la sua dottrina sia stata influenzata dal *"Rapporto sulle manifatture"* compilato da Alexander Hamilton, nel 1791, per il Congresso Americano in cui è esposta, forse per la prima volta, l'idea della protezione dell'industria nascente.

Da qui, l'attenzione protettiva verso determinati settori più che all'intera economia attraverso meccanismi di barriere doganali.

La Prima Guerra Mondiale esaspera questa tendenza, perché le necessità belliche hanno la priorità sulle esigenze dei mercati. Neppure il ritorno alla pace riporta al disarmo doganale anzi la situazione si complica ulteriormente:

- per l'ingresso nel commercio internazionale di nuovi paesi, come l'Australia e l'Argentina, che riempiono gli spazi lasciati liberi dai paesi impegnati nel conflitto mondiale;
- per le conseguenze dei Trattati di Versailles, con le radicali modifiche dell'assetto politico dell'Europa, specie per la creazione dei nuovi Stati che reclamavano un proprio sistema industriale e naturalmente le protezioni adeguate per farlo sorgere¹².

⁹ Anche se, come efficacemente nota Montani, (Montani Guido, L'economia politica e il mercato mondiale, ed. Laterza, 1996 *"...l'importanza di Friedrik List (1789-1846) nella storia del pensiero economico è quanto mai controversa"*. C'è chi lo esalta, naturalmente tra i fautori della protezione; c'è chi lo osteggia o lo denigra, in casa liberista, probabilmente; ed infine chi lo ignora del tutto.

¹⁰ Rainelli Michel, op. cit., pag.10.

¹¹ Non a caso *"lo storico della rivoluzione bolscevica, E. Carr...*, afferma che dal punto di vista storico F. List precedette Marx come padre della teoria della pianificazione". Cfr. : Carr E. H., La rivoluzione bolscevica, 1917-1923, Londra, 1950, ed. it. Einaudi, 1964, pag.765 (citato da Montani, op. cit., pag. 67).

¹² Rainelli Michel, op. cit., pag.12;

Kenwood A.G., Loughheed A.L., op. cit., pag.185-186.

Cresce così negli anni '20 il nazionalismo politico ed il nazionalismo economico, che si aggrava con la crisi del 1929 e con il crollo del sistema monetario internazionale - il **Gold Exchange Standard** - con l'abbandono della convertibilità della lira sterlina nel 1931 e con la fluttuazione delle monete. Sono due le leve che concorrono, con diverso peso, alla restrizione degli scambi internazionali :

- da una parte le barriere : tariffe doganali, restrizioni quantitative come le licenze di importazione, proibizioni specifiche, quote volte a proteggere i mercati nazionali dei beni, in difesa della produzione locale, nascente o no;
- dall'altra la difesa delle valute nazionali, con i valori di scambio prefissati;

La protezione presenta un crescendo impetuoso :

- agli inizi del 1933 quasi tutte le Nazioni utilizzano lo strumento delle quote;
- nel 1939 le barriere doganali riguardano almeno la metà del commercio mondiale¹³.

Queste tensioni sempre più accese sfociano nelle situazioni di conflitto della Seconda Guerra Mondiale. Dovremo aspettare la fine delle ostilità per ritornare alle speranze di un progresso nella pace, aiutato dallo sviluppo economico spinto da una sempre maggiore crescita degli scambi commerciali e delle relazioni tra le persone e tra i popoli.

Riparte da questo momento il recupero della tendenza liberalizzativa, con il GATT, le estensioni provocate dai rounds, la nascita della WTO, l'esplosione dei mercati nella globalizzazione dei nostri giorni: un mezzo secolo intenso e dinamico, che ha scosso profondamente le pigrie conservatrici.

1.4 Richiami dottrinali.

La scienza economica non è una scienza neutra; quando crea modelli assolutamente perfetti assume una dimensione virtuale, lontana dalla realtà.

D'altro canto, allorché dalle ricognizioni empiriche si cerca di ricavare concettualizzazioni universali ci si accorge che la quantità delle interrelazioni risulta troppo grande per essere governata, per cui appare inutile creare algoritmi perfetti quando i meccanismi di rilevazione dei dati non godono di uguale perfezione, ma sono superficiali, approssimati ed in taluni casi impossibili.

Il giorno in cui la *disciplina* universale consentirà di controllare ogni elemento dell'agire economico, in ogni angolo ed in ogni momento, vorrà dire che avremo raggiunto la dittatura globale, la fine del caos, e con esso la fine di ogni libertà, di ogni momento creativo e quindi la scomparsa di ogni economia.

Non credendo a questo destino di clonati, godiamoci i comportamenti vivi, propri di una economia reale vivace, dinamica, complessa, sempre più difficile da governare ma sempre più attenta alle esigenze umane, senza rincorrere gli schemi di una scienza economica teorica sempre più lontana dalla verità.

La scienza e la dottrina economica esprimono tuttavia una utilità pratica, perché concettualizzando concorrono al processo di razionalizzazione e di divulgazione, anche se è sempre difficile cogliere esattamente quando esse servano le idee o quando invece si servano delle idee per compiacere al potere di turno.

Ma questo è il gioco della vita: la sensibilità di ciascuno può e deve differenziare le coerenze ideali dalle ideologie, le propagande dalle utopie, la libertà dalle ipocrisie servili, l'idea e l'invenzione scientifica dal conformismo utile.

¹³ Kenwood A.G., Lougheed A.L., op. cit., pag.215-216.

In questo contesto viene svolto un rapido **richiamo** delle principali teorie economiche attinenti il commercio internazionale, applicando un accorpamento intorno a due grandi filoni:

- il primo, capostipite D. Ricardo, ha indagato sul rapporto tra sviluppo economico e scambi internazionali, sottolineando come gli scambi internazionali siano funzionali allo sviluppo;
- il secondo, capofila F. List, raccoglie quegli studiosi che, anche quando ritengono valida la politica liberistica, affermano che vi sono momenti, occasioni, situazioni in cui sia opportuno, necessario, consigliabile attuare politiche di protezione. È ovvio che in questo secondo filone troviamo liberisti prudenti ma anche i più accesi sostenitori della protezione più spinta, al limite della difesa dell'autarchia.

Una classificazione forse un po' forzata, ma che fa vivere la dialettica di queste posizioni.

1.4.1 Le teorie tradizionali del commercio internazionale.

Per quanto riguarda il **primo filone**, disponiamo, negli studi sul commercio internazionale, di due corpi di letteratura distinti che, partendo da punti di vista e premesse dottrinali differenti, tendono a *“fornire indicazioni alquanto diverse sul problema. Un primo gruppo di lavori si basa sulla teoria tradizionale del commercio internazionale che si rifà al modello Heckscher-Ohlin-Samuelson (H-O-S)...*

...le loro conclusioni sono pressoché univoche e piuttosto chiaramente favorevoli al libero scambio. Un secondo gruppo di lavori è rappresentato dai contributi teorici, legati ad autori quali Lancaster, Helpman e Krugman... (ed altri) ... elaborati a partire dagli anni 1970, al fine di dotare la teoria... di un maggiore grado di realismo.....”¹⁴.

- Per il primo gruppo, il riferimento va alla formulazione del modello H-O-S, ai suoi limiti, agli apporti di Samuelson, di Bhagwati, di Kemp, di Johnson, di Hoyama ed altri;
- Per il secondo gruppo, il riferimento va soprattutto all'ultimo manuale di Krugman e Obstfeld¹⁵ in cui accanto alla teoria tradizionale sono raccolti i modelli teorici più recenti, con la considerazione di tutte le variabili finanziarie che influenzano il commercio internazionale.

1.4.2 Le teorie sugli scambi commerciali ed il protezionismo.

Secondo la teoria economica convenzionale, cui si può intitolare il primo gruppo, *...“il libero scambio è un ottimo paretiano, per cui nessun paese...”* dovrebbe avere interesse ad utilizzare *“restrizioni al commercio per migliorare il proprio benessere”*. Di conseguenza *“se non vi è alcuna convenienza ad attuare politiche protezionistiche non vi dovrebbe essere alcun bisogno di stipulare accordi internazionali che abbiano per obiettivo il loro mantenimento”¹⁶.*

¹⁴ Vona Stefano, Il Commercio mondiale verso il 2000: libero scambio o protezionismo?, F. Angeli, 1991.

¹⁵ Krugman Paul R., Obstfeld Maurice, Economia internazionale, 1994, ed. it., Hoepli, 1995.

¹⁶ Anania Giovanni, De Filippis Fabrizio, L'accordo GATT in agricoltura e l'Unione Europea, F. Angeli, 1996.

Purtroppo però la realtà economica è diversa dagli *ottimi paretiani* ed allora constatiamo l'esistenza di paesi che applicano restrizioni agli scambi e l'esistenza di istituzioni ed accordi volti a contrastare o ad eliminare completamente tali restrizioni¹⁷.

Circa le teorie economiche che “*mettono in discussione le ipotesi su cui si basa il modello tradizionale, ... (a seconda delle ipotesi di partenza) ... è possibile distinguere due tipi di argomentazioni che spiegano l'esistenza di accordi commerciali internazionali...*” in relazione all'applicazione di misure protezionistiche¹⁸:

- un primo tipo si richiama alle teorie delle scelte pubbliche (*public choice*) e riflette quindi una visione “*interna e parziale*” del protezionismo;
- un secondo tipo, con un approccio “*sistemico*” del problema, si basa sull'indirizzo di letteratura economica noto come *new international economics* ed è espresso sostanzialmente da Krugman e Brander nella *teoria dei comportamenti strategici*.

1.4.2.1 La teoria delle scelte pubbliche.

La scuola delle scelte pubbliche - *public choice* - studia il processo decisionale dei *policy makers* attribuendo loro ipotesi di comportamento analoghe a quelle degli altri soggetti dell'agire economico.

Nata e affermata negli Stati Uniti verso la fine degli anni cinquanta, con esponenti di spicco quali D. Black, A. Downs, J. Buchanan, G. Tullock, ha in Baldwin¹⁹ e Hillman²⁰ gli autori di riferimento, nel filone economico delle teorie del commercio internazionale.

La teoria delle scelte pubbliche focalizza la propria analisi sulla distribuzione del reddito all'interno dei paesi e giunge alla determinazione della politica commerciale in modo endogeno.

Il punto di partenza, essenziale, è che in ogni paese e nell'interno di esso ogni soggetto dell'agire economico opera in modo da massimizzare i propri obiettivi, spinto dal proprio interesse soggettivo.

Anche il *policy maker* ha un obiettivo personale da raggiungere, che rimane come *background* delle decisioni politiche : la sua rielezione.

Secondo Hillman, quindi, la politica commerciale di un Paese sarà il risultato di tre fattori chiave :

1. gli obiettivi dei *policy makers* ;
2. l'influenza esercitata dai *gainers*, che sono interessati alle politiche protezionistiche perché ne traggono un guadagno, e dai *losers*, che sono quelli che subiscono una perdita in caso di misure protezionistiche;
3. l'assetto istituzionale del Paese in cui si attuano le relazioni e le interazioni tra *policy makers*, *gainers* e *losers*.

Nello schema di Hillman si assume un assetto istituzionale nell'ambito del quale gli individui sono liberi di influenzare i *policy makers* attraverso un processo partecipativo di democrazia rappresentativa.

Le motivazioni di base in favore del libero scambio internazionale discendono dal teorema di Coase²¹ secondo il quale, in assenza di costi di transazione, il libero commercio garantisce risultati Pareto-efficienti, indipendentemente dalla distribuzione del reddito iniziale.

¹⁷ Naturalmente riferendoci alle istituzioni non intendiamo ancora solamente il GATT o la WTO, ma soprattutto i tanti accordi commerciali regionali.

¹⁸ Anania, De Filippis, *ibidem*.

¹⁹ Baldwin R.E., The Political Economy of Trade Policy, in “*The Journal of Economic Perspective*”, 03/04/1989, citato da Anania G., De Filippis F., *cit. sopra*.

²⁰ Hillman Arye L., The Political Economy of Protection, Harwood Academic Publishers, 1989.

Accade quindi che, nel passaggio da una condizione di autarchia ad una di libero scambio internazionale, alcuni soggetti vedranno peggiorata la propria situazione economica ed altri la vedranno migliorata.

Ne deriva che **tutti** hanno un **proprio interesse**, anche minimo, ad esercitare pressioni sul processo decisionale che riguarda le scelte di politica commerciale.

Hillman ritiene che l'adozione di politiche protezionistiche nei confronti di un determinato bene consente ai produttori di quel bene di aumentarne il prezzo di vendita, dal momento che viene eliminata/ridotta la concorrenza straniera.

In questo modo viene ad aumentare il rendimento reale di alcuni fattori di produzione a scapito di altri.

I gainers - in questo caso i produttori di quel bene protetto - hanno quindi tutta la convenienza ad influenzare la politica commerciale per indirizzarla a proprio favore.

Ogni altro proprietario di fattori di produzione cercherà così di aumentare il suo reddito reale mediante un aumento del prezzo del bene prodotto attraverso misure di protezione.

Come si intuisce immediatamente, perdenti sono comunque gli utilizzatori di quei beni. Nasce così un conflitto all'interno dei produttori e tra produttori e consumatori.

Come possono rispondere i policy makers a tale conflitto ?

Hillman assume che anche nel comportamento degli uomini politici ci sia una certa dose di motivi dettati da interesse personale, che il policy maker perseguirebbe scegliendo le politiche che massimizzano la probabilità di essere rieletti e/o quelle a favore dei soggetti più influenti, ossia del mondo industriale.

Non va tuttavia trascurato che la collaborazione industria-governo è soggetta al costo politico della mancata soddisfazione dei consumatori dei beni protetti, i quali subiscono il danno dovuto all'aumento del prezzo pagato per ogni unità del bene acquistato.

Se i consumatori finali hanno un peso politico, il policy maker dovrà tener conto della loro influenza.

Tuttavia in un assetto istituzionale di democrazia rappresentativa gli individui non hanno la possibilità di usare il proprio voto per influenzare direttamente la politica commerciale, ma possono cercare di assicurarsi l'elezione di un rappresentante che rispecchi i propri interessi.

In linea teorica, dovrebbero vincere le elezioni quei candidati che esprimono gli interessi della maggioranza degli elettori votanti e i modi d'agire dei policy makers dovrebbero essere flessibili ai mutamenti delle preferenze della loro base politica.

Nella realtà, però, i cittadini vanno a votare i candidati sulla base di un numero molto alto di argomenti, talvolta anche assai complessi: difficilmente viene enfatizzato solamente l'argomento della protezione di un determinato prodotto e/o settore.

Inoltre gli elettori non hanno tutti l'interesse o la capacità o la voglia di acquisire informazioni sui problemi posti in discussione. Si aprono quindi concreti, ampi spazi di discrezionalità per i policy makers.

Infine, non trascurabile nella realtà, esiste anche la possibilità di manipolare le preferenze degli elettori, attraverso delle campagne elettorali che quando non siano scorrette possono tuttavia basarsi più sulla emotività che non sulla razionalità dell'*elettore medio*.

In ragione, quindi, della debolezza del legame tra preferenze individuali, esercizio del singolo diritto di voto e risultati elettorali, può risultare conveniente per i singoli soggetti coalizzarsi in ordine al raggiungimento di obiettivi comuni. Una coalizione porta sempre maggiore forza o addirittura costituisce la forza delle preferenze dei singoli individui.

²¹ Coase Ronald H., The problem of social cost, in "Journal of International Economics", 23, pag.167-178, 1960, citato da Hillman, pag.4. Viene definita situazione Pareto-efficiente quella situazione a partire dalla quale non è possibile migliorare il benessere di almeno un individuo senza peggiorare quella di qualcun altro.

Da queste considerazioni si intravedono i meccanismi di formazione delle coalizioni che si fronteggiano nel perseguire interessi almeno diversi quando non contrapposti.

In linea di principio emergono due tipi di *lobbies* :

- quella che esprime gli interessi industriali favorevoli all'adozione di politiche protezionistiche : nella ipotesi di Hillman i *gainers* ;
- quella che esprime gli interessi dei consumatori, i *losers*, secondo la stessa ipotesi.

Queste due fazioni sono asimmetriche dal punto di vista quantitativo, per cui l'eventuale adozione di misure protezionistiche, andrà a favore di ***pochi gainers*** mentre il suo costo sarà diviso su un numero ***molto elevato di losers***.

Ne consegue che l'interesse, grande, dei pochi gainers a vedere realizzati i propri obiettivi è più forte dell'interesse, debole, dei tanti losers.

Se, quindi, i gainers riescono con il loro intervento nelle campagne elettorali a conquistare il favore politico di un ampio numero di votanti (la cui propensione alla corretta e completa informazione a votare è basso) i policy makers dovranno adottare delle politiche che contengono misure di protezione. Questo, però, non è che uno degli esiti possibili.

Ciò che è importante, sottolinea Hillman, è che il meccanismo elettorale democratico e la modesta, quando non scarsa, propensione all'informazione corretta e completa degli elettori possono essere usate per perseguire gli interessi delle parti più influenti : come è nella logica di tutti i fatti della vita.

Sta di fatto, però, che quando misure di protezione vengono stabilite attraverso un processo democratico, il Paese subisce un costo addizionale rispetto alla procurata distorsione dei consumi ed alla allocazione delle risorse non ottimale : il valore reale delle risorse utilizzate per influenzare, più o meno correttamente, la politica commerciale.

Secondo l'analisi economica tali risorse potrebbero essere utilizzate in modo più produttivo al fine di aumentare il reddito nazionale invece di attuare una semplice redistribuzione dai losers ai gainers.

Passando da una condizione di autarchia ad una di libero scambio, o, in genere, diminuendo le misure protezionistiche, si ottiene un aumento di efficienza del sistema-paese.

Accade allora che il policy maker, con sufficiente cultura industriale, si renda conto che gli interessi di lungo periodo del paese sono necessari ed essenziali anche per la sopravvivenza dei propri interessi personali e trovi nella stipulazione di trattati internazionali vincolanti uno strumento per *tenere meglio a freno gli appetiti protezionistici dei vari gruppi di interesse*²², massimizzando così il benessere nazionale senza perdere molto del consenso interno.

1.4.2.2 La teoria dei comportamenti strategici.

La teoria dei comportamenti strategici supera gli schemi tradizionali della concorrenza perfetta, dell'omogeneità dei prodotti ed assenza di rendimenti crescenti.

È esposta nella sua formulazione originaria nel testo curato da Krugman²³.

²² Moser P., The Political Economy of the GATT, Verlay Ruegger, 1990, citato da Anania, De Filippis, pag.23.

²³ Krugman P.R., (a cura di), Strategic Trade Policy and New International Economics, MIT Press, Cambridge, Mass., 1986. Da questo testo che contiene scritti di P.R. Krugman, J.A. Brander, G.M. Grossman, B.J. Spencer ed altri, è tratta una sintesi :

- della *Introduction - New thinking about Trade Policy* scritto da P.R. Krugman ;
- e del saggio : *Rationales for Strategic Trade and Industrial Policy* scritto da J.A. Brander.

La teoria tradizionale vede nel libero commercio il mezzo migliore per trarre benefici dalle differenze reciproche, avendo ogni paese caratteristiche diverse dagli altri e godendo, ognuno, di un vantaggio comparato nella produzione di quei beni nei quali è più adatto.

In questa visione il commercio internazionale è costituito da un insieme di scambi che riflettono i punti di forza delle diverse economie.

Ma, afferma Krugman, nella realtà, se è pur vero che sono le caratteristiche di base, le specializzazioni dei diversi paesi a dar vita al commercio internazionale, almeno a partire dalla Seconda Guerra Mondiale il commercio mondiale non è più solamente l'espressione di vantaggi comparati.

È specialmente la conseguenza di vantaggi temporanei derivanti da economie di scala e da innovazioni tecnologiche.

L'analisi tradizionale partiva (e parte) dall'ipotesi che i mercati siano molto vicini alle condizioni di *concorrenza perfetta*.

Ciò significa supporre le seguenti condizioni :

- l'esistenza di tanti piccoli produttori, ognuno dei quali è troppo piccolo per influenzare i prezzi relativi o le azioni future dei concorrenti ;
- una condizione di perfetta informazione tra gli agenti economici ;
- l'equivalenza tra prezzo marginale e costo marginale.

Queste ipotesi di base trovano difficilmente riscontro nella realtà.

Secondo Krugman la fiducia incondizionata nel libero scambio viene a mancare del suo necessario fondamento nel momento stesso in cui si passa da modelli teorici ad analisi empiriche.

Dato, quindi, che il mercato opera in condizioni di concorrenza non perfetta, assume significato parlare di rendite, di economie esterne e di settori strategici.

In questo contesto appare corretto pensare che l'obiettivo della politica commerciale non deve essere più solo quello di tutelare il consumatore, ma anche quello di fare in modo che la maggior parte delle rendite esistenti vada a vantaggio dell'industria nazionale. La tutela del consumatore viene di conseguenza.

Queste affermazioni contenute nell'introduzione di Krugman si allargano, nel saggio successivo di Brander, alla dimostrazione, in un ambito ben definito, della possibilità di attuare politiche commerciali a vantaggio dell'economia nazionale.

Si suppone di operare in un mondo in cui esistono solo due imprese di pari efficienza : una nazionale ed una straniera, che operano, in un mercato contenuto, in altri Paesi.

Non siamo in ipotesi di concorrenza perfetta, tuttavia ci ritroviamo nel campo dei giochi strategici in cui ognuna delle due imprese riconosce che il suo profitto dipende in parte da ciò che fa la sua rivale.

Ogni impresa trae determinati profitti dalla propria attività, ma potrebbe trarne di più se la sua concorrente riducesse il proprio output.

Non è possibile, però, in alcun modo costringere o convincere l'altra impresa a diminuire la propria produzione, poiché entrambe agiscono sullo stesso piano ed hanno uguale potere.

Se però si modifica leggermente l'ipotesi di partenza, in modo da aderire maggiormente alla realtà, Brander afferma che è possibile individuare qualche tipo di intervento che operi a vantaggio di una delle due imprese.

Supponiamo che una impresa scopra come produrre in modo più efficiente e quindi riesca ad abbassare la propria curva dei costi.

Essa avrà convenienza ad aumentare il proprio output, e quindi la propria quota di mercato, a danno della concorrente straniera.

Il beneficio totale sarà maggiore del semplice risparmio nei costi ottenuto in conseguenza dell'aumento di efficienza, perché ad esso bisogna aggiungere il guadagno addizionale derivante dall'espansione della quota di mercato.

L'impresa più efficiente trae quindi un beneficio netto dall'aumento di efficienza, e tale beneficio sarà goduto dall'intero paese in virtù del conseguente aumento del reddito nazionale.

Ma, osserva Brander, lo stesso effetto di un aumento di efficienza viene realizzato anche da un sussidio alle esportazioni o dalla protezione offerta alla impresa in questione, per cui pure questi tipi di intervento comportano un beneficio sia per la singola impresa che per l'intero paese.

Si potrebbe obiettare che il sussidio è pagato dagli stessi soggetti che ne beneficiano, e quindi si tratta semplicemente di un trasferimento di ricchezza. Ma l'obiezione sarebbe, secondo Brander, vera solo in parte, perché, in realtà, il sussidio produce un duplice effetto :

- il primo si traduce in un risparmio nei costi, e da questo punto di vista si tratta di un mero trasferimento di ricchezza ;
- il secondo riguarda l'espansione della quota di mercato dell'impresa, che vede aumentare i suoi profitti di un ammontare aggiuntivo rispetto alla quota a carico dei contribuenti.

D'altro canto anche i consumatori finali interni avranno un beneficio dal sussidio, perché vedranno abbassarsi il prezzo che pagano per i beni sussidiati.

Sotto il profilo della distribuzione del reddito internazionale, i vantaggi sia dell'impresa e sia del paese vanno completamente a scapito dell'altra impresa e dell'altro paese.

Da questo primo ragionamento Brander trae la conclusione che le politiche governative possono essere attuate in modo da realizzare un vantaggio nazionale.

Ma nella formulazione dello schema di partenza è stato escluso che l'altro paese possa attuare politiche analoghe o di ritorsione. Includere questa ipotesi appare, però, più aderente alla realtà.

Ogni Governo persegue l'obiettivo di massimizzare il benessere nazionale, utilizzando le possibilità strategiche di cui dispone per orientare le politiche commerciali internazionali. Ma l'attuazione di decisioni strategiche in condizioni di incertezza coinvolge le relazioni tra i Governi affrontando quello che nella *teoria dei giochi* viene chiamato *il dilemma del prigioniero*.

Il dilemma del prigioniero costituisce senz'altro uno degli aspetti più conosciuti della teoria dei giochi, intesa come l'insieme dei modelli logico-matematici che analizzano quelle situazioni in cui esista una interdipendenza tra le decisioni **razionali** di due o più soggetti.

Non studia le decisioni in sé (compito, obiettivo, campo di indagine delle **teoria delle decisioni**) ma si concentra sulla interdipendenza degli orientamenti presi da due o più soggetti.

Queste decisioni, comunque, rientrano nel campo delle scelte strategiche e **non** prevedono l'esclusivo intervento del caso quale fattore determinante dei risultati. Quando gli impegni/decisioni che i giocatori/contendenti possono/devono prendere consentono o comportano accordi, con risvolti talora di piena libertà o limitati da minacce o allettati da promesse, allora il gioco si dice **cooperativo**. Altrimenti il gioco sarà **non cooperativo**. Altre differenze stanno nel livello di completezza delle informazioni, nel grado di conoscenza, da parte dei giocatori, degli elementi riguardanti le decisioni da prendere, e delle relative conseguenze.

Nel gioco non cooperativo, oltre alla mancanza di accordo, non c'è la conoscenza **a priori** e reciproca della scelta dell'avversario.

In ordine, poi, al risultato possibile, ossia alla somma algebrica dei guadagni ottenibili da tutti i giocatori, (nel gergo **payoff**), il gioco potrà essere :

- **a somma costante**, intendendo che comunque lo stesso risultato ottenibile sarà diviso tra i contendenti ;
- **a somma variabile**, quando il risultato ottenuto potrà avere valore diverso.

In entrambi i casi potremo avere giochi a somma zero, giochi a somma positiva e giochi a somma negativa. Infine, per quanto ci riguarda in questa sede, il gioco può essere rappresentato in **forma estensiva**, quando l'intera strategia è raffigurata mediante un completo ed articolato albero delle decisioni, ovvero in **forma normale**.

Quella normale è la rappresentazione più semplice ed è attuabile quando i giocatori sono **due**, ognuno dei quali può prendere **una** sola decisione tra quelle possibili, ossia può mettere in atto **una** sola mossa, ed il numero di alternative (o di possibili strategie) è limitato per cui la rappresentazione grafica oltre che utile, è adeguata.

Utilizzando la terminologia prima ricordata, **il dilemma del prigioniero** è un gioco non cooperativo, a somma variabile, rappresentabile in forma normale.

Nel gioco vi sono due prigionieri - A e B - catturati in seguito alla scoperta di un delitto.

Ognuno dei due prigionieri è posto di fronte a due alternative :

- confessare : C
- non confessare : NC

il crimine che è stato commesso.

Nella tabella a doppia entrata di seguito riportata vengono espresse per riga le opzioni del prigioniero "A", mentre quelle del prigioniero "B" sono espresse in colonna.

		PRIGIONIERO B	
		C	NC
PRIGIONIERO A	C	10	0
	NC	20	1

Le cifre indicano gli anni di carcere che potranno ottenere in relazione alla alternativa scelta.

Ognuno dei due prigionieri ignora quale scelta ha fatto o farà l'altro, ma conosce il risultato che la sua scelta conseguirà combinandosi *a posteriori* con la scelta dell'altro.

Questo perché le scelte di A e B sono indipendenti, cioè per ipotesi, non ci può essere accordo preventivo sulla scelta da effettuarsi.

Nella tabella ogni singolo quadro riporta il risultato ottenuto da ogni prigioniero: quello ottenuto da A nell'angolo in basso a sinistra, quello ottenuto da B nell'angolo in alto a destra.

Quale che sia la scelta effettuata da B, A potrà trarre vantaggio solamente confessando.

Infatti se B confessa :

- A confessando otterrebbe il carcere per 10 anni ;
- A non confessando otterrebbe il carcere per 20 anni ;
- 10 migliore di 20.

Se invece B non confessa :

- A confessando otterrebbe la libertà ;
- A non confessando otterrebbe una pena di 1 anno ;
- libertà migliore di 1 anno.

In maniera simile, qualunque sia la scelta di A anche a B conviene confessare, come mostra la tavola dei risultati.

In questo modo, poiché il gioco viene giocato una volta sola senza che sia possibile un coordinamento delle loro scelte, entrambi i giocatori, **razionalmente**, confesseranno e, ad entrambi, sarà comminata la pena detentiva di 10 anni.

Ad entrambi converrebbe non confessare il delitto, ottenendo 1 anno di carcere a testa e raggiungendo così la soluzione Pareto-ottimale.

D'altro canto la scelta che i prigionieri effettuano è quella razionale, anche se sembra paradossale. È razionale perché se uno non confessa e l'altro confessa, colui che non confessa avrà 20 anni di galera, risultato peggiore dei 10 anni subiti confessando. Apparenza paradossale e realtà razionale poggiano sul fatto che esiste, nei termini in cui sono stabiliti i risultati, un **incentivo a confessare**; per questo non basterebbe neppure che i due prigionieri **avessero la possibilità di cooperare** per giungere alla scelta, di entrambi, per la non-confessione.

Questo vuole significare, ancora, che affinché il gioco da non cooperativo diventi cooperativo non basta la possibilità di un accordo, ma occorre che l'accordo sia vincolante; condizione che può verificarsi solamente nel caso in cui il gioco possa essere ripetuto e possa quindi permettere la possibilità di ritorsioni.

Brander analizza, dunque, le relazioni tra i governi, utilizzando uno schema analogo a quello del *dilemma del prigioniero*.

I due giocatori diventano due paesi che hanno tra loro rapporti commerciali.

Le alternative delle loro scelte sono tra "proteggere" e "non proteggere".

Lo schema che rappresenta questa situazione è il seguente :

		PAESE B	
		PROTEGGE	NON PROTEGGE
PAESE A	PROTEGGE	100	50
	NON PROTEGGE	500	400

Nel caso in cui il comportamento sia difforme, ha vantaggio il paese che attua misure di protezione.

Nei casi di comportamenti analoghi:

- se ambedue pongono in essere misure protezionistiche non è possibile per le imprese del settore realizzare economie di scala e si ha ovunque un abbassamento del livello di competitività ed un innalzamento dei costi;
- se, invece, ambedue si astengono dal prendere misure di protezione entrambi hanno un guadagno netto rispetto all'ipotesi precedente ma ognuno di essi deve resistere alla tentazione di porre in essere politiche "predatorie" unilaterali.

Osservando lo schema esemplificato con delle cifre si nota come la massimizzazione del benessere collettivo si ottiene quando i Paesi cooperano contro il protezionismo.

Ma contemporaneamente occorre considerare che “*la strategia ottimale dal punto di vista collettivo, non risulta sempre e necessariamente la scelta migliore dal punto di vista del singolo paese, dato che ognuno spera di poter sfruttare i vantaggi della liberalizzazione altrui, attraverso l’adozione di politiche commerciali strategiche*”²⁴.

Il *dilemma del prigioniero*, nella sua formulazione classica, non permetteva al gioco di diventare da non cooperativo a cooperativo perché non c’era possibilità di accordo, e perché l’eventuale accordo non sarebbe potuto essere vincolante.

Ma, continua Brander nel suo saggio, in questo caso il *dilemma del prigioniero* può trasformarsi in gioco cooperativo.

Infatti il gioco non si ferma alla prima mossa, sono possibili mosse successive ed integrazioni o ritorsioni a quelle precedenti; le decisioni di concedere sussidi e di attuare barriere non sono mai irrevocabili e possono essere mutate continuamente.

D’altra parte l’accordo può diventare “*vincolante*” non solo per l’aspettativa della ritorsione, ma per la mediazione del GATT prima e della WTO oggi.

Per un altro verso, però, lo schema del *dilemma del prigioniero* nella realtà si complica ulteriormente.

Le scelte vengono ripetute indefinitamente ed il gioco si fa sempre più complesso.

Ed infine, l’ambiente del commercio internazionale, soprattutto nel contesto WTO, non è certamente quello di uno schema bilaterale quanto quello di uno scenario di accordi multilaterali.

Tutte queste considerazioni portarono Brander a concludere che vi sono sempre delle spinte nazionali che giustificano o quanto meno motivano protezionismi più o meno profondi e più o meno diffusi, mentre la strategia che massimizza il benessere collettivo è quella della cooperazione.

Ed il solo modo per giungere alla cooperazione internazionale consiste nella creazione di un organismo con poteri sovranazionali in grado di garantire il rispetto degli accordi internazionali.

Questa tesi di Brander è pubblicata nel 1986.

In sintesi, queste appaiono le considerazioni essenziali che portano a legittimare il ruolo degli organismi internazionali²⁵:

- 1) l’interesse collettivo è massimizzato da realtà liberistiche;
- 2) vi sono interessi e/o condizioni particolari che spingono verso misure protezionistiche, per miopia, per mancanza di cultura economico – industriale, per uno dei tanti motivi umani e possibili; ma esistono vitali, potenti e spesso prepotenti;
- 3) contro le lobbies diventa strumento difensivo, in mano al policy maker, l’adozione di accordi internazionali, che rimandano poi alla presenza di istituzioni che assicurano il rispetto di tali accordi;
- 4) per conseguire l’interesse collettivo diviene fondamentale, quale strumento positivo di iniziativa, l’esistenza di organismi internazionali che presidino il commercio internazionale, sollecitando, attuando e indirizzando le opportune intese commerciali promosse per il benessere collettivo.

²⁴ Anania G. – De Filippis F. – op. cit. pag. 24.

²⁵ Vedi anche Anania, De Filippis, op. cit.

1.4.3 Costi e benefici legati ad una misura doganale.

1.4.3.1 Le misure doganali.

I pur brevi cenni storici del primo paragrafo hanno evidenziato che i paesi possono proteggere i propri mercati attraverso strumenti diversi. Non è questa la sede per svolgere un esame dettagliato di tali strumenti, per cui ci limitiamo a ricordare la grande distinzione tradizionale tra

- barriere **tariffarie**, cioè i diritti di dogana, e
- barriere **non tariffarie**, che costituiscono tutto ciò che non sia semplicemente un diritto doganale.

Quasi sempre gli effetti risultano diversi a seconda della differente barriera applicata, anche se molto spesso è possibile calcolare l'equivalenza tra una particolare misura ed una barriera tariffaria, in ragione delle perturbazioni apportate al gioco della concorrenza tra importazioni e produzione nazionale.

I **diritti doganali** costituiscono la modalità più antica, per il loro carattere di entrata fiscale, grazie all'applicazione di tariffe:

- **tariffa specifica**, che è un diritto fisso per ciascuna unità del bene importato (es. 4000 lire per ogni barile di petrolio);
- **tariffa ad valorem**, costituita da un diritto percentuale sul valore del bene importato (es. il 15% del valore dell'orologio al momento del passaggio della linea doganale).

In entrambi i casi l'effetto prodotto è identico: sul mercato nazionale la tariffa si traduce in un aumento del prezzo del bene, la concorrenza estera diviene meno forte e sono di conseguenza favorite le produzioni nazionali.

Nella categoria delle *barriere non tariffarie* la letteratura comprende tutti quegli ostacoli allo scambio diversi dalle tariffe doganali.

Spesso si tratta di disposizioni amministrative o barriere tecniche, talora necessarie e giustificate come le misure di sicurezza sanitaria o ambientale o di ordine pubblico, talaltra esclusivi strumenti di protezione.

Quelle che assumono valore quantitativo ben definito sono le *quote* costituite da restrizioni sulle quantità importate.

Le **quote** possono essere :

- **imposte** da un Paese al complesso degli importatori o ad un determinato Paese concorrente; ovvero
- **negoziante**, dando luogo a quelle che in gergo sono definite “restrizioni volontarie alle esportazioni”.

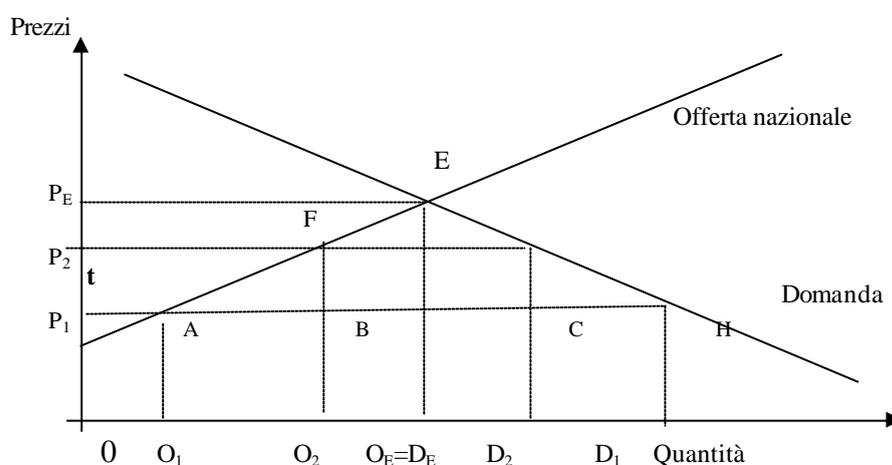
In dottrina sono stati elaborati schemi, più o meno complessi e completi, per valutare gli effetti degli ostacoli agli scambi internazionali: anche se le ipotesi di partenza talora sono semplicistiche e comunque non tengono conto di **tutte** le variabili del gioco reale, essi sono di grande aiuto per rendersi conto dell'impatto di una misura di protezione sull'economia nazionale che la impone. Da qui l'utilità di una rappresentazione grafica, anche per quanto riguarda il rapporto costi/benefici sia per i consumatori che per i produttori.

1.4.3.2 Esame costi/benefici legati ad una tariffa doganale.

È il caso più semplice da esaminare.

Le ipotesi di partenza sono che un Paese applichi come diritto doganale un **diritto specifico** e che tale paese sia un *piccolo paese*, ossia che contribuisca al commercio mondiale in maniera talmente marginale per cui i suoi provvedimenti sui prezzi interni non hanno alcuna ripercussione nella determinazione dei prezzi di importazione²⁶.

Grafico 1.a. – Effetto di un diritto doganale



Prima della imposizione tariffaria del valore “*t*” i beni esaminati sono importati al prezzo P_1 , il prezzo mondiale [$P_1=P_m$] ma dopo l’applicazione del diritto doganale “*t*” l’ammontare del prezzo di importazione del bene salirà al valore $P_2=P_1+t$.

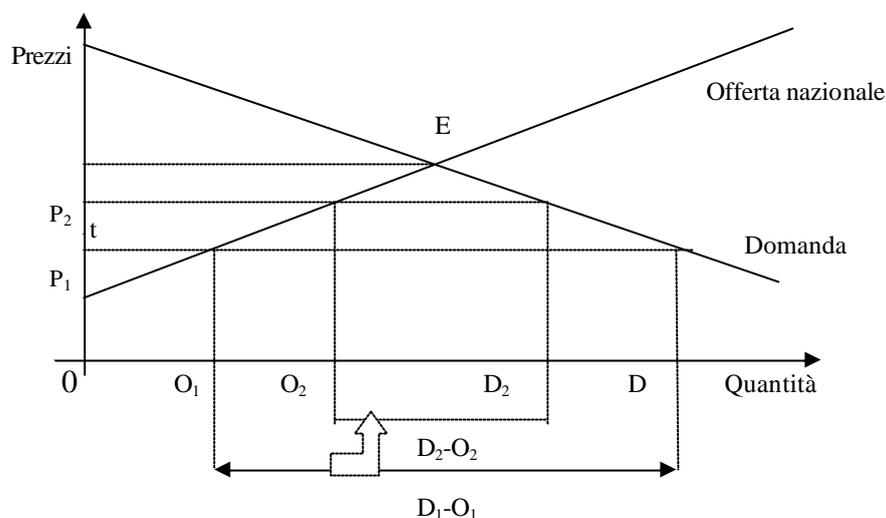
Come si evince chiaramente dal grafico 1.a., ci troviamo in una situazione di mercato **non** in equilibrio essendo $P_1 < P_E$; ciò sottintende quindi che l’offerta nazionale O_1 è insufficiente, al prezzo P_1 , a soddisfare la corrispondente domanda D_1 .

Con l’applicazione della tariffa “*t*” ed il conseguente passaggio al prezzo $P_2=P_1+t$ si realizza un duplice effetto:

- l’offerta nazionale aumenta passando da O_1 a O_2 ;
- la domanda nazionale diminuisce passando da $(D_1 - O_1)$ a $(D_2 - O_2)$.

²⁶ Michel Rainelli, L’organisation mondiale ... cit. pag. 36 e segg.

Giancarlo Gandolfo, Corso di economia internazionale, vol. I – 1944 – UTET, pag. 110 e segg.

Grafico 1.b. – Contrazione del volume delle importazioni

Nella ipotesi in esame [situazione di non equilibrio – paese sufficientemente piccolo da non essere determinante per il livello dei prezzi mondiali], le importazioni corrispondono alla domanda nazionale non soddisfatta dai produttori nazionali. L'applicazione di una tariffa doganale si ripercuote in modo diverso sui soggetti economici interessati:

- i **produttori** ottengono un miglioramento della loro posizione, in quanto possono vendere il loro prodotto ad un prezzo più alto;
- i **consumatori**, ovviamente, subiscono un peggioramento della loro situazione.

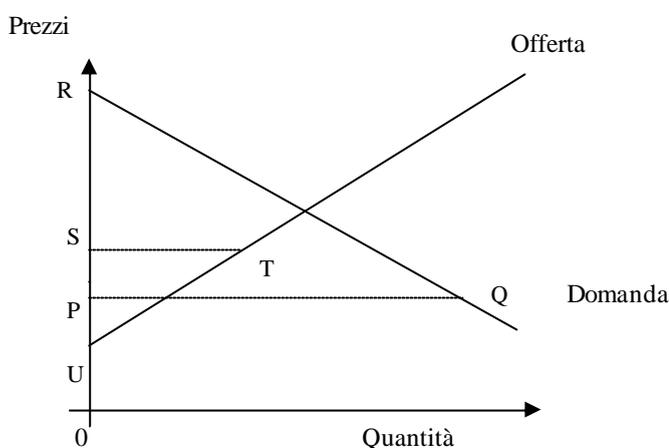
Anche in questo primo esame, incompleto e semplificato, l'analisi economica ragiona in termini di benessere complessivo ed utilizza le nozioni di *rendita o surplus dei consumatori e rendita o surplus dei produttori*²⁷.

²⁷ Giancarlo Gandolfo, op. cit. pag. 133;

Michel Rainelli, L'organisation mondiale ... cit. pag. 3;

Paul R. Krugman – Maurice Obstfeld – op. cit. pag. 239 – 240.

Grafico 1.c. – Rendita (Surplus) del consumatore e dei produttori



La considerazione di partenza è che vi sia un solo consumatore disposto ad acquistare un bene al prezzo p e che quindi sia possibile, diminuendo tale prezzo al valore $P_1 < P$, che i consumatori disposti ad acquistare il bene siano più di uno.

In tal caso il primo consumatore realizzerà un risparmio pari a $P - P_1$, essendo inizialmente già disposto a spendere P .

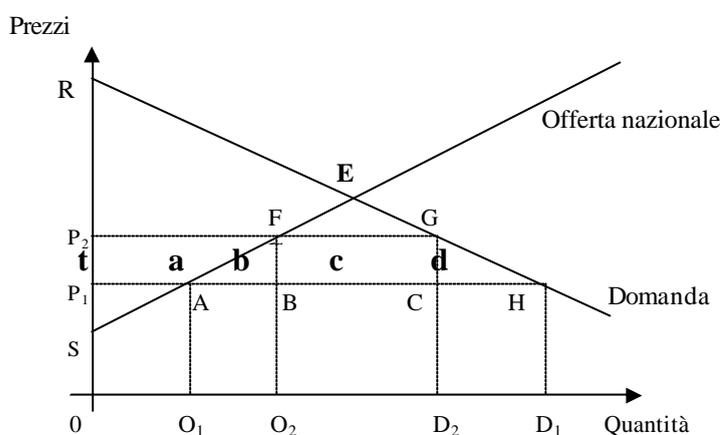
Generalizzando il concetto si ottiene che a prezzi decrescenti aumenta il numero dei consumatori disposti ad acquistare il bene, sicché la rendita (surplus) dei consumatori corrisponde all'area del triangolo RPQ del **grafico 1.c.**, dove R è la intercetta della curva di domanda con l'asse dei prezzi.

Simmetrico è il discorso per i produttori, i quali, per ciascun prezzo superiore al prezzo d'origine della curva di offerta, realizzano un profitto supplementare che, nel grafico 1.c., è rappresentato dalla superficie del triangolo STU .

Appare così che, in termini di benessere nazionale, ossia in termini di sommatoria del benessere dei soggetti economici, una variazione del prezzo di un prodotto provoca una modificazione delle rendite (o surplus) dei soggetti stessi.

Nel caso, poi, particolare, della imposizione di una tariffa doganale assistiamo ad un rialzo del prezzo del bene che ha come conseguenza una diminuzione della rendita dei consumatori ed un aumento della rendita dei produttori.

Ma le due rendite non si compensano.

Grafico 1.d. – Confronto degli effetti di un diritto doganale

Esaminando il **grafico 1.d.** possiamo agevolmente osservare che²⁸:

“per effetto del passaggio dal prezzo P_1 al prezzo P_2 (P_1+t):

1. la rendita dei consumatori passa dal triangolo P_1HR al triangolo P_2GR , quindi diminuisce il totale dell'area $a + b + c + d$;
2. la rendita dei produttori passa dal triangolo P_1AS al triangolo P_2FS aumentando quindi di a .
3. per altro bisogna tener conto che il rettangolo $FBCG$, in figura c , con la sua superficie rappresenta i diritti di dogana percepiti dallo Stato: si tratta semplicemente di un trasferimento che avviene tra consumatori e Stato;
4. l'impatto globale, quindi, di una tariffa doganale sull'economia nazionale può essere sintetizzato come un costo netto

Perdita dei consumatori – guadagno dei produttori – guadagno dello Stato,
che, utilizzando i simboli del **grafico 1.d.**, diviene

$$(a + b + c + d) - a - c = b + d$$

È da tener conto che i due triangoli rappresentati da b e d rappresentano due **perdite** particolari – b è considerata come una perdita di distorsione della produzione (l'applicazione della tariffa doganale conduce i produttori nazionali a produrre troppi beni);

²⁸ Michel Rainelli, L'organisation mondiale du commerce – cit. – pag.36. Per un'analisi più completa, e nelle ipotesi e nelle conseguenze, si rimanda all'ultima edizione del manuale di Economia Internazionale, già citato, di Krugman e Obstfeld.

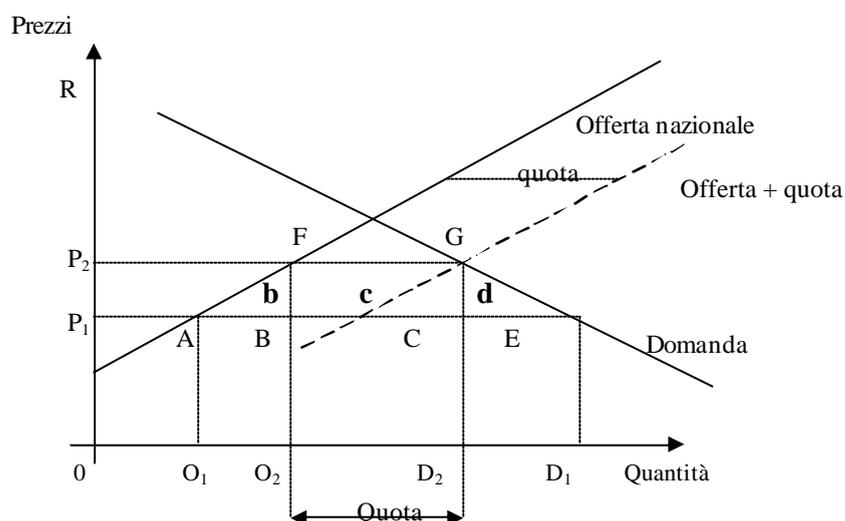
– *c* è considerata come una perdita di distorsione del consumo (l'applicazione della tariffa doganale conduce i consumatori nazionali a consumare beni in quantità insufficiente).”

Questa dimostrazione tradizionale, pur basandosi su ipotetici modelli di concorrenza pura e perfetta, ci mostra in maniera immediata come un paese **piccolo** “*perde sempre* quando impone una tariffa doganale”.

1.4.3.3 Esame costi/benefici legati ad una quota.

Per rappresentare il rapporto costi/benefici legati ad una misura quantitativa come l'applicazione, volontaria o imposta, di una quota abbiamo riportato sinteticamente il **grafico 2**²⁹.

Grafico 2 – Effetti di una quota



Per analogia, possiamo ripercorrere lo schema logico utilizzato per analizzare gli effetti di una tariffa doganale, sottolineando un paio di differenze.

La **prima** è che il meccanismo delle quote è normalmente legato agli strumenti operativi che prevedono l'esistenza di intermediari titolari del diritto ad importare (le c.d. licenze di importazione).

In tal caso si è dimostrato che il contingentamento ha un effetto identico a quello della tariffa doganale, quindi produce delle rendite, denominate *rendite di quote*, e percepite non più dallo Stato, ma dai titolari delle licenze di importazione.

Se questi sono stranieri il benessere complessivo dell'economia nazionale risulta diminuito oltre che dall'area **b** e **d**, anche dall'area **c** che viene, in questo caso, trasferita all'estero.

²⁹ M. Rainelli, L'organisation mondiale... cit. pag. 42.

La **seconda** riguarda le condizioni di concorrenza.

L'equivalenza tra effetti di una tariffa ed effetti di una quota vale nelle condizioni di concorrenza pura e perfetta.

Se ci allontaniamo da questa ipotesi analizzando casi vicini al monopolio si verifica che:

- 1) in presenza di una tariffa doganale il monopolista può elevare il suo prezzo fino a che è competitivo con il concorrente internazionale, ma non oltre;
- 2) in presenza di una quota si crea una barriera assolutamente insormontabile alle importazioni.

Dal che è facile dedurre, nell'analisi tradizionale, che *“al di fuori delle situazioni di concorrenza pura e perfetta, l'applicazione di una quota produce effetti più negativi di quanto non ne produca un diritto di dogana”*³⁰.

³⁰ Rainelli M., op. cit. pag. 41.