

# *L'economia del benessere e il problema della fondazione scientifica della politica economica in F. Caffè*

Mario Pomini<sup>1</sup>

## **1. Introduzione**

Negli anni Cinquanta si è sviluppato anche in Italia un rilevante dibattito sull'economia del benessere, un nuovo campo d'indagine che, a seguito della ripresa della teoria dell'equilibrio economico generale, costituiva uno dei terreni di punta della ricerca a livello internazionale. Anche la situazione politica createsi alla fine della seconda guerra mondiale, con la nascita dei due blocchi politici contrapposti, aveva contribuito ad una ripresa degli studi dedicati ad una valutazione del ruolo dello Stato nel sistema economico (Blaug, 2007). A questo dibattito hanno partecipato, in Italia, due diversi gruppi di economisti. Da un lato si trovavano i paretiani, e dunque gli economisti matematici della tradizione italiana, come G. La Volpe (1952), A. Bordin (1948), G. Dominedò (1948), che ritornarono, peraltro senza grande entusiasmo, su di un tema, quello delle caratteristiche di ottimalità dell'equilibrio economico generale, a cui non avevano dato mai molta importanza. Il loro percorso scientifico tra le due guerre aveva preso una direzione ben diversa, quella della costruzione dell'analisi dinamica e dello studio delle forme di mercato non concorrenziali, e questo ritorno al paradigma concor-

---

<sup>1</sup> Dipartimento di Scienze Economiche, Università di Padova, e-mail: mario.pomini@unipd.it

renziale non poteva essere certo considerato un progresso, almeno nei termini di un maggior realismo interpretativo.

Dall'altro lato, vi erano alcuni giovani studiosi che intravidero in questo nuovo approccio la possibilità di una rigorosa fondazione della politica economica, in sostanza dell'azione dello Stato volta a migliorare le condizioni economiche della collettività. Con la fine dell'inetto esperimento corporativo, la teoria stessa della politica economica si trovava in una condizione di grande difficoltà sul piano teorico, ed anche i tentativi di ritornare alle vecchie vedute subordinate ad una sorta di economia applicata (Parillo, 1957) non potevano più essere considerati soddisfacenti. Tra di essi un posto rilevante ebbero Siro Lombardini e Federico Caffè. Il primo, allievo di Francesco Vito, si distinse per un'importante monografia, *Fondamenti e problemi dell'economia del benessere* (1954) che introduceva nel contesto italiano i nuovi termini del dibattito, con il passaggio dalla impostazione utilitaristica di Pigou (la vecchia economia del benessere), al ritorno alla impostazione assiomatica di Pareto, operata da Samuelson e Bergson (la nuova economia del benessere). Peraltro, alla fine della sua dettagliata rassegna critica il giudizio di Lombardini rimaneva sostanzialmente problematico: se la nuova economia del benessere con il ritorno all'impostazione paretiana aveva contribuito a risolvere alcune difficoltà filosofiche contenute nell'impostazione precedente, essa appariva più un raffinato costrutto logico-matematico che uno strumento teorico che potesse offrire una qualche indicazione pratica per l'azione pubblica. In seguito Lombardini abbandonò gli aspetti teorici l'economia del benessere per dedicarsi alle problematiche della programmazione economica, un tema allora molto sentito e dibattuto nel dibattito italiano.

Più sostanziale è stato il contributo di Federico Caffè. Quest'ultimo non solo si è occupato dell'economia del benessere in numerosi scritti (1955, 1956, 1966) ma soprattutto si è servito di un'analisi critica di quest'ultima per sviluppare un interessante progetto di una rigorosa fondazione teorica della politica economica, come disciplina scientifica autonoma separata dall'economia politica. Lo scopo di questo lavoro è quello di inquadrare il contributo specifico di Caffè nella definizione dei canoni scientifici della politica economica in Italia. Naturalmente nel pensiero di Caffè, insieme a Pigou e alle tematiche dell'economia del benessere, e con una importanza ben maggiore, ritroviamo anche Keynes. Noi ci occupiamo in questo lavoro del versante pigouviano, quel-

lo meno noto ma che probabilmente diede un contributo meno controverso alla costruzione della politica economica come autonoma disciplina economica. Vedremo che grazie anche al contributo di Caffè, la politica economica perderà quel suo carattere precettistico e pratico che aveva nella tradizione italiana per acquisire un suo autonomo profilo scientifico.

Il lavoro è articolato come segue. Nel secondo paragrafo prenderò in considerazione la nozione di politica economica come è emersa e poi si è consolidata tra le due guerre mondiali in Italia. Nel terzo verrà esaminata la posizione dei paretiani in tema di economia del benessere. Nel quarto, quinto e sesto paragrafo prenderò in considerazione la posizione di Caffè sui tre principali aspetti in cui si può articolare la riflessione teorica dell'economia del benessere: quello redistributivo, quello dei fallimenti di mercato e infine quello delle politiche antimonopolistiche. Il settimo paragrafo contiene alcune riflessioni conclusive.

## **2. Lo sviluppo della *politica economica* come disciplina scientifica in Italia**

Lo sviluppo di una disciplina scientifica è caratterizzato dalla sua differenziazione in ambiti disciplinari separati e sempre più specialistici. Quando una disciplina scientifica acquista una piena maturità, attirando un numero crescente di studiosi, è inevitabile che inizi un processo di differenziazione e articolazione del suo campo di indagine. Ciò si è verificato anche nel caso dell'economia politica. Con l'affermarsi della rivoluzione marginalista anche in Italia inizia il percorso di suddivisione di questa materia in differenti ambiti disciplinari. All'indomani del nuovo secolo l'economia aveva trovato una sua collocazione accademica presso le Facoltà di Giurisprudenza ed era suddivisa in due materie di insegnamento: l'economia politica e la scienza delle finanze. Guardando al di fuori delle Università, il processo di sviluppo economico che si realizzò nella seconda metà dell'Ottocento fece sorgere la necessità di creare degli istituti specializzati in ambito economico e commerciale, le Scuole Superiori di Commercio. La prima venne fondata a Venezia nel 1868 e nel giro di pochi decenni altri Istituti furono creati in molte altre città. Queste Scuole avevano una vocazione professionale ed anche le mate-

rie che formavano oggetto del curriculum di studi possedevano un carattere pratico. Nel loro ordinamento didattico venne inserito come insegnamento autonomo il corso di *Politica commerciale e legislazione doganale*, che doveva approfondire essenzialmente la politica doganale e tariffaria di un paese, anche sul piano pratico della conoscenza della legislazione e dei trattati commerciali (si veda ad esempio il manuale di Fontana Russo, 1906). Questo primo nucleo disciplinare relativamente circoscritto evolverà e prenderà nel 1925 la denominazione di *Politica economica* e diventerà bene presto un corso fondamentale anche in ambito universitario, a cominciare dalle Facoltà di Scienze Politiche appena costituite. Con l'inquadramento accademico della disciplina arrivarono anche i manuali universitari, tra i quali ebbero un successo notevole quello di Fontana Russo (1935) e quello del suo allievo Fantini (1939). Da questa manualistica si può ricavare come l'insieme dei temi trattati fosse molto ampio: si andava dalla politica demografica a quella commerciale, dalla politica bancaria e creditizia a quella dei trasporti, dalla politica antitrust alla disciplina del lavoro. Data questa situazione, un compito arduo era quello di definire, al di là della varietà dei contenuti, quale fosse l'elemento specifico della politica economica rispetto all'insegnamento economico tradizionale, in particolare all'economia politica.

Un contributo importante in questa direzione è stato dato, nel periodo tra le due guerre mondiali, da Gustavo Del Vecchio, uno dei più importanti esponenti della tradizione marshalliana in Italia. Nel suo ambizioso progetto di offrire una sistemazione unitaria alla teoria economica, egli si è occupato della definizione della politica economica nella seconda parte delle *Lezioni di economia applicata* del 1932, la prima dedicata alla dinamica economica, che seguivano le *Lezioni di economia pura*, dove trovava posto la teoria del valore. Già questa ripartizione generale della materia, statica, dinamica ed economia applicata, offriva una chiara indicazione di quali potevano le differenze tra l'economia politica e la politica economica, giustificando quest'ultima come autonomo campo d'indagine.

Tali differenze nella visione di Del Vecchio riguardavano sia l'oggetto della trattazione, che il metodo d'indagine da seguire. Dal punto di vista dei contenuti, la distinzione tra economia politica e politica economica era netta e non vi era dubbio che il campo di quest'ultima consistesse nello studio delle conseguenze dell'azione dello

Stato in campo economico. Nella vita economica concreta l'azione pubblica interviene in una molteplicità di forme, sia per porre dei vincoli oppure che per creare delle opportunità, e l'analisi economica di questi interventi costituisce, per Del Vecchio, il campo d'indagine proprio della politica economica. Ma questo riconoscimento del ruolo essenziale dello Stato viene peraltro subito circoscritto seguendo i dettami dell'impostazione liberista, di cui Del Vecchio era uno dei più importanti rappresentanti in Italia, per cui l'azione dello Stato andava limitata alle tradizionali funzioni istituzionali che troviamo elencate già in A. Smith. Alla politica economica era affidato dunque un ruolo subalterno ed integratore rispetto alla azione delle forze di mercato. Del Vecchio escludeva ogni efficacia dell'azione pubblica in un campo importante come quello della redistribuzione della ricchezza, se non per debellare le forme estreme di pauperismo e garantire in questo modo una più sicura stabilità sociale. Certamente più significativa poteva risultare l'azione nel campo della produzione, ma solo in quei settori produttivi in cui l'azione della libera concorrenza veniva ostacolata dalla presenza dei rendimenti crescenti, come Sraffa aveva dimostrato. Secondo Del Vecchio circostanza andava valutata concretamente, di volta in volta.

Riguardo al secondo aspetto, quello metodologico, la differenza con l'economia politica è ancora più marcata. Per Del Vecchio non esiste, né potrebbe esistere, una teoria pura della politica economica; cioè una disciplina teorica che avesse lo stesso rigore dell'economia pura. La politica economica, nella sua visione ma anche in quella di Fontana Russo oppure di Fantini, era caratterizzata dal fatto di recuperare quella dimensione concreta ed operativa che la rigorosa fondazione scientifica del discorso economico aveva messo in ombra. Da qui il suo carattere descrittivo, fenomenologico e la ragione dell'ampio spettro di materie che caratterizzavano il suo campo d'indagine.

In definitiva, dunque, possiamo dire che la nozione di politica economica aveva in Del Vecchio, ma anche negli economisti che si occupavano di essa nel periodo tra le due guerre, un carattere residuale e risultava priva di una solida base teorica. Tutto ciò che non rientrava nel rigoroso canone marginalista, costituiva, di fatto, un campo di indagine per lo studioso della politica economica, fossero gli effetti economici della guerra oppure le conseguenze di una eccessiva espansione monetaria. Essa non poteva avere delle sicure fondamenta scientifiche, come la teoria economica pura dell'equilibrio eco-

nomico generale, perché costituiva, per usare le parole di Del Vecchio, un ponte con la realtà, quest'ultima sempre mutevole ed incerta. E' da sottolineare come nei suoi scritti di questo periodo Del Vecchio non abbia fatto alcun riferimento agli scritti di Pigou, la cui *Economia del benessere* (1920) era ben nota in Italia, i quali avrebbero potuto dare ben altro spessore alla materia. La spiegazione di questa curiosa circostanza può essere trovata nel fatto che negli anni Trenta i lavori di Pigou, sia quelli dell'economia del benessere che quelli sul ciclo economico, erano ampiamente utilizzati dagli studiosi corporativi per giustificare il ruolo pianificatore in campo economico dello Stato (Tagliarozzo, 1933, Fanno, 1936, Carli, 1939). L'unico spunto teorico, ma che non veniva in genere approfondito, era dato dal riconoscimento della necessità di politiche antimonopolistiche per contrastare il potere economico delle grandi imprese. Ma che il sistema economico si stesse avviando verso la fase del regime di coalizione tra imprese, era un fatto ben noto nel contesto italiano grazie all'articolo di Sraffa del 1925 e ancor prima, alle *Lezioni di economia matematica* (1921) di Amoroso. Sulla stessa linea argomentativa di Del Vecchio troviamo anche un altro importante protagonista della vita economica dopo la seconda guerra mondiale, Bresciani Turrone, che nel 1942 diede alle stampe la sua *Introduzione alla politica economica*.

### **3. L'economia del benessere e l'ambigua posizione dei pareiani**

Nel periodo che seguì la fine del conflitto molti fattori operarono per una riconsiderazione in Italia delle basi della politica economica come teoria delle ragioni dell'intervento dello Stato nell'economia, sia sotto il profilo della produzione che della distribuzione della ricchezza. In primo luogo, venne rapidamente archiviato l'esperimento corporativo, che si dimostrò essenzialmente una sovrastruttura burocratica incapace di coordinare l'attività economica. In secondo luogo, con l'esperienza della guerra e della successiva ricostruzione risultava ormai acquisito il ruolo essenziale dello Stato per un corretto funzionamento del sistema economico. In terzo luogo, una riflessione ulteriore si rendeva necessaria per il fatto che le economie pianificate avevano dimostrato delle insospettite virtù sul piano dello sviluppo economico. Da ultimo, la teoria economica, con la sua fondazione assiomatica, sembrava mettere in discussione

fina dalle fondamenta il ruolo dello Stato nel sistema economico. Si era completamente capovolta, almeno nell'impostazione teorica, la convinzione maturata dopo la crisi del '29 che le forme di mercato più interessanti da studiare fossero quelle non concorrenziali. Il secondo dopoguerra, complici anche i progressi in campo matematico, riportarono in auge la concorrenza perfetta e l'attenzione degli studiosi si spostò dalla analisi del funzionamento concreto dei sistemi economici a quella sulle proprietà di ottimalità del mercato concorrenziale considerato come un sistema puramente formale. Il primo e il secondo teorema dell'economia del benessere diventarono i termini della riflessione economica di punta (Blaug, 2008). Tutti questi elementi, alcuni di carattere storico-sociale, altri di portata teorica, contribuirono a riaprire la discussione sul ruolo economico dello Stato. Questa discussione prese la forma di una rivisitazione delle fondamenta dell'economia del benessere. Ad alimentare il dibattito contribuirono un numeroso gruppo di autori, tra cui Bergson (1938), Hicks (1939), Kaldor (1939), Samuelson (1946), per citarne alcuni.

In Italia, i primi ad intervenire nel dibattito furono gli economisti paretiani. Essi si vennero disponendo lungo due linee di ricerca. La prima, più tradizionale, rappresentata dai lavori di Dominedò (1948), Bordin (1948) e Vinci (1952) si concentrò essenzialmente sulla discussione attorno al primo teorema dell'economia del benessere. La seconda, che ebbe minore importanza ma era ricca di maggiori potenzialità, guardò invece alla possibilità di costruire una funzione del benessere sociale (Bordin, 1939, La Volpe, 1948). Nel suo contributo del 1948, *Le condizioni di massimo collettivo di felicità di Pareto*, Dominedò chiarisce che l'idea che la libera concorrenza porti ad un massimo di utilità costituisce unicamente una tautologia, e quindi non ha alcun significato empirico rilevante. Essa deriva semplicemente dalle condizioni di primo ordine rapportate al bilancio in termini di utilità. Peraltro rimane un problema aperto: poiché il massimo collettivo considera solo i costi marginali, se vi fossero, come nella realtà esistono dei costi fissi, questi dovrebbero essere finanziati attraverso il prelievo collettivo. Quindi, anche nella atmosfera logica rigorosamente astratta della teoria paretiana, si apriva la strada per l'azione della politica economica. Più incisivo è stato l'intervento di Bordin che nel suo saggio, *Di taluni massimi di utilità collettiva* (1948), riprendeva la distinzione di Pareto tra massimo *di* una collettività e massimo *per* una collettività. Nel

primo caso la collettività veniva considerata come un ente autonomo, mentre nel secondo una aggregazione di agenti atomistici. Il massimo della funzione di utilità dei due casi non necessariamente coincideva perché nel primo caso l'azione pubblica poteva porre dei nuovi vincoli in relazione a particolari finalità di carattere collettivo. Cambiando il sistema dei vincoli anche il valore del massimo, che per Bordin è sempre relativo ad una data distribuzione iniziale, sicuramente variava. Quanto alla pretesa superiorità del primo teorema dell'economia del benessere in tema di scelte economiche collettive Bordin è molto chiaro: si trattava solo di un risultato matematico ma di scarso valore interpretativo:

Pertanto, la proposizione secondo la quale, in un mercato di scambio e di produzione in concorrenza, gli operatori, mirando al massimo reddito individuale, finiscono per raggiungere automaticamente il massimo reddito collettivo è proposizione tautologica. .. Ed è proposizione quasi sempre falsa quando, con quella disinvoltura che è comune ai pappagalli ed agli interessati, all'economia della concorrenza si sostituisce l'economia di mercato, nella quale possono prosperare una varietà di regimi che con la concorrenza nulla hanno a che fare (Bordin, 1948, p. 59)

Dunque i paretiani ortodossi risultavano molto critici nei confronti del primo teorema dell'economia del benessere. Dal loro punto di vista, si trattava di un ovvio risultato matematico, circoscritto ad alcune ipotesi del tutto irrealistiche e di scarso interesse per l'economista che voleva studiare la realtà economica concreta.

Un secondo filone ha guardato ad una fondazione differente della politica economica, introducendo un nuovo strumento analitico, la funzione di preferenza del decisore politico. Come l'individuo cerca di massimizzare le sue preferenze personali sotto i consueti vincoli, anche il decisore politico, in questo caso lo Stato, cercherà di massimizzare le sue finalità, considerando i vincoli di natura economica e sociale. E' Bordin che per primo sviluppa questa prospettiva. In un saggio sul corporativismo del 1939, *Le Teorie Economiche di A. Cournot e l'Ordinamento Corporativo*, egli ipotizzava l'esistenza di una l'idea di una *funzione di felicità collettiva*, del tutto analoga a quella del singolo agente economico. Nella sua visione la superiorità del corporativismo rispetto agli altri ordinamenti economici, come ad esempio quello liberista, consisteva proprio nella capacità di realizzare una combinazione ottimale delle preferenze sociali. Bordin non approfondiva ulteriormente il tema, e non si poneva il problema teorico del-

la costruzione di queste curve di indifferenza, ma si limitava ad osservare che con questo strumento si passava ad una concezione della politica economica che poteva vantare lo stesso rigore teorico dell'analisi microeconomica. Questo spunto teorico di Bordin venne approfondito tra i paretiani principalmente da La Volpe, che propose lo schema generale di un'economia regolata secondo delle finalità pubbliche in un corposo saggio del 1948, *Convenienza economica collettiva*. In esso La Volpe formalizzava la sua concezione secondo la quale la convenienza economica collettiva non poteva essere fondata su basi individualistiche, e meno che mai monetarie, ma richiedeva invece di essere valutata in relazione alle finalità pubbliche di volta in volta perseguite autonomamente dal policy maker. Si tratta di una visione dell'economia del benessere che egli derivava dal suo maestro, de Pietri-Tonelli, che aveva negli anni Trenta formulato una interessante teoria della politica economica sulla base della teoria delle élite di Pareto. Questo secondo filone di impronta paretiana passò del tutto inosservato in quanto andava nella direzione diversa da quella atmosfera di liberismo economico che prevalse all'indomani della fine della seconda guerra mondiale anche in Italia. Tuttavia, lo strumento proposto, la funzione di utilità collettiva, liberato dall'ombra della concezione corporativa, divenne successivamente un elemento essenziale per la definizione scientifica della politica economica. Che esso sia stato anticipato dalla riflessione degli economisti italiani in ambito corporativo, e per questo messo da parte per poi essere valorizzato quando è giunto dall'esterno, costituisce uno dei segni di come l'evoluzione delle idee economiche sia ampiamente condizionata dal contesto storico e sociale in cui sono maturate.

#### **4. La politica economica e la *funzione del benessere sociale***

Abbiamo visto come i teoremi dell'economia del benessere per gli stessi paretiani non potessero costituire un solido fondamento per la politica economica, in quanto ancorati ad ipotesi del tutto irrealistiche. D'altra parte, l'individuazione di una funzione di utilità collettiva era troppo affine alla visione del corporativismo di regime per essere realmente proponibile in quel periodo storico. Occorreva trovare un diverso punto di partenza per un problema che comunque non era eludibile: quello di stabilire i confini del rapporto tra Stato e mercato. Se la strada keynesiana era la via maestra, una seconda

possibilità era rappresentata dal ritorno alla prospettiva pigouviana. Pigou con il suo *Economia del Benessere* (1920, 1932), aveva contribuito a spostare il dibattito su di un terreno impegnativo, ma ricco di interesse. In questa direzione si muoverà il dibattito internazionale (Scitowsky, 1951) e sulla sua scia anche i giovani studiosi italiani, Siro Lombardini, ma soprattutto Federico Caffè.

La riflessione sulle ragioni della politica economica, intesa come insieme di strumenti posti in essere dallo stato per correggere o migliorare gli esiti concorrenziali e raggiungere in questo modo un livello più elevato del benessere sociale, costituirà il baricentro della riflessione di Caffè (Fauci, 2002). Essa inizia già con la tesi di laurea preparata nel 1936 sotto la guida di Guglielmo Masci, uno dei più brillanti studiosi di organizzazione industriale, morto prematuramente nel 1942, dal titolo *L'azione dello Stato considerata nei suoi strumenti finanziari nell'ordinamento autarchico dell'economia italiana*. Proseguì poi con le rassegne sull'economia del benessere degli anni cinquanta, e si è consolidata definitivamente nei manuali, che ebbero molto successo, di politica economica: il primo del 1966, *Politica economica. Sistematica e tecniche di analisi*, il secondo, di poco successivo, *Politica economica. Problemi economici interni* (1970). Una riflessione definitiva, sviluppata con accenti diversi rispetto alla precedente, è contenuta poi nelle *Lezioni di politica economica* del 1978.

La questione che in questa serie di scritti Caffè si pone è se l'economia del benessere possa costituire la logica profonda della politica economica. La risposta non può che essere articolata in quanto l'economia del benessere affronta aspetti che sono tra di loro diversi e anche conflittuali; in particolar occorre distinguere tra gli aspetti, più problematici, che riguardano la distribuzione del reddito, da quelli che invece si riferiscono alla produzione, dove i contrasti sono meno accesi. Iniziando dagli aspetti legati alla distribuzione, una prima linea di argomentazione a favore degli interventi di politica economica riguarda la rilevanza delle politiche redistributive pubbliche per la determinazione del massimo benessere per la società. Questo è un tema caro a Caffè che ancora nel 1943 osservava: "Compito fondamentale ed ideale della politica economica rimane pur sempre quello del simultaneo raggiungimento dei due non separabili obiettivi: massimo prodotto ed equa distribuzione" (Caffè, 1943, p. 359).

La questione era stata affrontata in maniera esplicita da Pigou nella prima parte di

*The Economics of Welfare*. In essa egli aveva esplicitato alcune le conclusioni che discendevano direttamente da una rigorosa applicazione del nuovo canone soggettivista, riprendendo alcune posizioni di Marshall. Mentre la Scuola Classica aveva posto l'accento sulla capacità del sistema economico di raggiungere il massimo livello di reddito, la Scuola Marginalista aveva declinato questo aspetto in termini soggettivi considerando come criterio di valutazione sociale quello della massima soddisfazione per l'insieme degli agenti economici. Seguendo questa impostazione, e in coerenza con la filosofia utilitaristica sottostante, Pigou giunse alla conclusione che una politica redistributiva che mirasse ad una più equa distribuzione del reddito avrebbe aumentato il benessere della società, e dunque poteva costituire un sicuro ambito di intervento per la politica economica. Questa posizione di Pigou (la *vecchia economia del benessere*) aveva trovato dei parziali sostenitori (Kaldor 1939, Hicks 1939) ma anche degli avversari (Bergson 1939, Samuelson 1947) che imputavano ad essa il limite di confondere l'economia con l'etica (la *nuova economia del benessere*).

La riflessione di Caffè su queste problematiche viene condotta attraverso un attento esame critico di entrambe le vedute sui compiti dello Stato nel campo della redistribuzione della ricchezza. Caffè mostra qui tutta la sua abilità nel ricostruire in maniera organica e approfondita una letteratura complessa, chiarendo gli aspetti critici e controversi di entrambe le posizioni in gioco. Di fronte alla scelta tra la vecchia e la nuova economia del benessere, Caffè intravedeva delle difficoltà difficilmente superabili in entrambe le impostazioni, ma anche una possibile via di sintesi. I limiti della tradizione della Scuola di Cambridge erano facilmente evidenziabili e consistevano nell'impossibilità della misurazione e del confronto interpersonali di utilità (Caffè, 1978). Dopo la fondazione assiomatica della visione paretiana avvenuta negli anni Cinquanta risultava impossibile ritornare sulle vecchie vedute utilitaristiche. Anche se la versione della Scuola di Cambridge aveva trovato un insospettato vigore a seguito del principio pratico dell'indennizzo proposto da Kaldor (1939), non sembrava che le difficoltà di fondo potessero essere superate. Secondo Kaldor un intervento di politica economica volto ad aumentare il prodotto totale era desiderabile se risultava possibile compensare i danneggiati in modo tale che fosse possibile migliorare la posizione di qualcuno senza peggiorare quella di altri. Questo principio della compensazione ali-

mentò un interessante dibattito che mise in luce sia dei problemi di carattere teorico (Scitovsky) come pure delle difficoltà sul piano applicativo (Redner) e comunque ebbe il pregio di separare nettamente i due differenti aspetti del problema della politica economica: quello distributivo e quello relativo alla efficienza allocativa.

Se la vecchia impostazione alla Pigou capitolava di fronte alle obiezioni epistemologiche della impossibilità dei confronti interpersonali, ma rimaneva pur sempre in piedi come opzione filosofica, anche la nuova economia del benessere, secondo Caffè, non reggeva al peso della critica. In effetti, essa subì un consistente declino nei decenni successivi e rimase in piedi unicamente come ipotesi di scuola. In primo luogo, spingendo alle estreme conseguenze la visione assiomatica in essa implicita, Arrow aveva dimostrato come non fosse possibile costruire una funzione del benessere sociale che rispettasse alcuni requisiti minimi dal punto di vista del comportamento sociale. Questa incoerenza tra scelta individuale e valori socialmente desiderabili risultava fatale. Riemergevano poi, anche se in forma differente, le difficoltà filosofiche della vecchia economia del benessere in quanto era necessario dare un peso alle preferenze dei singoli in vista di una loro possibile aggregazione. Osservava Caffè:

In altri termini, le preferenze individuali debbono avere tutte il medesimo coefficiente di importanza o devono essere ponderate in modo differenziato? Può sembrare pacificamente accettabile che le preferenze individuali siano considerate tutte alla stessa stregua, abbiano cioè un peso eguale. Ma non deve sfuggire che si tratta di un giudizio convenzionale e arbitrario, sostanzialmente non dissimile di una eguale capacità di soddisfazione da parte di individui diversi, accolto dalla criticata e antica concezione utilitaristica ( Caffè, 1976, p. 29)

Dunque anche la nuova economia del benessere finiva su di un binario morto, con l'aggravante che risultava appesantita da eccessivi formalismi. Non rimaneva, secondo Caffè, che ritornare alla funzione del benessere sociale come nel frattempo era stata proposta da Frish e Tinbergen. Lo studioso di politica economica si limitava a prendere atto della esistenza di questa funzione, senza porsi il complicato problema della sua costruzione sulla base delle preferenze individuali. Il compito dell'economista diviene allora quello di valutare la coerenza tra i fini che il policy-maker si sarà posto e l'adeguatezza dei mezzi atti a raggiungerli. In questo modo le problematiche legate alla aggregazione sono superate attraverso il pieno riconoscimento del carattere *politico*, cioè per-

tinenti a delle finalità pubbliche, dei provvedimenti di politica economica, superando in questo modo la fittizia distinzione tra economia positiva ed economia normativa.

## **5. La politica economica e l' *economia del benessere* in chiave di efficienza produttiva: Sidgwick prima di Pigou**

Mentre la possibilità di incrementare il benessere della collettività attraverso politiche redistributive risultava un tema controverso, maggiore consenso poteva ottenere un secondo aspetto dell'economia del benessere di Pigou, quello relativo alla divergenza tra il rendimento privato e quello sociale. Come è ben noto dalla scienza delle finanze in questo caso la soluzione di mercato, il libero agire delle forze economiche, conduce ad una allocazione che non risulta efficiente e che deve essere corretta mediante l'intervento pubblico. L'analisi di Caffè su questo aspetto della politica economica, del tutto tradizionale nel contesto del marginalismo, presenta due aspetti di interesse. Il primo riguarda la ricostruzione storica di questo elemento giustificativo che lo porta a valorizzare il pensiero di Sidgwick. Il secondo è l'accento che si può ritrovare rispetto alla soluzione proposta da Coase.

Caffè, sempre attento alla ricostruzione storico-critica dei concetti da analizzare, colloca l'origine di questa giustificazione degli interventi di politica economica non in Pigou, ma piuttosto in Sidgwick, e nei suoi *Principi di economia politica* (1883). Nella sua interpretazione il merito di Pigou è stato quello di aver generalizzato il criterio di Sidgwick e di averlo fatto diventare un canone di politica economica. Il riferimento a questo filosofo morale è importante nell'economia della riflessione di Caffè perché questo gli consente di dimostrare che anche nell'impostazione soggettivistica della riflessione economica, cioè nella teoria marginalista, vi è stata una considerazione anche dei compiti positivi dello Stato, oscurata un poco in Marshall. Per Caffè, Sidgwick è il primo economista che elabora una critica al sistema piuttosto semplicistico dei classici secondo il quale l'unica funzione economica dello Stato era quella di disinteressarsi del sistema economico. In realtà, Sidgwick, seguendo le orme di Mill, considera i numerosi casi in cui l'interesse privato non fornisce uno stimolo sufficiente per la realizzazione di beni e servizi che potevano avere, al contrario, una grande utilità sociale. Tra gli altri,

egli considerava il caso della ricerca scientifica la quale non aveva in generale un valore di mercato che ne esprimesse la convenienza economica. Dunque, per Caffè, il contributo di Sidgwick era importante per la sistematica della politica economica, sia con riferimento al tempo nel quale apparve, sia con riguardo all'impronta che era destinato a dare nella elaborazione di questo campo di indagine. Con le sue parole:

La riconosciuta possibilità che, in determinate circostanze, l'intervento pubblico possa trarre dal sistema economico risultati più vantaggiosi di quelli conseguibili con l'operare spontaneo delle forze di mercato schiude la via a indagini miranti alla ricerca per porre a confronto differenti situazioni economiche e stabilirne la profittabilità, dal punto di vista della collettività nel suo insieme: il che, in essenza, è il problema di fondo comune alle diverse formulazioni della cosiddetta "economia del benessere". (Caffè, 1966, p. 83).

Il riferimento al contributo di Sidgwick, in questa chiave fondativa della politica economica, si ritrova anche in altri autori degli anni trenta. G. Tagliacozzo, un allievo a Roma di Bachi, pubblicò nel 1933 una interessante monografia dal titolo, *Economia e massimo edonistico collettivo*. In esso l'autore dichiarava che l'aspetto proprio della politica economica era costituito dall'analisi del benessere collettivo. E che questa analisi proveniva dalla linea di studi ricollegabile a Sidgwick, Marshall e Pigou. Con le sue parole: "Quel che ci interessa affermare è che la Politica Economica intesa in questo senso fa parte integrante della scienza economica; e, che, malgrado l'appellativo diverso, essa è uno studio scientifico dell'ordine dello studio del problema della massima soddisfazione" (Tagliacozzo, 1933, p. 124). Tagliacozzo sarà costretto poi ad emigrare a causa delle leggi razziali e abbandonerà completamente gli studi di economia per dedicarsi all'opera filosofica di Gianbattista Vico.

La divergenza tra interessi pubblici e privati può essere superata con l'uso degli strumenti negoziali messi a disposizione del mercato? Negli *Elementi di politica economica* del 1976 Caffè prende anche in considerazione la posizione di Coase. Per Caffè essa riprendeva poi una vecchia critica alla politica economica, in base alla quale i costi amministrativi del decisore pubblico potevano essere più elevati della esternalità da correggere. Anche in questo caso Caffè fugge da una posizione troppo radicale e la valutazione di Coase gli sembra di questo tipo; come peraltro rifiuta quella di Kapp, se-

condo la quale l'economia capitalistica sarebbe una economia di costi privati pagati dalla collettività. La valutazione di Caffè è improntata ad un sostanziale scetticismo nei confronti dei proposizioni che costituiscono delle idee brillanti ma campate per aria. Egli osservava :” Ora, per quanto l’osservazione avanzata da Coase sia sottilmente elaborata e per quanto egli procuri di sottolinearne la rilevanza con vari esempi, non sembra possa affermarsi che il sistema economico capitalista soffra di un eccesso di provvedimenti correttivi delle esternalità, ma soffra se mai di una carenza di provvedimenti del genere” (Caffè, 1976, p. 45). Non vi era invece alcun riferimento al famoso teorema di Coase, segno che il Coase della assenza dei costi di transazione non aveva ancora guadagnato quel ruolo centrale che assumerà successivamente quando la ricerca economica virerà robustamente verso le sponde liberiste.

## **6. La politica economica e le forme di mercato**

Nel 1970 Caffè diede alle stampe il secondo volume del suo manuale *Politica Economica*, con il quale si proponeva lo scopo di completare ed integrare l’analisi teorica svolta nel precedente volume. Il sottotitolo, *Problemi economici interni*, indicava chiaramente che l’intento dell’opera era quello di analizzare le singole esperienze concrete di interventismo pubblico, ritornando dunque alla impostazione più consona alla tradizione italiana della politica economica. In questo contesto egli ha inserito anche degli squarci di teoria riprendendo un tema tradizionale, quello dell’azione pubblica in relazione all’attività di tutela e di ripristino delle condizioni che garantiscono la concorrenza perfetta. La necessità di una normativa antimonopolistica costituisce un ulteriore ambito di intervento per la politica economica.

L’argomentazione di Caffè come di consueto è organizzata attorno ad una accurata ricostruzione della evoluzione storica della riflessione su questo tema. Il punto di inizio viene collocato nel saggio di Sraffa del 1926, *Le leggi di produttività in regime di rendimenti crescenti* del 1926, le cui conclusioni troveranno poi uno sviluppo importante tra le due guerre mondiali nelle opere di E. Chamberlin (1933) e J. Robinson (1933). Come è stato notato (Fauci, 1992), questo è uno dei pochi riferimenti all’opera di Sraffa che troviamo in Caffè, che non si è mai interessato alle intricate questioni della teoria

del valore, che tanto hanno animato il dibattito italiano in quel periodo. Caffè poi passa a considerare la modellistica più recente, soffermandosi in particolare sui lavori di P. Sylos-Labini e J. Bain, che vengono analizzati nel dettaglio. Il contributo della teoria dei giochi viene appena accennato, a testimonianza dello scarso impatto che tale prospettiva aveva ancora nei primi anni Settanta.

Al di là della ricostruzione dei singoli modelli proposta da Caffè, puntuale ma prima di spunti di originalità, è interessante soffermarsi sulla sua prospettiva generale che fa da sfondo a questi tentativi di formalizzazione. Questo rimanda al problema di capire quale sia la visione del capitalismo che Caffè aveva in mente. Per Caffè, una delle caratteristiche di fondo del capitalismo moderno, così come si è affermato storicamente nel XX secolo, è senza alcun dubbio il gigantismo industriale, da un lato, e quello finanziario dall'altro. Se l'economia si è venuta sviluppando lungo questa direzione, allora lo schema della concorrenza perfetta è un modello di organizzazione della vita economica che è ben lontano dalla realtà concreta, e va rivisto, se non abbandonato. Quello che è accaduto è il “venir meno, in sostanza, della diffusione del potere economico che costituisce l'essenza di una situazione concorrenziale” (Caffè, 1976, p. 95). Questo potere, di norma, non viene esercitato nell'interesse generale, da qui la necessità di una legislazione antimonopolistica, come aveva evidenziato l'esperienza storica, ad iniziare da quella statunitense. Tuttavia la riflessione di Caffè è più complessa. Egli si interroga sulla ragione profonda di questa tendenza al gigantismo e alla concentrazione industriale, ragione che viene individuata nel progresso tecnico. Per usare le sue parole:

Basta far riferimento ad aspetti ben noti del mondo moderno, per avere una chiara idea di come sia imponente la massa degli immobili necessari per lo svolgimento di molte attività produttive, soprattutto nel campo industriale e manifatturiero. Tale progresso è legato all'evoluzione della tecnica, quindi non è soltanto inarrestabile, ma, in definitiva, è fonte di diffusi vantaggi, poiché il generale miglioramento nelle condizioni di vita è indubbiamente dovuto a questi sviluppi della tecnologia, attraverso la possibilità di costi decrescenti connessi con la produzione di massa o standardizzata.

La concentrazione tecnica dei macchinari, d'altra parte, si è inevitabilmente accompagnata anche alla concentrazione finanziaria. (Caffè, 1966, p. 39)

Questa visione di Caffè della dialettica del progresso tecnico che da un lato accresce il benessere della collettività, mentre dall'altro riduce gli spazi di autonomia degli agen-

ti economici attraverso la concentrazione del potere economico, giunge a Caffè dal suo maestro, Guglielmo Masci, uno degli economisti più brillanti nella modesta schiera dei corporativisti, prematuramente scomparso nel 1942, che si occupava in particolare delle problematiche della moderna organizzazione industriale. Negli anni trenta Masci, sulla scia della riflessione aperta dalla crisi del '29, aveva prodotto un'interessante serie di studi sulla organizzazione industriale le cui conclusioni sono riportate nelle lezioni di economia politica corporativa del 194. Proprio nel capitolo introduttivo, Masci introduceva i temi della concentrazione industriale e della concentrazione bancaria, considerati come i tratti caratteristici del capitalismo contemporaneo. Per Masci, la concentrazione industriale non derivava solo dalla prevalenza dei costi fissi su quelli variabili, secondo una linea che andava da Pantaleoni a Sraffa. Egli aggiungeva una seconda caratteristica, relativa alla struttura della grande impresa che era caratterizzata dalla prevalenza dei capitali fissi, fortemente specializzati, sui capitali circolanti di breve termine. Nell'epoca del macchinismo, come lui la definiva, i capitali perdevano la loro ipotizzata mobilità e ciò impediva al meccanismo dei prezzi di funzionare con la necessaria rapidità. Questa rigidità delle ingenti spese immobilizzate portava alla conclusione che le imprese, invece di farsi concorrenza tra di loro, cercassero di coalizzarsi formando un regime di mercato, quello oligopolistico, diverso da quello di concorrenza al fine di minimizzare i rischi di mercato. Ma, continuava Masci nella sua riflessione, questo fenomeno del gigantismo industriale non aveva un carattere patologico, come ritenevano i primi marginalisti, ma piuttosto poteva essere considerato come una conseguenza inevitabile del progresso industriale, e andava regolato più che combattuto in nome di un meccanismo concorrenziale ormai del tutto superato sul piano della logica economica. Con le sue parole:

Ma oramai va saldamente affermato il riconoscimento della necessità storica delle formazioni economiche emergenti dai processi di concentrazione industriale: le grandi imprese ed i sindacati industriali rappresentano insomma un elemento insostituibile nel funzionamento dell'organismo economico, essendo la loro origine strettamente connessa con gli accennati, insopprimibili caratteri della moderna tecnica produttiva, dilatazione progressiva dei costi costanti in generale e degli impianti fissi in particolare nell'organismo dell'impresa. (Masci, 1942, p. 23).

Per Masci, la soluzione andrà cercata nel superamento del paradigma individualisti-

co attraverso la realizzazione dell'economia corporativa. Caduto il regime autoritario con le sue bardature istituzionali, non veniva meno l'esigenza di contrastare il capitalismo monopolistico al fine di controbilanciare la concentrazione del potere economico che da esso inevitabilmente derivava. Anche in Caffè, come prima per Masci, l'affermata necessità di una politica volta a ripristinare una ragionevole concorrenza doveva convivere con la altrettanto forte esigenza di non "contrastare quelle esigenze dimensionali che devono considerarsi un portato dell'avanzamento tecnico" (Caffè, 1966, p. 76). In definitiva la posizione di Caffè su questo punto è aperta, in quanto è la stessa dialettica dell'economia tra progresso e concentrazione di potere che vieta una valutazione univoca.

Queste indicazioni di Caffè possono aiutarci a comprendere come mai in Italia una normativa antimonopolistica sia stata avanzata con grande ritardo e solamente in tempi piuttosto recenti. Probabilmente si è voluto affidare l'esigenza di una tutela degli interessi pubblici compromessi dal gigantismo industriale per un'altra strada, quella della creazione della grande impresa pubblica. Quest'ultima consentiva di conservare i vantaggi della grande impresa, diretti verso delle finalità di benessere collettivo. In particolare, in un paese come l'Italia che presentava ancora negli anni Sessanta vaste zone del paese afflitte da una cronica miseria, l'intervento diretto veniva considerato più efficace rispetto alla tutela della concorrenza. Quest'ultima avrebbe richiesto un diverso tessuto produttivo.

## **7. Osservazioni conclusive: l'idea della politica economica prima Keynes**

Tra gli economisti italiani, Federico Caffè è stato quello che più di ogni altro si è occupato del problema della fondazione scientifica della politica economica e dunque del ruolo dello Stato nelle relazioni economiche. Questa disciplina aveva trovato un terreno molto favorevole in Italia dove, ben prima della teorizzazione keynesiana, l'azione dello Stato in campo economico era oggetto di una intensa riflessione teorica. Quest'ultima, tuttavia, aveva più un carattere pratico e residuale rispetto alle teorizzazioni forti e rigorose dell'economia politica.

Lo scenario cambiò radicalmente nel secondo dopoguerra con l'affermazione della

teoria keynesiana che diede un solido fondamento teorico alla politica economica. Tuttavia, questo a Caffè non bastava e come abbiamo visto egli ha ricercato le ragioni di una fondazione della politica economica anche all'interno della tradizione marginalista. L'analisi delle teorie di Sidgwick e Pigou gli hanno consentito di mostrare come l'esigenza di un ruolo più attivo dello Stato nell'economia non fosse solo il portato di una rivoluzione teorica, quella keynesiana, ma fosse il risultato di una riflessione sull'evoluzione profonda subita dal sistema economico capitalistico nel Novecento, con la fine della fase liberista. In questo percorso Caffè si è confrontato anche con la tradizione italiana, mostrando la rilevanza di autori e posizioni teoriche che sono state frettolosamente abbandonate, per poi essere successivamente riprese quando sono riapparso nel dibattito internazionale.

#### Bibliografia (da integrare)

- Becattini, G. (1995), Per Pigou, oltre Pigou. L'economia del benessere nel pensiero di Federico Caffè, in Esposito, A, M. Tiberi, (1995)
- Caffè, F. ( 1943), Compiti e limiti della politica economica in recenti pubblicazioni, originariamente pubblicato in *Giurisprudenza e Dottrina bancaria*, ristampato in *Federico Caffè. Un economista per il nostro tempo*, a cura di F. Amari e N. Ronchi, Roma: Ediesse ( 2009).
- Tagliacozzo, G. (1933), *Economia e massimo edonistico collettivo*, Padova: Cedam
- Bresciani Turrone, C. (1942), *Introduzione alla politica economica*, Torino: Einaudi
- Caffè, F. (1956), Benessere (economia del), in *Dizionario di economia politica*, a cura di C. Napoleoni, Milano: Comunità.
- Caffè, F. (1956), *Saggi sulla nuova economia del benessere*, Boringhieri: Torino.

- Caffè, F. (1966), *Politica economica. Sistematica e tecniche di analisi*, Torino: Boringhieri.
- Caffè, F. (1970), *Politica economica. 2: Problemi economici interni*, Torino: Boringhieri.
- Caffè, F. (1978), *lezioni di politica economica*, Torino: Boringhieri.
- Caffè, F. (1990), *La solitudine del riformista*, Torino. Bollati Boringhieri.
- Caffè, F. (XXX), *Economia senza profeti*, Roma: Edizioni Studium.
- Carli, F. (1938), *Le basi teoriche e dottrinali della economia corporativa*, Padova: Cedam
- Del Vecchio, G. (1933), *Lezioni di economia applicata. Politica economica*, Padova, Cedam
- Esposito, A, M. Tiberi, (1995), *Federico Caffè. Realtà e critica del capitalismo storico*. Roma: Donzelli.
- Fauci, R. (1995), *Federico Caffè e gli economisti italiani dell'Ottocento e del Novecento*, in Esposito, A, M. Tiberi, (1995).
- Fauci, R. (2002), *L'economia per frammenti di Federico Caffè*, *Rivista Italiana degli Economisti*, a. VII, n.3.
- Lombardini, S. (1954), *Fondamenti e problemi dell'economia del benessere*, Milano: Giuffrè
- Masci, G. (1940), *Corso di economia politica e corporativa*, Roma: Foro Italiano.
- Palmerio, G. (1995), *Il contributo di Caffè alla teoria della politica economica*, in Esposito, A, M. Tiberi, (1995).
- Parrillo F. (1957), *Contributo alla teoria della politica economica*, Torino: UTET.