

Osservazioni sulla politica doganale

Nella seconda metà dell'800 i problemi del trattamento doganale furono il tema preferito della politica economica e lo rimasero fino a quando nuovi motivi economici e sociali proposero, ai popoli e agli stati, altri temi, e particolarmente quello della remunerazione del lavoro e dei correttivi legali del naturale riparto del reddito nazionale. E si trascurò di attardarsi intorno alle cause indirette e meno evidenti di esso.

Ne fummo anche distratti dalle preoccupazioni belliche; da dibattiti ideologici e dai conflitti sociali da essi provocati; dalla traduzione in regimi di ideologie contrastanti; dagli sconvolgimenti economici e monetari e, nel settore degli scambi con l'estero, dai contingentamenti e dai proibitismi mercantili e valutari.

La manovra e la tattica doganale andarono dunque perdendo, nella gerarchia degli strumenti della politica economica, l'importanza di un tempo. La funzione protettrice dei dazi divenne accessoria ad altre di maggior momento, e quella e queste furono sovente annullate dal rialzo dei costi interni che limitò o divorò le accordate protezioni. Rialzo non dipendente soltanto dallo svilimento della moneta e dall'allineamento dei prezzi, ma anche, dove più e dove meno, dalla diminuita efficienza del lavoro, dalla organizzazione anti-economica delle aziende, imposta dalla politica sindacale, e dal rincaro del capitale.

Non è dunque da meravigliarsi se le discussioni, fatte in sede dottrinale e politica, sul libero scambio e sulla misura dei dazi sembrano invecchiate e di scarsa attualità e se non valgono a rianimarle neanche i propositi recenti di una solidarietà anche mercantile fra i popoli. Eppure da quelle discussioni ebbero origine le più importanti e le più feconde dottrine dell'economia politica. Furono esse ad assicurare a Davide Ricardo, a Giovanni Stuart Mill, al Senior e ad altri sommi economisti, durevole rinomanza. Con la dottrina dei costi comparati e dell'equazione della domanda reciproca, che sbocca nella dimostrazione teorica dell'utilità della divisione internazionale del lavoro, essi hanno grandemente contribuito a costruire la scienza dell'economia statica.

Dottrine cui più non si riconducono le decisioni degli uomini e che sono oramai estranee al pensiero comune. I nazionalismi economici e gli interessi delle categorie dominano la politica economica all'interno e i rapporti internazionali. Il breve periodo tendenzialmente libero-scambista, che

culminò, nella patria d'origine della sua giustificazione dottrinale, con la politica di Peel (1842-'46) e di Gladstone (1853-'60), non tardò a cedere di fronte al riaffermarsi dei nazionalismi economici che ebbero la loro spregiudicata anticipazione nella politica protettiva instaurata dagli Stati Uniti di America (1824) e gradualmente da essi condotta alla odierna esasperazione tariffaria (tariffe del 1898, del 1922 e del 1930). La prefazione alla tariffa doganale adottata dagli Stati Uniti nel giugno 1930 ne precisa così, con una formula oramai consueta, gli scopi principali: 1) procurare entrate; 2) incoraggiare le industrie degli Stati Uniti; 3) proteggere il lavoro americano.

Il liberalismo doganale, che avrebbe dovuto favorire l'intercambio tra i popoli, venne dovunque accantonato perchè esso non può essere che il risultato di un diverso statuto politico della convivenza internazionale e non si può sperare in una sua solitaria attuazione. E' giusto ricordare che l'unico esempio, per verità assai modesto tra così grandi forze in gioco, di una concreta direttiva di liberalismo doganale, lo ha dato l'Italia tra il 1923 e il 1925, con le attenuazioni o anche con la soppressione di alcuni dazi che interessavano il prezzo dei rifornimenti alimentari del Paese e col blocco dei coefficienti di maggiorazione inseriti nella tariffa del 1921. (1)

In queste condizioni di fatto, e cioè mentre sono in concorrenza tra loro altri modi più diretti di redistribuzione del reddito nazionale e i reciproci nazionalismi economici, non può certamente formarsi quello *stato d'animo doganale* che si ebbe negli anni che precedettero e seguirono la formazione delle tariffe del '78 e dell'87 e le negoziazioni dei nostri più importanti trattati. Sembrano oramai lontanissimi i tempi in cui Francesco Ferrara e Luigi Luzzatti polemizzavano su «La Nuova Antologia» intorno all'azione dello stato sull'economia nazionale con vasta e fervida risonanza. Non è colpa nostra se l'abitudine del male creata dalle odierne antitesi, non certamente limitate a un puro dissenso di idee e variamente attuatisi in un'atmo-

(1) In occasione della svalutazione della lira dell'ottobre 1936 fu poi abolito il dazio ad valorem che gravava nella misura del 15% sulla maggior parte delle merci importate a dazio generale e nella misura del 20% sui combustibili fossili. Nella stessa circostanza furono pure ridotti in forte misura i dazi specifici gravanti sui principali generi di largo consumo. E ciò per elidere in misura notevole gli effetti della svalutazione della lira sui prezzi delle merci importate.

fera di tensione, ci impedisce di partecipare agli sdegni scientifici che si accendevano allora in tutta Italia, con sincera veemenza ma con nobiltà di stile, tra gli assertori del libero scambio e i protettori della nascente industria nazionale, fra cui vanno ricordati Marco Minghetti, Quintino Sella, e lo stesso Luigi Luzzatti. Quando nel marzo 1876 la coalizione delle sinistre, sotto la guida di Agostino Depretis, ebbe ragione della vecchia destra parlamentare, l'accusa di protezionismo, portata contro di essa, fu uno dei motivi di quella memoranda battaglia politica. Ma, raccolta l'eredità della parte sconfitta, Agostino Depretis, dovette continuarne la politica doganale. L'esigenza della «emancipazione» industriale dell'Italia era prevalsa sull'ideologia libero-scambista anche in considerazione del protezionismo altrui.

In Francia al liberalismo di Napoleone III era succeduto il protezionismo di Adolfo Thiers; e questa fu la politica che costrinse il Grande Cancelliere germanico ad abbandonare il suo liberalismo per proteggere gli interessi tedeschi. Chi può valutare al giusto i lontani effetti di queste direttive economiche sulla pace tra le nazioni? Esse non sono imputabili a questa o a quella parte politica, alle destre o alle sinistre. La bilancia della storia non conclude su questo punto.

* * *

Sta ora per essere sottoposta al Parlamento una nuova tariffa doganale, destinata ad aggiornare nella nomenclatura merceologica e nei dazi quella del 9 giugno 1921. Trent'anni non sono passati invano. I progressi tecnici hanno diffuso merci già sconosciute e insegnato a utilizzare materie trascurate. D'altro lato il diffondersi di una istanza super-nazionale, spiritualmente matura e coltivata in sede politica, ha fatto sentire la esigenza della assimilazione merceologica delle tariffe europee. I nostri uffici hanno preso per base gli studi compiuti dal Bureau Permanent di Bruxelles che ha compilato un progetto di nomenclatura doganale comune sulla base della classificazione francese. E per quanto riguarda i dazi vennero ascoltate le rappresentanze delle categorie e degli enti interessati e dibattute, dai competenti organi della pubblica amministrazione, le loro richieste.

Questo ponderoso e delicato lavoro, che ha preso le mosse da indagini che risalgono al 1937, ha dovuto accelerarsi, aggiornando i dati di fatto, nel secondo semestre del '48, perchè fosse tempestivamente ultimato e sottoposto al Parlamento prima della nuova Conferenza Internazionale di Anancy, convocata allo scopo di svolgere un lavoro comune rivolto a conciliare le esigenze economiche dei singoli stati, compatibilmente con la politica basata su dazi doganali non proibitivi e sulla riduzione e la soppressione dei contingentamenti e delle varie specie di divieti ancora in vigore.

Il lavoro dei nostri uffici ha potuto svolgersi in un tranquillo e comodo silenzio. La stampa, pre-

muta da altre curiosità e argomenti, se ne è, in questa fase preparatoria, quasi disinteressata; e neanche il Parlamento ha dimostrato per esso una pregiudiziale e precorritrice sensibilità.

Il progetto di aggiornamento venne predisposto, con lodevole e sperimentata diligenza, anche se con mezzi inadeguati all'opera, dal competente ufficio del Ministero del Commercio Estero (2).

* * *

Si potrebbe forse avvertire che una preventiva discussione parlamentare sui criteri di formazione di una nuova tariffa doganale, soprattutto per quel che riguarda la misura dei dazi, sarebbe stata, se il tempo lo avesse consentito, desiderabile, anche perchè il Paese vi avrebbe portato, attraverso la stampa o in altro modo, il proprio contributo moderatore ed equilibratore in rapporto alle richieste delle categorie e alla distribuzione dei benefici e degli oneri.

Non è forse ora più il caso di invocare su questa materia «una inchiesta parlamentare, condotta da uomini competenti col metodo della pubblicità che gitterebbe fasci di luce sull'oscura materia e preparerebbe la Camera e il Senato alle grandi discussioni. Essa sola farebbe veramente la luce, dove ora si adombrano le diverse e più avverse opinioni... Tutti gli interessati sono contrari a questa forma di inchiesta parlamentare: l'Amministrazione, perchè si sente limitata l'onnipotenza e l'onniscienza, gli agricoltori e i manifatturieri perchè dovrebbero dare la dimostrazione pubblica dei dazi che domandano, e perchè le due grandi forze dinamiche dell'importazione e dell'esportazione si troverebbero di continuo e pubblicamente messe di fronte nei bilanci della discussione...».

Questo criterio procedurale, così vigorosamente affermato da Luigi Luzzatti sul principio di questo secolo, può sembrare superato e forse anche lo è. La pubblica discussione scopre le carte dei negozianti e d'altro lato gli odierni uffici possono valersi di mezzi informativi, statistici ed economici, riguardanti i costi interni e internazionali, più perfezionati che non si possedessero cinquant'anni fa.

Può ricordarsi, come argomento a suffragio di più riservate procedure e della competenza dell'ese-

(2) Le cose doganali furono trattate fino al 1923-24 dal Ministero delle Finanze. Ma, riunificata in quegli anni l'amministrazione finanziaria secondo le nostre migliori tradizioni e la prassi dei maggiori Paesi, non parve che la materia dei dazi e delle trattative doganali, per sua natura prevalentemente economica, e che esige una speciale attrezzatura tecnica, rientrasse nei compiti di quel Ministero, che consistono nella ripartizione e nella riscossione degli oneri tributari, nello stanziamento del gettito delle entrate, e nel controllo di legittimità e di merito dei singoli impegni e delle singole spese. Non era possibile d'altronde che il Ministero delle Finanze riunificate potesse assolvere il compito collaterale di seguire nei suoi mutevoli e complessi elementi l'aspetto economico dei problemi tariffari e delle negoziazioni commerciali. La competenza a trattarne ritornò dunque al suo Ministero originario, dove aveva cominciato ad operare Luigi Luzzatti insieme coi suoi primi collaboratori.

cutivo, che il Parlamento americano ha concesso fino dal 1922 al Presidente della Confederazione la facoltà di variare le aliquote della tariffa quando si siano modificati gli elementi economici che le hanno determinate; di tale clausola non si è fatto nell'ante-guerra grande uso, e la tariffa è rimasta approssimativamente rigida. Però nei casi in cui si è applicata la clausola flessibile, non lo si è quasi mai fatto per diminuire le aliquote ma sempre per aumentarle. Esse sono state solamente ridotte per i manichi di pennello e per le quaglie dalla coda bianca, allo scopo di favorire i pennellifici e gli allevatori di quaglie del Sud.

La procedura parlamentare è stata anche evitata nell'approvazione della nostra tariffa del 1921, che dava al potere esecutivo la facoltà di aumentare i coefficienti di maggiorazione, facoltà contestata al governo dell'epoca in sede parlamentare ma senza pratici risultati legislativi.

Ogni tempo ha le proprie procedure e sarebbe fatica sprecata l'opporvisi; e anche non del tutto ragionevole. Però le inchieste che hanno preceduto le tariffe doganali del '78 e dell'87 sono ancora oggi di esemplare ammonimento. Erano affidate a uomini di grande autorità politica e tecnica come lo prova il nome del loro primo Presidente Antonio Scialoja e dei suoi eminenti collaboratori, ancora onorevolmente ricordati per i servizi resi alla patria. Particolarmente importanti furono i lavori preparatori della tariffa doganale del '78 perchè essi portarono alla sostituzione dei dazi ad valorem con i dazi specifici e perchè con quella tariffa ebbe inizio la politica protezionistica nel settore industriale.

Nel progetto di tariffa che è stato ora predisposto si ritorna al metodo dei dazi ad valorem di antichissima origine, durato fino al 1878, ritorno consigliato dalla opportunità di assicurare una maggiore aderenza del dazio all'andamento dei prezzi, oggi mutevolissimi sia per cause monetarie sia per quelle che influiscono sui costi e sulla domanda e sull'offerta dei vari Paesi.

La sostituzione dei dazi ad valorem con i dazi specifici fu attuata da Luigi Luzzatti, nonostante la opposizione dell'Inghilterra, della Francia e della Germania. « Il Principe di Bismark contrastava quella giusta riforma che sostituiva alle denunce variabili e incerte come la coscienza, un dato talora rude, ma sempre eguale, della misura e del peso ». Non va però trascurato il fatto che la tariffa del 1921 conteneva coefficienti mobili di maggiorazione introdotti appunto per assicurare, quando ciò fosse richiesto dalle condizioni della produzione e dei traffici, un maggior adeguamento del dazio ai movimenti dei prezzi.

Il ritorno ai dazi ad valorem sarebbe dunque sostituito ad un sistema tariffario relativamente flessibile. O meglio ad un sistema misto, quale è stato provvisoriamente introdotto con il diritto di

licenza del dieci per cento sul valore commisurato all'importo delle fatture tradotte in Lire italiane in base alle medie fornite dall'Ufficio Italiano dei Cambi, in aggiunta al dazio specifico previsto dalla vecchia tariffa o dalle sue modificazioni. Praticamente, non essendo stati rivalutati i dazi prebellici se non in pochi casi, quel dieci per cento, commisurato all'importo delle fatture, ispirato assai più a scopi fiscali che a scopi economici, ha attuato una protezione uniforme per tutti i produttori che tende a risolverli nella protezione di nessuno.

La preferenza accordata ai dazi ad valorem è dipesa, come si è detto, dalla odierna congiuntura economica. Non ci dobbiamo però nascondere che essi presentano un maggior costo di accertamento rispetto ai dazi specifici perchè implicano, accanto alla determinazione della quantità, una attribuzione di valore. E lasciano anche adito a frodi che rendono necessari costosi controlli, giudizi peritali in contraddittorio e procedure contenziose.

Si potrebbero citare innumerevoli esempi di astuzia di importatori per ottenere l'applicazione di quote daziarie inferiori al dovuto. L'aneddotica doganale degli anni anteriori al '78 è, a questo proposito, interessante. Una partita di scialli, sottoposta a giudizio peritale, venne apprezzata al di sotto del valore dichiarato dall'importatore. Una cassa di guanti fu denunciata come di vilissimo prezzo. Dall'accertamento risultò che conteneva solo guanti per la mano destra. In seguito questo ingegnoso importatore introdusse una cassa contenente i corrispondenti guanti della mano sinistra. Gli stessi tessuti venivano valutati diversamente dai vari uffici doganali dello stato.

A queste antiche esperienze, non certo favorevoli ai dazi ad valorem, si deve aggiungere che, in moltissimi casi, la valutazione è estremamente difficile: e cioè quando si tratta di merci non tipiche, di domanda molto mutevole e di ristretto mercato.

Nelle attuali circostanze di controllo valutario, il sistema della doppia fattura, detto anche della fattura di comodo, stilata per un importo diverso dal reale, può incorrere in qualche difficoltà di attuazione, ma non tale che non possa essere superata dall'importatore.

Deve concludersi che mentre il dazio ad valorem è preferibile perchè si proporziona al valore della merce tassata, esso dà luogo a pratici inconvenienti che riducono o annullano i suoi meriti teorici.

I dazi ad valorem hanno però il pregio non trascurabile di rendere più evidente la protezione: pregio che ha fatto affiorare la « preoccupazione dell'evidenza » in alcune categorie produttrici che hanno proposto, come misura per evitarla, l'adozione per le merci più protette di un duplice dazio sul valore e sulla quantità. La preoccupazione dell'evidenza può aversi in sede di negoziazione, ma anche di fronte all'opinione pubblica interna, e può dar luogo a confronti e a rilievi che disturbano le categorie protette.

Quali saranno gli effetti della nuova tariffa doganale sui prezzi interni nell'ipotesi che essa riprenda la sua normale funzione di regolatrice di scambi commerciali e che cioè si aboliscano le attuali limitazioni al nostro commercio con l'estero?

Come si è detto, le merci importate sono oggi colpite da un dazio uniforme ad valorem in aggiunta al vecchio dazio specifico che, nella maggior parte dei casi, è rimasto invariato.

L'odierna protezione italiana è dunque pari al dieci per cento del valore aumentato dell'incidenza dei singoli dazi, oggi in generale ridotta, per la svalutazione della moneta, a circa un cinquantesimo del valore prebellico.

Se la tariffa in corso di elaborazione si limitasse anche soltanto a tradurre in valore attuale il trattamento dazionario prebellico, ne conseguirebbe un aumento di protezione discriminata, in rapporto allo stato di fatto attuale, che potrebbe definirsi impressionante, in cui le voci che hanno una protezione del 40 o del 50% sul valore e anche del 100 e più per cento, non sarebbero nè rare nè di secondaria importanza. Una media generale dell'incidenza daziarie non potrebbe assumersi come rappresentativa perchè sarebbe abbassata dall'esenzione o quasi esenzione dal dazio delle materie prime.

Il trattamento doganale di alcune categorie di prodotti agricoli e industriali si presenta, per le conseguenze economiche cui può dar luogo, anche di un grande interesse politico come nel caso dei cereali, dello zucchero, dei prodotti metalmeccanici e dell'industria automobilistica.

Questi problemi doganali di maggiore importanza sarebbero stati illuminati sottoponendoli alla pubblica discussione anche prima di essere presentati al Parlamento, perchè il Paese potesse portarvi il proprio contributo e giudicarne.

Si può però giustamente osservare che la tariffa generale, di cui trattasi, non è una tariffa definitiva ma uno strumento di negoziazione, e che per giudicare le protezioni accordate ci si deve riferire ai risultati delle negoziazioni. Ma essa rappresenta pur sempre una posizione di partenza che influisce su quei risultati e anche sulle concessioni tariffarie che ci verranno fatte dai Paesi esteri a beneficio delle nostre esportazioni, soprattutto di prodotti agricoli pregiati.

Dall'applicazione della nuova tariffa deriverebbero, nell'ipotesi che essa riprenda la sua normale funzione di unica regolatrice degli scambi con l'estero, due principali conseguenze che coinvolgono tutta l'economia nazionale:

1. Un rivolgimento dei prezzi interni in proporzione dell'efficacia protettiva delle quote daziarie, e cioè uno spostamento del reddito nazionale verso le produzioni protette;
2. Un mutamento di imprevedibile portata nelle importazioni e nelle esportazioni, per categoria e come massa-valore.

Se poi si tenesse presente nella rivalutazione delle quote daziarie anche la svalutazione del 5 Ottobre 1936, e il fatto che i dazi non furono successivamente allineati alla svalutazione medesima, gli adeguamenti attuali condurrebbero ad una tariffa assai più elevata.

Questo riferirsi al 1935, a sostegno delle richieste delle categorie, si fonda sul falso presupposto che l'equilibrio economico attuale sia, in tutte le sue variabili, simmetrico all'equilibrio di allora o del '38, e che simmetriche debbano essere tutte le rivalutazioni secondo un criterio di uniforme allineamento che non trova corrispondenza nei fatti.

Non c'è che da attenersi, anche nella determinazione dei dazi, alla realtà attuale, e cioè al rapporto fra corsi monetari interni e costi internazionali onde trarne la misura della protezione per quelle attività economiche che vogliono conservarsi. E' da tener presente, a questo proposito, che le larghe protezioni, le quali mettono al coperto i produttori italiani dalla concorrenza estera, non sono fatte per incitare l'aggiornamento dell'organizzazione e della tecnica produttiva e il miglioramento qualitativo del lavoro. E, in secondo luogo, è anche da vedere se, indipendentemente da ragioni militari, debba farsi pesare su tutta l'industria meccanica italiana, anzi su tutta l'economia italiana che sarà certo d'altronde notevolmente protetta, il maggior costo della produzione siderurgica nazionale in confronto di quella estera.

Però le direttive in corso, ispirate dai piloti della politica occidentale, sarebbero per una graduale diminuzione delle protezioni o almeno per bloccarle al loro livello prebellico. Nelle conferenze internazionali relative al regime doganale, tenute sotto gli auspici dell'International Trade Organization e degli Uffici studi dell'Unione Doganale Europea, che sono nelle direttive dell'ONU, si è affermato che la rivalutazione dovrebbe, di massima, effettuarsi sulla base dell'incidenza dei dazi del '38 e tendere ad un largo e progressivo liberalismo economico.

Ma i popoli non credono ancora all'attuazione di questi propositi, perchè le trattative per accordi e unioni doganali continuano a svolgersi nell'atmosfera delle pregiudiziali del nazionalismo economico.

La maggiore difficoltà che incontra il progetto di unione anche politica dei Paesi Occidentali consiste appunto nel contrasto degli interessi, quel medesimo contrasto che, in un clima tuttavia meno propizio dell'attuale, ha fatto fallire la Conferenza Economica Internazionale di Ginevra del marzo 1930.

Ricordo che mentre si svolgevano i lavori preparatori di quella Conferenza, nella quale l'Italia mantenne ferma la propria politica dei trattati, venne posto sotto gli occhi dei delegati un plastico in cui i confini dei singoli stati del mondo erano

chiusi da baluardi di terra cotta di altezza proporzionale alla protezione media in atto negli stati stessi. Qualche autorevole delegato, osservando che nel plastico non figuravano gli Stati Uniti, ebbe a dire che forse non avevano potuto esservi rappresentati perchè la costruzione del baluardo protezionistico nord-americano avrebbe superato ogni possibilità tecnica. I Paesi protezionisti, con quella costruzione di cittadelle murate, facevano aperta confessione degli errori del sistema e se ne riconoscevano colpevoli. Durante la stessa Conferenza e dopo, e soprattutto quando corse voce di un'altra Conferenza da convocarsi per attuare una tregua doganale, i singoli stati hanno sollecitamente provveduto a rialzare i muri divisorii, temendo di trovarsi indifesi o gabbati dagli stati più forti. Ma non se ne fece nulla e il plastico attende nei magazzini delle illusioni.

Si delinea la speranza che i nazionalismi economici debbano finalmente cedere nell'interesse dei popoli. E così avverrebbe se il nazionalismo potesse purificarsi dall'economismo, rimanendo una forza costruttiva e pacifica della civiltà umana.

* * *

L'Italia diventò protezionista con la tariffa del '78. Scriveva allora Luigi Luzzatti: « Alcuni economisti vorrebbero, in nome della divisione del lavoro nazionale, assegnare agli italiani il culto di Cerere e di Bacco per contendere loro l'orgoglio e l'opulenza delle arti meccaniche. Ma il mondo è un organismo vivo. I popoli essenzialmente agrari finiscono con l'esaurirsi e a loro altro non rimane che esportare se medesimi ».

L'istanza protezionista delle categorie industriali venne ancora maggiormente accolta con la tariffa dell'87 che si propose l'emancipazione del nostro Paese dalla maggior parte dei prodotti stranieri nei settori della metallurgia, della meccanica, nelle armi e nelle costruzioni navali. « Emancipazione »: questa era la parola in corso allora dagli autarchici di quel tempo, che si erano però guardati dal dare al loro programma una denominazione che potesse comprometterlo, come accadde dopo quasi mezzo secolo.

La tariffa dell'87 provocò la guerra doganale con la Francia e cioè l'applicazione tra i due Paesi della tariffa generale a datare dal 29 febbraio 1888, guerra che durò per oltre un decennio e che fu uno dei ricorrenti episodi che purtroppo hanno testimoniato il non amichevole atteggiamento della Francia verso lo sviluppo economico e politico italiano. Léon Say, dimenticando la precedente condotta del suo Paese verso l'Italia, di cui aveva dato la sua più clamorosa prova con l'occupazione di Tunisi, scriveva a Luigi Luzzatti il 15 febbraio 1888: « Vous ne savez plus rien refuser à l'Allemagne, et vous jugez bon de former une coalition contre nous; coalition qui ne vous vaudra sans doute rien et qui a pour conséquence d'assurer l'égémonie

en Europe de votre ennemi héréditaire et de faire de votre grand pays le satellite de l'électeur de Brandebourg ».

* * *

Si credette e si asserì di poter fondare un nuovo sistema di politica commerciale con l'estero sulla complementarità economica, con cui il principio della divisione internazionale del lavoro veniva presentato in forma più concreta e come una direttiva di massima delle negoziazioni. Ma neanche esso ebbe fino ad oggi fortuna. La secolare esperienza di questa politica di emancipazione, sulla quale anche gli Stati Uniti d'America hanno fondato il loro sviluppo agricolo e industriale e di cui furono i precorritori con la tariffa protezionistica del 1824, ripropone ancora una volta il problema dei limiti economici dell'autarchia, così dall'aspetto statico come da quello dinamico. Conviene fermarsi mentre la nuova tariffa doganale italiana sta per riconfermare e per rassodare certi orientamenti produttivi che meriterebbero di essere vagliati, per accertarsi che essi corrispondano all'interesse economico della nazione.

La parola autarchia, obiettivamente interpretata, è sinonimo di emancipazione o indipendenza e può avere diversi significati secondo l'oggetto cui si riferisce. Ma in senso economico con questa parola si vuol significare l'approssimativa autosufficienza di un Paese nel rifornimento di alcuni beni economici, e soprattutto dei beni necessari alla vita, allo sviluppo e alla difesa (derrate alimentari, materie prime, strumenti di lavoro, armamento). E cioè appunto « l'emancipazione » voluta, dove più dove meno, dagli uomini della vecchia destra.

Evidentemente le possibilità pratiche dell'emancipazione sono in rapporto con le caratteristiche fisiche e sociali del paese cui si riferisce e con le sue dimensioni geografiche e demografiche (area del mercato). Il mondo è l'unità autarchia limite; l'individuo non può essere autarchico se non in condizioni eccezionali e rinunciando alla collaborazione ideale e pratica che gli può offrire il genere umano.

Però quando un paese abbia una certa dimensione non disgiunta da certe possibilità fisiche (geologiche, meteorologiche, ecc.) e tecniche, può essere di sua convenienza provvedere da sé alle proprie necessità o ad alcuna tra esse.

C'è dunque un complesso di attività ideali, scientifiche e tecniche, rispetto alle quali un paese di certe dimensioni può essere convenientemente autarchico. Questo complesso può variare col variare della tecnica e delle capacità applicative e di organizzazione e di consumo, per cui ciò che un paese non può convenientemente fare da sé in un periodo della sua storia, lo può fare in altri. Ne forniscono esempio i paesi che stanno sviluppando le loro capacità tecniche adeguandole a quelle di paesi che li hanno preceduti.

La convenienza dell'autarchia economica, relativa ai beni materiali, può misurarsi con due unità di misura diverse: il prezzo, e la quantità e qualità del costo in lavoro.

1) Se il prodotto estero, tenuto conto della spesa di trasporto e delle altre spese commerciali, è offerto a un prezzo inferiore a quello del prodotto interno similare, l'autarchia non è conveniente in termini di prezzo monetario; lo è in caso contrario.

2) Se per pagare il prodotto importato è necessario maggior lavoro interno di quello richiesto dalla produzione autarchica di quel prodotto, è utile produrlo da sé; non lo è nel caso contrario.

La convenienza del prezzo nei riguardi di un prodotto importato, non è probatoria della sua convenienza economica; lo è soltanto dal punto di vista aziendale o particolare. Dal punto di vista economico nazionale, invece, è soltanto probatorio il rapporto tra il lavoro impiegato a produrre i mezzi di pagamento di una data importazione e il lavoro che dovrebbe impiegarsi per produrre il prodotto importato.

Perchè il rapporto dei prezzi fosse probatorio occorrerebbe che i prezzi fossero proporzionali ai costi in quantità e qualità di lavoro. Questa condizione non si verifica se non in un sistema di concorrenza assoluta, estraneo alla odierna realtà. Si può ritenere che, nei paesi i quali abbiano una certa dimensione, l'autarchia possa essere nazionalmente conveniente in molti casi nei quali il rapporto dei prezzi non la farebbe ritenere tale.

Ma, indipendentemente dalla convenienza economica nazionale dell'autarchia, che riguarda l'ottimo impiego del lavoro e delle risorse nazionali, essa può essere suffragata, per determinati prodotti, da ragioni politico-militari.

L'autarchia può inoltre essere consigliata e resa necessaria dal disavanzo della bilancia dei pagamenti internazionali e cioè dalla carenza di valuta estera per fronteggiarlo. In questo caso essa ha uno scopo valutario equilibratore, contingente, e può coincidere o non coincidere con uno scopo di convenienza economica.

Riassumendo, la sostituzione della produzione interna alla importazione di un determinato prodotto o complesso di prodotti può avere quattro scopi:

- 1) una convenienza di prezzo;
- 2) una convenienza nell'impiego del lavoro nazionale;
- 3) una convenienza politico-militare;
- 4) una convenienza valutaria.

Il progresso tecnico ed economico di un popolo può far diventare economicamente conveniente, in termini di quantità e qualità di lavoro, la sostitu-

zione della produzione interna di determinati prodotti alla loro importazione. La diffusione delle conoscenze tecniche, lo sviluppo della preparazione professionale, il commercio internazionale dei brevetti d'invenzione, facilitano armonicamente lo sviluppo dell'autarchia nei grandi paesi del mondo, soprattutto in confronto dei paesi che hanno avuto il vantaggio della priorità nel progresso tecnico e nell'organizzazione industriale e commerciale.

Quindi l'autarchia è, da questo aspetto, un fenomeno storico consequenziale a queste circostanze, che tendono anche, con il loro avverarsi, a ridurre l'utilità economica del commercio internazionale. Essa è una manifestazione naturale della diffusione delle conoscenze e anche un programma politico per assicurarne i benefici, ma può dar luogo a fenomeni degenerativi, in quanto sia sostenuta artificialmente da impedimenti politici (doganali, valutari, contingentativi, ecc.) alla importazione dei prodotti di cui si vuol garantire l'esclusività alla produzione interna. Questi impedimenti, determinando la eliminazione della concorrenza estera dal mercato interno, danno ai produttori la possibilità di vendere a prezzo di monopolio e di declassare le qualità dei prodotti autarchici.

La cura e l'eliminazione di questi fenomeni patologici deve essere esercitata dal potere politico, soprattutto nei confronti delle grandi formazioni industriali monopolistiche. Sicchè l'autarchia, come generale orientamento, implica il controllo pubblico sulla produzione e sul commercio interno dei prodotti autarchici, senza di che essa si risolve in un protezionismo illimitato a favore degli alti prezzi e delle scadenti qualità.

Le giuste opposizioni ai sistemi economico-politici autarchici in sede teorica e pratica, sono suggerite da questo degenerare reso possibile dalla deficienza di controlli. L'autarchia, perchè rappresenti effettivamente un progresso ed una conquista economica oltre che politica, ha per condizione un risparmio di lavoro nazionale, senza che ne consegua un eccezionale beneficio per i produttori di beni economici autarchicizzati.

I sovrapprezzi guadagnati dai produttori, sia attraverso gli accordati privilegi, sia col declassamento delle qualità, hanno dato anche luogo al metodo dell'autofinanziamento industriale, e cioè alla legittimazione dei sovrapprezzi come mezzo di finanziamento dei nuovi impianti, indipendentemente dal credito. Questi autofinanziamenti implicano, alla loro origine, una imposta *sui generis* sui consumi dei prodotti nei riguardi dei quali il sovrapprezzo si attua, consentita o legalizzata dal potere politico, e non avente una destinazione generale, come quelle il cui gettito affluisce al pubblico erario.

Comunque l'autarchia rappresenta, nel fatto, la manifestazione naturale di un fenomeno storico. Quale sistema di politica economica è giustificata

dalla opportunità di stimolare quel fenomeno e di sorreggerne le manifestazioni, oltre che dalla imperiosa necessità di garantire al paese i mezzi di vita e di difesa, in rapporto alle vicende delle relazioni politiche fra i popoli.

Come argomento collaterale a quello dell'autarchia e delle protezioni che la assicurano si dovrebbero esaminare le conseguenze delle sovvenzioni alla esportazione e dei doppi prezzi interni ed esterni, sull'impiego del lavoro nazionale ad eventuale vantaggio delle economie straniere.

Né in sede politica né in sede amministrativa si è mai giunti a una chiara impostazione del principio economico dal quale si possono dedurre i limiti di convenienza dell'autarchia. Perciò la politica economica doganale dei protezionisti è sempre stata una empirica attuazione di una presunta convenienza economica, cui è però mancata, di caso in caso, una dimostrativa prova di fatto.

Questa empiria dovrebbe essere oggi riveduta, caso per caso, alla stregua del metodo sopra esposto, che implica una comparazione di carattere strettamente tecnico, cui rimane estraneo ogni deformatore diaframma monetario. Deve però ammettersi che le pubbliche amministrazioni non sono attrezzate per questa prova dimostrativa dei casi e dei limiti nei quali l'autarchia presenta una convenienza economica.

Siamo ancor sempre nella fase di un confronto tra i costi monetari interni e i prezzi cif delle merci importate, dati assai meno indicativi di quelli dei costi interni in quantità e in qualità di lavoro nostro, necessario a comperare le importazioni o a produrle da noi.

* * *

Il conflitto degli interessi va polarizzandosi intorno alle protezioni doganali da accordarsi all'industria e all'agricoltura: conflitto difficilmente conciliabile, perchè l'apertura dei mercati esteri alle nostre produzioni agricole pregiate è condizionata all'apertura del mercato italiano alle produzioni industriali straniere.

C'è, per ciascuna voce, una protezione minima al di sotto della quale non si può scendere senza far crollare la nostra attrezzatura produttiva. Quale essa sia, di caso in caso, la pubblica opinione non è in grado di giudicarlo. Tra questo minimo e la quota daziaria inserita nella tariffa generale si appuntano le speranze delle singole categorie perchè un trattamento doganale convenzionato che rimanesse al di sopra di quel minimo assicurerebbe dei sovrapprofitti ad esse pagati dai consumatori. Sempre tenendo presente che la ragione fiscale deve subordinarsi alla economica, il problema è molto delicato ove si voglia evitare che con un atto di governo si creino spostamenti arbitrari nella distribuzione del reddito nazionale, e anche dannosi all'equilibrio di alcuni fattori della nostra produ-

zione, sui quali possono ripercuotersi le esuberanti protezioni doganali. Le quali d'altronde vanno considerate in rapporto a tutte le altre forme di protezione comunque mimetizzate in facilitazioni, in concorsi, in finanziamenti di favore o a fondo perduto, in immunità, con la giustificazione del pubblico interesse non sempre abbastanza documentabile e documentato.

Sarebbe a questo riguardo opportuno che venisse affidato a una schiera di competenti il compito di documentare tutte queste varie forme di protezione palese o larvata, che fanno carico ai pubblici bilanci o che si dissimulano attraverso la protezione dei prezzi o nelle leggi che limitano il naturale manifestarsi dell'attività e dei rapporti economici. Quando si farà il bilancio economico della nazione accanto al bilancio finanziario, come si ha in animo di fare, questa documentazione ne potrebbe divenire un assai interessante allegato.

* * *

La decisione di trasformare l'O.E.C.E. in un permanente governo politico ed economico dell'Europa, con compiti però ancora non definiti, può prestarsi a notevoli sviluppi per quel che riguarda il movimento degli uomini, delle merci, e delle valute tra stato e stato. Speranze che dovrebbero far tacere il nostro scetticismo sperimentale. Il tema delle unioni doganali, ristretto ora ai casi del Benelux e di quella progettata tra l'Italia e la Francia, sarebbe destinato ad estendersi e a superare le odierne pregiudiziali nazionaliste, per essere proposto come unione economica dell'Europa centrale ed occidentale.

Si ritorna col pensiero al progetto di una unione doganale europea, divisato da Napoleone nel 1807, dopo la battaglia di Trafalgar, che aveva però il difetto di essere uno strumento di guerra anti-inglese.

Successivamente si maturarono l'unificazione doganale tedesca e quella tra gli antichi stati italiani, derivata dalla unificazione politica. Possono anche ricordarsi l'unione doganale tra i paesi nordici e le sue varie vicende e sviluppi, nonché il progetto di una unione doganale tra l'Austria e la Germania, che la Corte internazionale dell'Aja dichiarò incompatibile col trattato di pace. E sono di questi ultimi anni il progetto di una unione doganale per l'America meridionale e gli studi per una unione doganale europea, promossi già dal 1947 dal Comitato della Cooperazione Economica Europea tra i Paesi aderenti al Piano Marshall.

Se sotto la pressione di una antitesi ideologica tra i Paesi dell'oriente europeo e quelli d'oltre Atlantico potesse veramente affermarsi un superamento dei nostri nazionalismi economici, e del particolare interesse, come fondamento di una costruzione politica ed economica unitaria e cioè di un

governo europeo, si dovrebbe riconoscere che l'attuale tensione sarebbe stata apportatrice di risultati storici da lungo tempo sognati.

Ma intanto tutti si attendono ancora a un criterio contrattuale nei negoziati tra stato e stato, fino a quando un nuovo ordine politico non sarà attuato tra i popoli. Un altro metodo non può attuarsi che in funzione politica, e con una determinazione che non tema le conseguenze delle proprie decisioni e affronti il clamore degli interessi, subordinandoli alla felicità e al benessere delle future generazioni.

Bisogna ora attendere quali sviluppi pratici sulle tariffe dei singoli stati e su altri elementi collaterali (valute, contingentamenti, vincoli, protezioni unitarie) avranno i lavori del General Agreement on Tariffs and Trade, nella sua prossima sessione

di Annecy (11 aprile 1949), in cui gli stati partecipanti all'accordo dovrebbero perfezionare le concessioni già stipulate e completarle con altre.

L'Italia si inserirà per la prima volta in questa politica commerciale internazionale che mira, attraverso un convenzionamento plurilaterale, a ridurre o sopprimere le barriere poste dai contingentamenti e dai divieti e ad attuare, una politica basata su dazi non proibitivi e modificabili nel senso dell'attenuazione con l'andare degli anni. Si va dunque profilando la abolizione dei negoziati bilaterali, per entrare in una fase ispirata alla collaborazione economica internazionale. Vedremo se questa ispirazione sarà così potente da superare gli ostacoli opposti dagli attuali particolarismi.

ALBERTO DE' STEFANI