

# Protezionismo e obiettivi di politica industriale nel pensiero di Keynes \*

LUCIANO MARCELLO MILONE

## Introduzione

L'interesse degli studiosi che hanno affrontato il tema del protezionismo nel pensiero di Keynes si è rivolto prevalentemente al ruolo che, nelle diverse circostanze, egli assegnò agli interventi di politica commerciale in relazione al conseguimento di obiettivi di carattere macroeconomico: in particolare, evitare che il vincolo della bilancia dei pagamenti ostacolasse le politiche del pieno impiego.<sup>1</sup> Di gran lunga più circoscritto, nella letteratura economica, è stato lo spazio destinato all'analisi della posizione assunta da Keynes nei confronti dei controlli sugli scambi internazionali in rapporto a obiettivi interni di ordine microeconomico. Alla riconsiderazione di quest'ultimo aspetto è dedicato il presente lavoro. Verranno esaminate, in modo specifico, le motivazioni che, in varie occasioni, spinsero Keynes a pronunciarsi a favore dell'impiego di misure protezionistiche

---

□ Università degli Studi di Bari, Dipartimento per lo studio delle società mediterranee, Bari.

\* Desidero ringraziare Nicola Acocella, Giuseppe Ciccarone, Marcello de Cecco, Maurizio Franzini e due anonimi referees per gli utili commenti e suggerimenti a una precedente stesura del lavoro. Resta solo mia, naturalmente, la responsabilità per le tesi qui sostenute.

<sup>1</sup> Questo aspetto è stato estesamente considerato in Milone (1993). Nella spiegazione delle diverse posizioni nei confronti del protezionismo assunte da Keynes nel corso del tempo, si è analizzata l'incidenza che ebbero rispettivamente il graduale distacco del suo pensiero dalla teoria "ortodossa" e i mutamenti intervenuti nello scenario economico interno e in quello internazionale.

da parte del suo paese, come strumento della politica industriale in un contesto di economie aperte. Limitatamente a tale aspetto, particolare attenzione verrà prestata – anche per la lungimiranza e, al tempo stesso, per il realismo che le contraddistinguevano – alle proposte per una disciplina internazionale delle politiche d'intervento sul piano commerciale, secondo una logica di cooperazione, formulate da Keynes in occasione dei negoziati degli anni Quaranta tra Inghilterra e Stati Uniti, finalizzati alla definizione delle caratteristiche fondamentali del sistema economico mondiale del dopoguerra. Si tenterà di mostrare, tra l'altro, come Keynes avesse pienamente intuito che le prospettive di successo di un quadro normativo internazionale che puntasse a far prevalere soluzioni "cooperative" nelle relazioni commerciali tra i paesi sarebbero dipese, in modo cruciale, dalla sua capacità di garantire ai governi nazionali adeguati margini d'intervento in materia di controlli sugli scambi in funzione non solo di problematiche macroeconomiche, come il raggiungimento simultaneo dell'equilibrio interno e dell'equilibrio esterno, ma anche di alcuni obiettivi interni di carattere settoriale.

### Protezionismo e obiettivi di politica industriale negli scritti di Keynes del periodo tra i due conflitti mondiali

I problemi legati alle scelte di politica commerciale del suo paese, negli anni immediatamente successivi al primo conflitto mondiale, fornirono a Keynes l'occasione per alcune significative prese di posizione. Al riguardo va ricordato, in particolare, un lungo articolo dal titolo "Libero scambio", suddiviso in due parti pubblicate rispettivamente nel novembre e nel dicembre 1923 sulla rivista *Nation and Athenaeum* (*Collected Writings* – d'ora in poi *C.W.* –, vol. XIX, pp. 147-156). A quel tempo, Keynes riteneva preferibile, in linea generale, il libero scambio, in quanto consentiva lo sfruttamento dei vantaggi della specializzazione internazionale. Le eccezioni indicate in tale contributo erano, sostanzialmente, quelle della teoria "ortodossa". Tra esse, Keynes segnalava l'opportunità di accordare una protezione alle "industrie nascenti" per il tempo necessario perché

potessero svilupparsi e divenire competitive sui mercati internazionali.<sup>2</sup> Vi era, poi, la necessità di proteggere determinate "industrie di base" produttrici di beni considerati strategici sotto il profilo della sicurezza nazionale, anche quando la loro sopravvivenza non risultasse conveniente dal punto di vista strettamente economico. Con motivazioni non esclusivamente economiche Keynes si pronunciava, inoltre, perché fosse assicurata un'adeguata protezione all'agricoltura.<sup>3</sup>

Un'ulteriore eccezione al libero scambio, riconosciuta da Keynes, era connessa all'esigenza di un paese di adottare contro-misure che tutelassero i produttori interni in presenza di pratiche distorsive come il *dumping*, poste in essere sul mercato nazionale da parte di imprese estere.<sup>4</sup> Su questo punto, egli scriveva:

«L'imposizione di contromisure temporanee può giustificarsi nei casi in cui ... il basso prezzo dei prodotti importati non si prospetti come permanente, ma sia in condizione di mettere in crisi e spingere fuori dal mercato la nostra industria nella misura in cui esso sia praticato per qualche tempo» (*C.W.*, vol. XIX, p. 148).<sup>5</sup>

Dall'articolo traspare con chiarezza come, a quel tempo, Keynes fosse persuaso che, in concreto, le circostanze in grado di rendere vantaggioso il protezionismo per il suo paese ricorressero di rado e, in ogni caso, fossero di difficile accertamento. Di conseguenza, egli suggeriva moderazione a quanti in Inghilterra invocavano un inasprimento del sistema di restrizioni commerciali.

Va notato, infine, che le varie eccezioni al libero scambio sin qui ricordate traevano la loro ragione d'essere sostanzialmente dagli effetti microeconomici delle misure protezionistiche, mentre scarsa

<sup>2</sup> Keynes notava, altresì, come fossero piuttosto rare, per un paese di vecchia industrializzazione come l'Inghilterra, le circostanze in cui un'argomentazione del genere, a sostegno del protezionismo, potesse essere concretamente invocata.

<sup>3</sup> Nel corso degli anni, Keynes non abbandonò mai questa convinzione circa la necessità di una protezione permanente dell'agricoltura.

<sup>4</sup> Come è noto, nella letteratura economica si distingue tra *dumping* "permanente", *dumping* "predatorio" e *dumping* "sporadico" o "occasionale". Benché nei governi sia prevalso un atteggiamento in genere negativo verso questa particolare forma di discriminazione internazionale dei prezzi, gli sviluppi dell'analisi teorica hanno mostrato come non sempre tale pratica sia svantaggiosa per il paese che la subisce.

<sup>5</sup> Similmente, interventi correttivi di politica commerciale a favore di settori particolarmente esposti potevano rendersi opportuni – secondo Keynes – di fronte a una manovra del tasso di cambio da parte di altri paesi, volta ad acquisire in maniera artificiosa guadagni di competitività internazionale (*C.W.*, vol. XIX, p. 148).

attenzione era posta da Keynes alle loro possibili implicazioni di carattere macroeconomico. In questa fase di evoluzione del suo pensiero, egli continuava infatti a condividere la tesi della teoria "ortodossa", da cui si sarebbe definitivamente allontanato di lì a breve termine, secondo la quale il protezionismo non poteva esercitare effetti significativi sul livello complessivo dell'occupazione e della produzione del paese che vi facesse ricorso.<sup>6</sup>

Questa visione del rapporto intercorrente tra protezionismo e livello interno di occupazione era stata ormai abbandonata da Keynes negli anni 1930-31, allorché tornò a prendere posizione in materia di politica commerciale. È noto, infatti, come in tale circostanza egli suggerisse l'adozione temporanea di forme di controllo sugli scambi al fine di rendere compatibile – in presenza di un tasso di cambio sopravvalutato, di un'elevata disoccupazione e, al tempo stesso, di una relativa rigidità verso il basso dei salari monetari – l'equilibrio dei conti con l'estero con un più elevato reddito reale del suo paese. In altri termini, le sue proposte puntavano ad allentare il vincolo della bilancia dei pagamenti in modo che quest'ultimo cessasse di costituire un ostacolo alla conduzione di politiche economiche interne espansive.<sup>7</sup>

Tali proposte concepivano le politiche d'intervento sul piano commerciale come un'alternativa alla svalutazione. Per questo motivo Keynes le ritirò nel momento in cui l'Inghilterra abbandonò nuovamente il *gold standard* (settembre 1931) al quale aveva fatto ritorno nell'aprile 1925. D'altro canto, oltre che in funzione degli obiettivi di carattere macroeconomico appena accennati, egli manifestò in più occasioni, sempre nei primi anni Trenta, il proprio sostegno a un'applicazione selettiva del protezionismo, come strumento di politiche settoriali di controllo dell'economia interna.

A tale proposito, è da segnalare l'articolo del 30 novembre 1932 sul *Listener* nel quale Keynes individuava motivazioni specifiche a

<sup>6</sup> Su questo punto si veda Milone (1993, pp. 15-19).

<sup>7</sup> Nei limiti in cui il protezionismo doveva costituire uno strumento alternativo alla svalutazione, per fronteggiare situazioni di conflitto tra gli obiettivi dell'equilibrio interno e dell'equilibrio esterno, l'orientamento di Keynes era per un sistema congiunto di dazi sulle importazioni e di sussidi sulle esportazioni, tendenzialmente dello stesso livello. Egli non mancò, tuttavia, di prospettare soluzioni più articolate, anche per facilitarne l'accettazione da parte delle autorità di governo del suo paese. Al riguardo si vedano, ad esempio, la nota del settembre 1930 predisposta per un gruppo di esperti dell'Economic Advisory Council (C.W., vol. XX, p. 416) e l'articolo del 7 marzo 1931 sul *New Statesman and Nation* (C.W., vol. IX, p. 237).

giustificazione della presenza di barriere commerciali nell'industria automobilistica, in quella siderurgica e nell'agricoltura.<sup>8</sup> Quanto al settore dell'auto, si trattava a quel tempo di «un'industria nuova, in continua trasformazione» (C.W., vol. XXI, p. 208), che contribuiva alla diffusione dell'innovazione tecnologica e per la quale, in una prospettiva di lungo periodo, l'Inghilterra godeva di un vantaggio comparato. Tuttavia, l'industria inglese si trovava a dover fronteggiare una temporanea perdita di competitività sui mercati internazionali imputabile essenzialmente – secondo l'analisi di Keynes – al ritardo, sia tecnologico sia finanziario, accumulatosi nei confronti dell'industria automobilistica degli Stati Uniti durante gli anni del primo conflitto mondiale e successivamente mai più colmato. Giustificando la concessione di un'adeguata protezione all'industria nazionale, Keynes osservava che essa «sarebbe [stata] condannata al fallimento, ... qualora la si [fosse] lasciata del tutto esposta alla concorrenza estera» prima ancora che fossero intervenuti i necessari aggiustamenti (C.W., vol. XXI, p. 208).

A differenza dell'industria dell'auto, quella siderurgica costituiva un esempio di industria "tradizionale" o "matura". La grave e prolungata crisi che l'investiva aveva assunto dimensioni tali – sosteneva Keynes – che presumibilmente, in assenza di forme d'intervento pubblico, il tracollo si sarebbe reso inevitabile. Un dazio sulle importazioni, come misura di sostegno temporaneo, non sarebbe dovuto rimanere un'iniziativa isolata, bensì avrebbe dovuto «costituire parte di un ben congegnato piano generale di risanamento industriale» (C.W., vol. XXI, p. 208). Oltre che a finalità sociali, questa proposta rispondeva anche a un obiettivo di efficienza. Nonostante le difficoltà del momento, almeno in parte riconducibili a precedenti errate scelte di politica economica, Keynes era infatti persuaso che, come per il settore dell'automobile, anche nel caso della siderurgia si trattasse di «un'attività industriale per la quale, ragionando in un'ottica di de-

<sup>8</sup> Riferimenti a un'applicazione selettiva del protezionismo, come strumento d'intervento per influenzare l'allocatione delle risorse tra i diversi settori produttivi, sono contenuti nell'articolo del 13 dicembre 1930 sul *Nation and Athenaeum* dedicato al commento di un documento sulla disoccupazione in Inghilterra presentato da Oswald Mosley (C.W., vol. XX, pp. 473-476). Con riguardo specificamente all'industria automobilistica, a quella siderurgica e all'agricoltura, valutazioni favorevoli alla loro protezione sono espresse, tra l'altro, anche in una memoria del luglio 1930 predisposta per il Primo Ministro (C.W., vol. XX, pp. 379-380), nella lettera del 2 novembre 1931 a Walter Case (C.W., vol. XXI, p. 8) e in un articolo del 20 aprile 1932 sull'*Evening Standard* (C.W., vol. XXI, p. 103).

cenni piuttosto che di singoli anni, ... [il suo paese era] particolarmente indicato» (C.W., vol. XXI, p. 208). In altri termini, anche per questo settore vi erano i presupposti perché l'Inghilterra tornasse a essere concorrenziale sui mercati internazionali.<sup>9</sup>

La protezione dell'agricoltura, infine, era invocata da Keynes in rapporto a una duplice finalità. Da un lato, vi era l'obiettivo di carattere distributivo di garantire agli addetti di quel settore livelli di reddito mediamente non inferiori a quelli degli addetti dell'industria, tramite il sistema dei prezzi interni. Dall'altro, occorre assicurare la sopravvivenza dell'agricoltura inglese, indipendentemente dal mutevole andamento delle condizioni di competitività internazionale dei suoi prodotti, in virtù dei benefici non monetari che tale settore arrecava alla collettività. In particolare, egli era fermamente persuaso che una significativa presenza dell'agricoltura costituisse un requisito essenziale per lo sviluppo armonico di una società.<sup>10</sup>

Per quanto concerne le finalità assegnate da Keynes alle politiche di controllo degli scambi, sempre nel periodo in esame, un contributo di complessa e controversa interpretazione è rappresentato dal saggio "Autosufficienza nazionale", pubblicato in due parti sul *New Statesman and Nation* l'8 e il 15 luglio 1933 (C.W., vol. XXI, pp. 233-246). Dalla lettura di questo lavoro emerge come nel corso degli anni Keynes fosse andato sempre più convincendosi della necessità di incisivi e sistematici interventi di correzione del mercato, a livello sia aggregato sia microeconomico, in funzione della realizzazione di risultati ottimali dal punto di vista del benessere collettivo. In parti-

<sup>9</sup> Nel giustificare adeguati interventi di politica industriale, Keynes mise in evidenza che, qualora l'equilibrio fosse stato ristabilito esclusivamente attraverso l'operare spontaneo dei meccanismi di mercato, i costi per l'economia nel suo complesso, diretti e indiretti, connessi al drastico ridimensionamento che il settore siderurgico avrebbe dovuto subire in Inghilterra, avrebbero di gran lunga sopravanzato i costi che effettivamente sarebbero rimasti a carico delle imprese appartenenti al settore medesimo.

<sup>10</sup> Tra le insufficienze dell'azione dei pubblici poteri, Keynes annoverò la diffusa tendenza a sottovalutare i vantaggi per la collettività derivanti da quegli interventi di politica economica che non dovessero trovare espressione monetaria sul mercato. In "Autosufficienza nazionale" (1933) egli rilevava con ironia: «Distruggiamo le bellezze della campagna perché gli splendori della natura, accessibili a tutti, non hanno valore economico. Siamo capaci di chiudere la porta in faccia al sole e alle stelle perché non ci danno alcun dividendo ... Inoltre, fino a poco tempo fa ritenevamo che sarebbe stato un obbligo morale mandare in rovina gli agricoltori e distruggere antiche tradizioni legate al lavoro dei campi se tutto ciò ci avesse permesso di risparmiare un decimo di penny su una pagnotta di pane». Quindi egli aggiungeva: «Tuttavia, una volta che ci sarà concesso di disobbedire al test di profittabilità di un contabile, cominceremo a cambiare la nostra civiltà» (C.W., vol. XXI, pp. 242-243).

colare, occorre dare vita a un'"economia dei controlli" che includesse anche il settore delle relazioni con l'estero, sia commerciali sia finanziarie. Keynes riconosceva esplicitamente di essere in quel momento «dal lato di coloro che [avrebbero voluto] ridurre i legami economici tra le nazioni, piuttosto che da quello di quanti [avrebbero voluto] estenderli» (C.W., vol. XXI, p. 236).

Come si è ricordato in precedenza, in seguito all'abbandono della parità aurea della sterlina nel settembre 1931 l'Inghilterra aveva recuperato i margini per una manovra del tasso di cambio. Di conseguenza, era venuta meno l'esigenza del ricorso al protezionismo, come alternativa alla svalutazione, al fine di accrescere la competitività internazionale delle merci inglesi e allentare, quindi, il vincolo della bilancia dei pagamenti. L'aspirazione a un «maggiore isolamento economico» espressa in "Autosufficienza nazionale" rifletteva, piuttosto, la consapevolezza da parte di Keynes che, indipendentemente dal regime dei cambi in vigore, l'elevata interdipendenza tra le economie, conseguente a una politica di apertura dei mercati nazionali delle merci e dei capitali, favorisse la trasmissione internazionale delle perturbazioni e, allo stesso tempo, compromettesse in ampia misura la capacità dei singoli governi di porre in essere politiche economiche interne divergenti da quelle prevalenti nel resto del mondo. Questa perdita di efficacia connessa ai processi di integrazione economica internazionale coinvolgeva non solo le politiche macroeconomiche, ma anche le politiche settoriali di controllo del mercato interno e, in particolare, le politiche industriali.<sup>11</sup> Nel motivare questa scelta tendenzialmente "isolazionista", egli osservava:

«Noi non desideriamo ... essere in balia di forze internazionali che realizzino o mirino a realizzare un qualche equilibrio uniforme in armonia con i principi ideali, se possiamo chiamarli così, del capitalismo del *laissez-faire* ... Noi desideriamo, almeno per tutto il tempo in cui si protrae questa fase di transizione e di sperimentazione, essere padroni di noi stessi e renderci liberi, nei limiti del possibile, dalle interferenze del mondo

<sup>11</sup> Si vedano in proposito le considerazioni svolte da Eichengreen (1984, pp. 370-372) e da Franzini (1984, pp. 77-78).

Nel ricordare come per Keynes il perseguimento di obiettivi socialmente validi imponesse sistematiche politiche di controllo che non fossero circoscritte alla sfera macroeconomica, ma investissero anche quella microeconomica, O'Donnell (1989, p. 299) puntualizza: «Le problematiche macroeconomiche furono poste in maggiore evidenza, specialmente durante gli anni Trenta e Quaranta, poiché erano le più pressanti e impellenti: tuttavia le problematiche microeconomiche non furono mai ignorate nel suo sistema di pensiero complessivo».

esterno. Così, da questo punto di vista, la politica a favore di un maggiore grado di autosufficienza nazionale deve essere considerata non come un ideale in se stesso, ma come un mezzo per la creazione di un contesto nel quale altri ideali possano essere perseguiti in modo sicuro e conveniente» (C.W., vol. XXI, p. 240).

Appropriate forme di controllo sul commercio estero (e sui movimenti di capitali) avrebbero assicurato all'Inghilterra i necessari spazi di manovra affinché questo paese potesse attuare – in una situazione di perdurante recessione mondiale – le drastiche trasformazioni sociali di cui, secondo Keynes, aveva bisogno e tentare «esperimenti politico-economici» ispirati a indirizzi teorici diversi da quelli dominanti negli altri paesi (C.W., vol. XXI, p. 239).<sup>12</sup>

#### Protezionismo e obiettivi di politica industriale in una prospettiva di cooperazione internazionale: le proposte degli anni Quaranta

Nel corso dei primi anni Quaranta, Keynes ebbe modo di occuparsi nuovamente di scelte di politica commerciale, in occasione dei negoziati tra il suo paese e gli Stati Uniti per la definizione dei tratti fondamentali che il sistema economico internazionale avrebbe dovuto assumere al termine del secondo conflitto mondiale. In questa circostanza, egli intravide un clima intellettuale e condizioni storico-politiche particolarmente favorevoli a soluzioni fondate su una prospettiva di cooperazione tra i paesi. Uno scenario mondiale molto diverso, sotto questo profilo, rispetto agli anni della “grande depressione”.

Per quanto concerne il settore delle relazioni commerciali, Keynes riteneva comunque improponibili accordi che fissassero

<sup>12</sup> È da tenere presente che “Autosufficienza nazionale” veniva a collocarsi in un periodo caratterizzato da una profonda involuzione dei rapporti economici tra gli stati e da un clima politico che non lasciava spazio a soluzioni “cooperative” alla recessione mondiale. Anche in tale contesto, tuttavia, Keynes – pur ammettendo esplicitamente di porsi tra coloro che aspiravano «a un maggiore isolamento economico» (C.W., vol. XXI, p. 237) – accompagnò le sue proposte con un pressante appello a evitare che interventi nell'area degli scambi internazionali effettuati nell'intento di tutelare la sovranità nazionale nella gestione delle politiche economiche interne degenerassero in forme esasperate di nazionalismo economico o di vera e propria autarchia.

“regole del gioco” ispirate rigidamente ai principi del *laissez-faire*. Un sistema di scambi improntato a una filosofia del genere avrebbe, infatti, limitato eccessivamente l'efficacia delle politiche di controllo dell'economia interna. In virtù del contenuto fortemente critico nei confronti di un ordine postbellico liberista, la sua linea di pensiero si contrapponeva non solo al piano elaborato dagli esperti degli Stati Uniti, ma anche alla posizione assunta da una parte considerevole degli esperti inglesi che presero parte alle trattative commerciali, tra i quali figuravano James Meade e Lionel Robbins.<sup>13</sup> Nel promemoria del 4 gennaio 1943 destinato, tra gli altri, a Wilfrid Eady, manifestando dubbi e perplessità sulle proposte emerse in seno alla Commissione Overton sulle prospettive della politica commerciale dell'Inghilterra, Keynes scriveva:

«La maggioranza di coloro che hanno redatto il [rapporto] sembra essere spinta: (1) da un forte pregiudizio a favore del libero scambio, eccessivo fino a quando non avremo una più esatta cognizione delle caratteristiche della realtà postbellica. Quanto maggiore sarà il grado di pianificazione, tanto più inappropriato sarà, ovviamente, un orientamento il cui supporto analitico è così profondamente basato sull'ipotesi di un contesto di *laissez-faire*; (2) dal proposito di assecondare i presunti desideri degli Stati Uniti» (C.W., vol. XXVI, pp. 253-254).<sup>14</sup>

Questo punto di vista veniva ribadito in una lettera dell'8 ottobre 1943 a Percivale Liesching, citata da Harrod (1951, p. 567), nella quale Keynes puntualizzava:

«Come sai, sono scettico, al di là di ogni speranza, sul ritorno a un regime di *laissez-faire* del tipo di quello del XIX secolo per il quale tu e il Dipartimento di Stato sembrate nutrire tanta nostalgia».

<sup>13</sup> Meade, in particolare, contribuì a sviluppare un piano per la politica commerciale del dopoguerra noto come “Commercial Union”. «Nelle sue linee principali» – scrive Gardner (1969, p. 103) – «la Commercial Union era molto simile alla convenzione multilaterale sulla politica commerciale che si stava elaborando al di là dell'Atlantico. Il piano dava grande risalto all'importanza politica ed economica delle politiche commerciali liberiste». Su questo punto di vedano anche Harrod (1951, pp. 567-568) e Williamson (1983, pp. 88-91).

<sup>14</sup> Valutazioni altrettanto critiche sugli orientamenti prevalenti all'interno della Commissione Overton erano espresse in uno scritto del 1° febbraio 1943, diretto a David Waley, nel quale Keynes rilevava: «Se, d'altro canto, si sta effettivamente prefigurando il ritorno al *laissez-faire* in questo settore, ritengo che ci si stia muovendo verso una realtà che non solo ha cessato di esistere al tempo presente, ma che non potrà più essere riportata in vita» (C.W., vol. XXVI, p. 264).

Occorrevano piuttosto, a giudizio di Keynes, regole internazionali che, pur rispondendo all'obiettivo di una graduale liberalizzazione commerciale, riconoscessero ai governi nazionali la possibilità di adottare in circostanze specifiche forme di controllo sugli scambi. Lo sforzo di collaborazione tra i paesi avrebbe dovuto spingerli a stabilire principi comuni con riguardo sia agli obiettivi che avrebbero legittimato il ricorso a misure protezionistiche sia alle modalità di applicazione delle stesse. Questa proposta per una disciplina internazionale delle politiche d'intervento sul piano commerciale puntava a evitare il ripetersi di esperienze analoghe a quella del periodo tra i due conflitti mondiali, allorché il progressivo diffondersi di pratiche protezionistiche, frutto di scelte autonome e indipendenti dei singoli paesi effettuate esclusivamente in funzione dei rispettivi interessi interni, aveva alimentato un processo involutivo negli scambi, con conseguenti elevati costi per l'economia mondiale nel suo complesso.<sup>15</sup>

L'effettiva esigenza di misure di politica commerciale per fronteggiare l'insorgere di possibili situazioni di conflitto tra gli obiettivi macroeconomici del pieno impiego e dell'equilibrio esterno sarebbe dipesa, oltre che dalle condizioni specifiche di ciascun paese e dalle caratteristiche generali dell'assetto economico mondiale del dopoguerra, dalla capacità del futuro sistema monetario internazionale di assicurare, nelle dovute circostanze, tempestivi aggiustamenti dei tassi di cambio e un'adeguata assistenza finanziaria ai paesi con temporanee difficoltà nei conti con l'estero.

D'altra parte, Keynes non mancò di ricordare come le prospettive di successo di un sistema di scambi impostato secondo una strategia di cooperazione fossero subordinate alla predisposizione di un quadro normativo internazionale che prevedesse, per un paese, eccezioni al principio del libero scambio, oltre che in rapporto agli obiettivi macroeconomici appena ricordati, anche in vista del conseguimento di un insieme di irrinunciabili obiettivi interni di carattere microeconomico. In una lettera del 20 novembre 1942 a Wilfrid Eady, ad esempio, Keynes sottolineava l'opportunità di accordi che contemplassero, sia pure entro limiti ben definiti, l'impiego di misure protezionistiche nell'ambito degli interventi settoriali volti a «incorag-

<sup>15</sup> Sul contenuto delle proposte formulate da Keynes negli anni in esame, al fine di sostituire il nazionalismo economico nelle relazioni internazionali, sia monetarie che commerciali, con forme di attiva cooperazione tra i governi, si veda Milone (1993).

giare l'emergere di nuove industrie oppure a salvaguardare l'esistenza di quelle già sviluppate, in funzione di finalità interne» (C.W., vol. XXVI, p. 249). In merito specificamente alla tradizionale argomentazione della promozione delle industrie nascenti, a giustificazione del protezionismo come strumento di politica industriale, riferimenti sono contenuti anche in una lettera del 12 febbraio 1943 ad Arnold Overton nella quale Keynes puntualizzava:

«Come puoi constatare, le ragioni da me addotte a favore di una regolamentazione delle importazioni non riflettono esclusivamente considerazioni che hanno a che vedere con il saldo della bilancia commerciale, ma sono riconducibili anche all'intento di garantire la stabilità dei livelli di occupazione nelle nuove industrie di base» (C.W., vol. XXVI, p. 268).<sup>16</sup>

Tra i settori per i quali, almeno nel caso dell'Inghilterra, era auspicabile il mantenimento di controlli sugli scambi sulla base di considerazioni esclusivamente di carattere interno, Keynes poneva ancora una volta l'agricoltura. Nella lettera del 27 aprile 1945 a Lord Beaverbrook, egli si dichiarava «incondizionatamente favorevole alla tutela dei vantaggi acquisiti dall'agricoltura durante il conflitto» (C.W., vol. XXIV, p. 329).<sup>17</sup>

Riguardo agli strumenti di controllo del commercio internazionale, Keynes sostenne l'opportunità di regole internazionali che – accanto a misure come i dazi, i quali esercitano i propri effetti attraverso il sistema dei prezzi – prevedessero anche il ricorso a barriere di tipo quantitativo. Tale concezione emerge con chiarezza da alcuni suoi scritti a commento dei lavori della già citata Commis-

<sup>16</sup> Esempi di produzioni per le quali vi erano fondate ragioni perché l'Inghilterra, al termine del conflitto mondiale, dovesse favorire il consolidamento dell'industria nazionale mediante la temporanea protezione del mercato interno sono indicati da Keynes nella lettera del 1° febbraio 1943 a David Waley (C.W., vol. XXVI, p. 263) e in quella appena ricordata del 12 febbraio 1943 ad Arnold Overton (C.W., vol. XXVI, p. 267).

All'esigenza di inserire nei futuri accordi commerciali clausole di salvaguardia che prevedessero i controlli sugli scambi come strumento di politica industriale in un contesto di economie aperte si faceva richiamo anche nelle prime stesure del piano elaborato da Keynes per un'"Unione di compensazione internazionale" (C.W., vol. XXV, pp. 81 e 188-189).

<sup>17</sup> Riferimenti in proposito sono contenuti anche nella già citata lettera del 1° febbraio 1943 a David Waley (C.W., vol. XXVI, p. 263) e in quella del 3 febbraio dello stesso anno indirizzata ad Arnold Overton (C.W., vol. XXVI, p. 261).



sione Overton (C.W., vol. XXVI, pp. 251-269), come pure dallo scambio epistolare intercorso tra il 1942 e il 1944 con James Meade (C.W., vol. XXVI, pp. 272-283) e con John Marcus Fleming (C.W., vol. XXVI, pp. 287-304). Keynes era convinto che le limitazioni quantitative alle importazioni non dovessero costituire uno strumento di emergenza, da utilizzare soltanto in funzione del superamento delle difficoltà connesse alle vicende belliche. Il loro impiego, invece, avrebbe dovuto essere previsto in modo stabile nel futuro sistema degli scambi internazionali. La rinuncia completa a qualsiasi forma di controllo diretto sugli scambi, infatti, si sarebbe rivelata pregiudizievole per gli obiettivi interni della politica economica. Questo punto di vista era esposto, ad esempio, nella lettera del 12 dicembre 1942 a Sir Frederick Phillips, nella quale Keynes scriveva:

«Sono ampiamente d'accordo con Hubert Henderson circa il fatto che la tecnica delle restrizioni quantitative presenti molti vantaggi rispetto ai dazi, soprattutto per il [nostro] paese, e che non dovremmo rinunciarvi di buon grado» (C.W., vol. XXV, p. 198).<sup>18</sup>

Tale orientamento costituiva un ulteriore punto di divergenza del pensiero di Keynes rispetto a quello prevalente, soprattutto tra gli esperti degli Stati Uniti. Al riguardo, Gardner (1969) ricorda come fosse profondamente radicata tra gli economisti contemporanei a Keynes l'idea che i controlli diretti rappresentassero «una forma di barriera commerciale particolarmente dannosa. Si riteneva che [queste misure] ... alterassero la naturale struttura del commercio più violentemente rispetto ai dazi e alle altre restrizioni operanti attraverso il meccanismo dei prezzi» (p. 106). Contro le barriere di tipo quantitativo si invocavano anche le difficoltà che di fatto si opponevano a una loro applicazione non discriminatoria, secondo i principi del multilateralismo.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Similmente, nella già menzionata lettera ad Arnold Overton del 3 febbraio 1943 Keynes osservava: «Non apprezco il manifestarsi di un'ostilità rivolta specificamente alla regolamentazione delle importazioni giacché mi sembra che non solo temporaneamente, ma anche al di là dell'immediato futuro essa [in molti casi] si prospetti come la migliore tecnica di cui disponiamo in relazione alle esigenze che sarà nostro interesse soddisfare» (C.W., vol. XXVI, p. 261).

<sup>19</sup> Gardner (1969, pp. 106-107, 148-150 e 280-284) fornisce un'attenta ricostruzione delle rispettive posizioni assunte dai rappresentanti dell'Inghilterra e degli Stati Uniti, nelle diverse fasi dei negoziati, in merito al ruolo che le restrizioni quantitative sulle importazioni avrebbero dovuto svolgere nel quadro della collaborazione commerciale post-bellica.

Il diffuso atteggiamento di ostilità o, quanto meno, di diffidenza verso i controlli diretti era giudicato da Keynes frutto di scarso realismo e, al tempo stesso, privo di adeguate giustificazioni sul piano teorico. In uno scritto del 15 gennaio 1943, egli precisava:

«Non vi è niente di così sfavorevole, in linea di principio, nelle restrizioni quantitative alle importazioni, rispetto ai dazi, per cui dovrebbero essere eliminate le prime e non i secondi. In effetti, le restrizioni quantitative sono da preferire ai dazi sotto diversi aspetti. In ogni caso, comunque, l'eliminazione di tali misure non è affatto compatibile con il grado di programmazione che presumibilmente caratterizzerà la realtà postbellica. ... Per quanto successo possiamo ottenere in altri settori della politica economica, non riesco a immaginare la minima probabilità che questo paese possa rinunciare del tutto alle restrizioni quantitative alle importazioni nel futuro prevedibile» (C.W., vol. XXVI, pp. 257-258).

Valutazioni analoghe erano espresse in una lettera dell'11 luglio 1945 a Edward Bridges nella quale si ribadiva che non di rado tali misure costituivano «la soluzione più efficiente e, al tempo stesso, quella più in sintonia con la realtà contemporanea» e si concludeva: «Tentare di creare un sistema internazionale che escluda le restrizioni quantitative è anacronistico e, a mio parere, impraticabile» (C.W., vol. XXVI, pp. 325-326).

La posizione di chi era contrario ai controlli diretti almeno in parte rifletteva – come Keynes affermava in una lettera del 13 marzo 1944 a John Marcus Fleming – «una residua fiducia nel modo in cui le cose [avrebbero dovuto] funzionare in regime di *laissez-faire*» (C.W., vol. XXVI, p. 288). In una successiva lettera del 22 aprile 1944, sempre indirizzata a John Marcus Fleming, che si era mostrato contrario ai controlli diretti sulle importazioni reputando che tali misure – a differenza dei dazi e della manovra del tasso di cambio – arrecassero eccessivo pregiudizio ai meccanismi di mercato, Keynes replicava: «Non ho sostenuto che non dovresti sentirti legato al sistema dei prezzi (condivido il tuo attaccamento). Ho detto che non dovresti lasciarti fuorviare da esso» (C.W., vol. XXVI, p. 297). In particolare, proseguiva Keynes, occorre non perdere di vista la distinzione «tra come il sistema dei prezzi [operava] nella pratica e come [avrebbe dovuto] operare sulla base di determinate ipotesi teoriche» (C.W., vol. XXVI, p. 298).

L'esigenza di fronteggiare difficoltà temporanee della bilancia dei pagamenti non doveva costituire la sola circostanza in cui andava

previsto il ricorso alle restrizioni quantitative. Tra gli elementi a favore di queste misure, Keynes poneva la più agevole applicazione e la maggiore certezza e rapidità dei risultati che di solito le contraddistinguevano, rispetto ai dazi, in rapporto a obiettivi di carattere settoriale come quelli precedentemente ricordati del decollo delle industrie nascenti, della tutela di determinate industrie di base e della salvaguardia del livello e della stabilità dei redditi in agricoltura.<sup>20</sup> In sintesi, le barriere di tipo quantitativo, analogamente ai dazi e alla manovra del tasso di cambio, costituivano uno strumento irrinunciabile per i singoli governi nazionali e in quanto tali andavano sottoposte anch'esse a una regolamentazione internazionale che ne definisse i criteri di impiego.

Sempre in relazione ai principi generali cui avrebbe dovuto ispirarsi l'ordine commerciale internazionale del dopoguerra, secondo la concezione di Keynes, va posta in evidenza la lucidità con la quale egli segnalò i limiti e le insufficienze di un sistema di regole che rimanesse circoscritto esclusivamente alle misure – come i dazi, i contingentamenti e i sussidi alle esportazioni – che avevano costituito gli strumenti tradizionali delle politiche commerciali in senso stretto. In una prospettiva postbellica di progressiva apertura delle economie, una potenziale fonte di contrasti tra i paesi era costituita, infatti, da alcune misure di politica industriale solitamente considerate di competenza interna. Ciò a causa delle ripercussioni internazionali che esse potevano comportare, anche quando avevano la natura di interventi correttivi del mercato interno.

Con riferimento a tale problematica, Keynes rivolse la propria attenzione soprattutto alle varie forme di sovvenzioni alla produzione, la cui incidenza sul commercio estero tende a essere tanto più elevata quanto più i settori beneficiari di simili interventi sono esposti alla competizione internazionale. In assenza di qualsiasi concreto vincolo internazionale in materia – egli temeva – si sarebbe assistito al moltiplicarsi di tali misure, in sostituzione dei sussidi alle esportazioni, là dove fosse stato precluso l'impiego di questi ultimi, al fine di interferire con il libero svolgimento degli scambi tra i diversi paesi. Analogamente, le sovvenzioni interne, riducendo i costi di produzione nei settori interessati, si prestavano a essere utilizzate come un'alternativa ai dazi eventualmente rimossi, per ostacolare le impor-

<sup>20</sup> Si veda, in particolare, la più volte ricordata lettera del 1° febbraio 1943 a David Waley (C.W., vol. XXVI, pp. 262-265).

tazioni. Nella già ricordata lettera dell'11 luglio 1945 a Sir Edward Bridges, Keynes esternava le proprie perplessità per una regolamentazione dei rapporti commerciali internazionali che di fatto riconoscesse a un paese la facoltà di accordare all'industria nazionale «tutta la protezione che [ritenesse] opportuna attraverso un sussidio, purché tale intervento [riguardasse] la produzione totale di un determinato bene e non esclusivamente la parte di essa destinata alle esportazioni», e obiettava:

«Una soluzione del genere pone un paese ricco come gli Stati Uniti nella condizione di conseguire risultati equivalenti a quelli altrimenti ottenibili attraverso [barriere alle importazioni] ... oppure attraverso sussidi alle esportazioni, utilizzando un metodo che non è più virtuoso rispetto a quelli preclusi, ma che è praticabile esclusivamente da parte di quei governi ai quali il bilancio pubblico consenta sufficienti spazi di manovra» (C.W., vol. XXVI, p. 325).<sup>21</sup>

Non sfuggiva a Keynes, dunque, come le sovvenzioni interne – similmente del resto a quanto poteva accadere per altri strumenti della politica industriale – si prestassero, di fatto, a essere impiegate da un paese come vere e proprie barriere non tariffarie al commercio internazionale. Alla luce di tali considerazioni, un corretto funzionamento del sistema degli scambi con l'estero imponeva, a suo giudizio, codici internazionali che ponessero sotto controllo l'intera area delle sovvenzioni pubbliche e non soltanto i sussidi alle esportazioni in senso stretto.

La fondatezza di questa posizione di Keynes – che, come risulta dalla lettera del 13 novembre 1944 a Wilfrid Eady, considerava l'inadeguata disciplina dei sussidi una «concreta minaccia per il futuro» (C.W., vol. XXVI, p. 318) – emerge con evidenza dagli sviluppi delle relazioni economiche internazionali del dopoguerra. È noto, infatti, come la diffusione delle sovvenzioni pubbliche all'industria nazionale abbia costituito una delle principali cause di tensioni e conflitti d'interesse nelle relazioni commerciali sia all'interno dell'area

<sup>21</sup> Sulla posizione di Keynes nei confronti dei sussidi, si vedano, inoltre, la stesura del piano per un'"Unione di compensazione internazionale" del 28 agosto 1942 (C.W., vol. XXV, pp. 188-189), le lettere del 31 dicembre 1942 e del 1° febbraio 1943 a David Waley (C.W., vol. XXVI, pp. 252 e 262), il promemoria del 4 gennaio 1943 e la lettera del 13 novembre 1944 diretti a Wilfrid Eady (C.W., vol. XXVI, pp. 254-255 e 318) e il promemoria del 12 aprile 1944 trasmesso a Sir Richard Hopkins (C.W., vol. XXVI, pp. 305-306).



dei paesi industrializzati sia tra questi ultimi e i paesi in via di sviluppo.<sup>22</sup> Negli anni recenti, in particolare, è divenuta sempre più manifesta l'esigenza di nuove e più efficaci forme di collaborazione tra i paesi che consentano di far fronte ai costi per l'economia mondiale nel suo complesso connessi al prevalere di politiche industriali ispirate a un'ottica strettamente interna, nonostante le loro implicazioni di carattere internazionale.<sup>23</sup> Con riferimento alla realtà odierna, la validità della posizione di Keynes, che poneva in risalto gli stretti collegamenti intercorrenti tra misure di politica commerciale e misure di politica industriale, appare rafforzata alla luce delle trasformazioni intervenute nello scenario economico mondiale. In proposito, va ricordato come il processo di "globalizzazione" della produzione, acceleratosi a partire dagli inizi degli anni Ottanta, e più in generale la crescente interdipendenza tra le economie nazionali abbiano reso sempre più problematica la distinzione stessa tra i due tipi di politiche.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> In rapporto al periodo successivo al secondo conflitto mondiale, un'ampia e documentata trattazione sia delle implicazioni di carattere internazionale connesse alla diffusione dei sussidi alla produzione sia degli ostacoli che rendono difficoltosa una loro efficace regolamentazione è contenuta nel lavoro di Hufbauer e Erb (1984). Sullo sforzo tuttora in corso, a livello internazionale, verso l'obiettivo dell'individuazione di principi comuni cui debbano uniformarsi gli interventi dei singoli governi a sostegno dell'industria interna, si veda, ad esempio, Fondo Monetario Internazionale (1992, pp. 17-21, 64-68 e 95-98).

In merito alle dimensioni assunte dal fenomeno delle sovvenzioni alla produzione, negli anni recenti, con specifico riferimento alla realtà dei paesi industrializzati, si veda OCSE (1992, pp. 11-26).

<sup>23</sup> Sulle difficoltà a conciliare il diffuso ricorso a politiche industriali interventiste, all'interno dei singoli paesi, con l'obiettivo di un sistema di scambi internazionali ispirato ai principi del libero scambio e sulle implicazioni di un approccio cooperativo a queste problematiche, si veda, tra gli altri, Pinder (1982).

<sup>24</sup> Al riguardo, si legge in un rapporto dell'OCSE (1991): «La sfera di competenza della politica commerciale ... si è tradizionalmente sovrapposta, per certi aspetti, a quella della politica industriale ... Il processo di globalizzazione delle attività produttive ... ha contribuito a rendere ancora più labile la distinzione tra politica commerciale e politica industriale. Le rispettive aree di azione delle due politiche coincidono sempre più per quanto concerne sia gli obiettivi che gli effetti; il che le rende intercambiabili in molte circostanze» (p. 145). Quindi, il rapporto conclude: «Occorrono regole internazionali e un'armonizzazione delle politiche [nazionali, sia commerciali che industriali,] per ridurre i conflitti e realizzare i potenziali benefici della globalizzazione» (p. 154). Considerazioni analoghe sono presenti nel citato studio del Fondo Monetario Internazionale (1992, p. 64) nel quale si rileva: «La crescente interdipendenza economica tra i paesi e la globalizzazione delle strategie di produzione hanno reso sempre più sfumata la distinzione tra imprese nazionali e imprese estere e hanno provocato lo spostamento dell'attenzione delle politiche commerciali da quelli che erano stati i suoi strumenti tradizionali verso le politiche interne che incidono sulla concorrenza, sugli investimenti e sull'innovazione».

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- EICHENGREEN, B. (1984), "Keynes and protection", *Journal of Economic History*, 44, June, pp. 363-373.
- FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE (1992), *Issues and Developments in International Trade Policy*, World Economic and Financial Surveys, Washington.
- FRANZINI, M. (1984), "La Grande Depressione secondo Keynes. Analisi e politica economica", in G.M. Rey (a cura di), *Sistematica e tecniche della politica economica*, Franco Angeli, Milano, pp. 39-117.
- GARDNER, R. (1969), *Sterling-Dollar Diplomacy*, McGraw-Hill, New York.
- HARROD, R.F. (1951), *The Life of John Maynard Keynes*, Macmillan, London.
- HUFBAUER, G.C. e ERB, J.S. (1984), *Subsidies in International Trade*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- KEYNES, J.M., *Collected Writings*, vol. IX, *Essays in Persuasion*, 1972, Macmillan, London.
- KEYNES, J.M., *Collected Writings*, vol. XIX, *Activities 1922-1929: The Return to Gold and Industrial Policy* (edited by D. Moggridge), 1981, Macmillan, London.
- KEYNES, J.M., *Collected Writings*, vol. XX, *Activities 1929-1931: Rethinking Employment and Unemployment Policies* (edited by D. Moggridge), 1981, Macmillan, London.
- KEYNES, J.M., *Collected Writings*, vol. XXI, *Activities 1931-1939: World Crises and Policies in Britain and America* (edited by D. Moggridge), 1982, Macmillan, London.
- KEYNES, J.M., *Collected Writings*, vol. XXIV, *Activities 1944-1946: The Transition to Peace* (edited by D. Moggridge), 1979, Macmillan, London.
- KEYNES, J.M., *Collected Writings*, vol. XXV, *Activities 1940-1944: Shaping the Post-War World: The Clearing Union* (edited by D. Moggridge), 1980, Macmillan, London.
- KEYNES, J.M., *Collected Writings*, vol. XXVI, *Activities 1941-1946: Shaping the Post-War World: Bretton Woods and Reparations* (edited by D. Moggridge), 1980, Macmillan, London.
- MILONE L.M. (1993), *Libero scambio, protezionismo e cooperazione internazionale nel pensiero di Keynes*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- OCSE (1991), *Industrial Policy in OECD Countries. Annual Review*, Paris.
- OCSE (1992), *Industrial Policy in OECD Countries. Annual Review*, Paris.
- O'DONNELL, R.M. (1989), *Keynes: Philosophy, Economics and Politics*, Macmillan, London.
- PINDER, J. (1982), "Industrial policy and the international economy", in J. Pinder (ed.), *National Industrial Strategies and the World Economy*, Croom Helm, London, pp. 265-288.
- WILLIAMSON, J. (1983), "Keynes and the international economic order", in D. Worswick and J. Trevithick (eds.), *Keynes and the Modern World*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 87-113.