
Integrazione europea, trasferimenti di capitale, sistema monetario internazionale: la critica di Federico Caffè

di FRANCESCO POGGI

trasferimenti di capitale

Federico Caffè ricopre dal 1959 il ruolo di professore di Politica economica presso l'Università di Roma. Tra i suoi studenti ricordiamo sia il presidente della BCE Draghi che il governatore della Banca d'Italia Visco, come alcuni importanti economisti e sindacalisti, da Ruffolo a Spaventa, da De Cecco a Giovannini e Tarantelli. I temi internazionali sono alla sua attenzione fin dal 1947, periodo in cui scrive sul settimanale «Europa Socialista» diretto da Ignazio Silone. Significativo il motto del foglio: «Federazione europea vuol dire Europa socialista». Nell'impegno giovanile già si fanno strada gli interessi teorici di Caffè degli anni della maturità, con in primo piano i problemi della distribuzione e dell'equilibrio tra efficienza tecnica e perequazione sociale, ma anche quelli relativi alla politica monetaria ed alle relazioni economiche internazionali. In questi ambiti avrà la possibilità di partecipare nel dopoguerra a negoziati e trattative con la Banca mondiale per i finanziamenti alla ricostruzione e con il FMI, su cui concentrerà molte delle sue analisi, mentre dal 1969 collaborerà con la Banca d'Italia. Esperienze a cui fanno seguito una decina di articoli e saggi dedicati, scritti dal 1966 al 1986, dal primo, *Vecchi e nuovi trasferimenti di capitali*, all'ultimo, *In tema di risorse del sistema monetario internazionale*: tra gli argomenti, la cooperazione, il protezionismo, lo Sme, il FMI. Il suo sicuro europeismo, la consapevolezza dei benefici nascenti dalla collaborazione e dell'apertura agli scambi si accompagna con un

metodo all'insegna del dubbio, come espresso in questo passo del 1979:

«il dubbio non deve essere inteso come qualche cosa che debba raffrenare l'entusiasmo che è necessario per compiere opere di largo respiro; e l'edificazione dell'Europa è un'opera di largo respiro che richiede l'entusiasmo soprattutto dei giovani (...); il dubbio vuol dire semplicemente introdurre in questo entusiasmo un elemento di riflessione critica, senza il quale lo stesso entusiasmo potrebbe dimostrarsi velleitario» (Tiberi 2007).

Keynes e la scuola di Cambridge, Joan Robinson e John K. Galbraith, Fanno e Del Vecchio sono tra i suoi riferimenti costanti. Al primo, Caffè collega l'attenzione per i trasferimenti internazionali di capitale e per il concetto stesso di mercato. Il Keynes di Bretton Woods aveva ben chiari i rischi dell'apertura dei mercati di capitali e la necessità di una regolamentazione. Scrive nel 1943:

«A meno che l'ammontare complessivo del deflusso di capitali verso l'estero, programmata dagli operatori economici, non corrisponda ad un equivalente avanzo della bilancia commerciale, perderemmo il controllo del tasso di interesse all'interno».

Le proposte di Keynes: controllare i movimenti di capitale, accettare moderate e accordate politiche di protezione, non inibire la gestione dei tassi di interesse. Gli farà eco Caffè nel 1976:

«... temperare misure di contingentamento, razionamento, di controlli fisici, di regolamentazione delle forme e dell'entità dell'indebitamento verso l'estero e dei movimenti di capitale in genere».

Ecco un primo rischio dell'apertura incontrollata: un movimento di capitali dai paesi a valuta debole verso quelli a valuta forte. Caffè, alcuni anni prima, in un saggio scritto per rendere omaggio ad un altro economista del dubbio come Fanno, prende in considerazione la varietà dei movimenti di capitale che possono avvenire tra un paese e l'altro, riconducendoli alle due categorie di normali (con il movente del tasso di interesse) e anormali (pressioni tributarie,

motivi politici, timore di svalutazione, sfiducia nel sistema bancario ecc.). Si tratta di ricordare la forte preoccupazione di Fanno per gli effetti perturbatori provocati dai flussi anormali e le sottostanti ripercussioni negative, non solo sulle variabili monetarie e finanziarie, ma anche su quelle reali, quali reddito e occupazione.

Il quadro di riferimento è ancora l'economia mondiale, ma è esplicitamente presa in considerazione la situazione in cui, come nella CEE di allora, coesistono paesi a valuta forte, cioè la Germania, e quelli a valuta debole, cioè l'Italia. In circostanze del genere c'è un'esposizione continua al rischio di movimenti di capitale dal paese a valuta debole verso quello a valuta forte, con creazione di squilibri che i meccanismi di mercato non sono sempre in grado di raddrizzare, se, in loro aiuto, non può intervenire, per il vincolo derivante dall'accordo, la svalutazione della valuta debole. In mancanza del "parallelismo degli obblighi", secondo un'espressione cara a Caffè, il paese in difficoltà si trova costretto a perdere riserve o a ricorrere a politiche restrittive, che incidono sui livelli di occupazione. Queste valutazioni alimentano i dubbi che l'economista romano, in diversi momenti, esprimerà sul meccanismo di mercato, sul ruolo che gradualmente andrà a ricoprire il FMI, sulle conseguenze e sugli squilibri che una politica di apertura incontrollata determinerà, favorendo in ultimo anche il crollo del sistema dei cambi fissi all'inizio degli anni '70. Riguardo al mercato infatti individua un secondo rischio che si accompagna ad una opportunità, se pienamente colta. Quest'ultima considera che nel mercato unico europeo, alla concentrazione di ricchezza in alcuni paesi, può corrispondere l'effettivo miglioramento nelle condizioni di accumulazione e nei livelli di occupazione in altri. Ma il processo va governato. È necessario, a suo parere, creare condizioni di profittabilità (in prospettiva) degli investimenti (condizione normale di sviluppo) senza richiedere, ex ante, l'aggravio o il mantenimento di condizioni sperequate nella distribuzione. La realtà della politica economica degli anni '70 però prende strade diverse. Si sostengono i consumi nelle aree meno sviluppate a fronte di accumulazione di capitale nelle aree già industrializzate. Nelle aree arretrate si mantengono tassi più alti con la difesa del livello di cambio per attirare capitali speculativi ma non produttivi. Manca la valorizzazione del capitale e del fattore umano, generando disoccupazione e squilibri finanziari. L'aggravarsi della sperequazione nella accumulazione di capitale

e nella distribuzione del reddito discende dalla struttura dei tassi di interesse a livello internazionale, dalla mancanza di politiche contro la disoccupazione e a favore della formazione e della mobilità dei lavoratori, dalla insistenza su manovre monetarie restrittive, con la conseguenza ultima del calo degli investimenti e la non realizzazione di un compiuto mercato unico. Alla base di queste considerazioni ci sono per Caffè anche due «vecchi pregiudizi»: 1) il risparmio visto come presupposto invece che come conseguenza di valide attività produttive; 2) l'insufficienza di risparmio per finanziare gli investimenti vista come causa della disoccupazione invece che come conseguenza. Perché possa nascere un mercato europeo efficiente ritiene fondamentale fare attenzione al modello di sviluppo, alla modalità della formazione del risparmio, al problema delle rendite finanziarie, al livello dei tassi ed alle politiche dei redditi sommate all'equità fiscale. Se, da un lato, affidarsi ciecamente ai mercati (oltretutto imperfetti) rende più difficile l'obiettivo della riduzione delle differenze intra Europa, dall'altro, gli stessi tassi di cambio fissi, fondati su parità non coerenti con le disparità delle diverse economie, aggraveranno ulteriormente le differenze. Da queste premesse e dalla esperienza sul campo si sviluppa la sua particolare difesa delle politiche protezionistiche:

«È proprio l'essere stato non mero spettatore, ma in qualche misura compartecipe della politica di liberalizzazione degli scambi, proprio il fatto di averne pienamente condiviso e di averne studiato i meccanismi, che mi lascia disarmato, più che sorpreso, di fronte alle ingenue banalità di coloro che confondono ogni critica dell'involuzione verificatasi in questo campo in una interessata difesa del protezionismo».

Oltretutto i paesi più forti applicano di fatto il protezionismo attraverso accordi volontari che limitano gli scambi. Caffè cita il GATT ed i risultati di uno studio che fa emergere un grande numero di strumenti di protezione a livello internazionale, chiamate *barriere non-tarifarie*, addirittura quantificati in circa 800, con dati disponibili dal 1968. Il richiamo va agli anni trenta, alle analisi di Fanno, Mazzei, Bruguier sul protezionismo americano ed inglese ed alla necessità dell'autarchia. Non si può certo attribuire a Caffè una sorta di negazione dei possibili vantaggi, soprattutto in termini di

efficienza, che il libero scambio può apportare ai paesi coinvolti; ma, allo stesso tempo, è ben presente alla sua mente l'ampiezza e la qualità del lavoro teorico che ha messo in evidenza i benefici realizzabili, in certe circostanze, dai paesi adottanti misure protezionistiche. Le inevitabili contraddizioni offerte dalla realtà del capitalismo storico sono ben presenti nella stessa esperienza della Comunità europea, che intende affermare il principio del libero scambio al suo interno, ma configurandosi, attraverso la politica doganale comune, come un'area protetta rispetto al resto del mondo. Entro i propri confini, la politica agricola comune costituisce un'area di ampio intervento regolatore da parte delle istituzioni comunitarie, insieme ad un'altra serie di misure che alterano il gioco della libera concorrenza tra le imprese. Ci sono poi le clausole di salvaguardia, previste anche dal Trattato, che consentono l'applicazione di strumenti volti ad attuare, come auspicato da Caffè, una selettiva politica di controllo e sostituzione delle importazioni, soprattutto quando entrano in gioco problemi di stabilità occupazionale e di equità distributiva.

Il sistema monetario internazionale: il ruolo del FMI

Veniamo alle considerazioni di Caffè sul ruolo del FMI. Nelle intenzioni degli accordi di Bretton Woods, «la funzione del FMI avrebbe dovuto essere quella di richiedere ai paesi in squilibrio di provvedere all'aggiustamento della bilancia dei pagamenti (...) In un contesto di cambi fissi gli squilibri riflettevano eccessi, o difetti, nel livello della domanda interna». Ecco il ruolo di garanzia del Fondo. In realtà questo interviene concedendo prestiti anche in relazione a squilibri della bilancia legati ai movimenti di capitale. Per Caffè infatti i trasferimenti di capitale, di entità importante, «non devono essere fronteggiati con il ricorso a una fonte di credito istituzionalizzata, ma con adeguati controlli». Mentre lo Statuto del Fondo del 1946 dedica un articolo (il sesto) a questa ipotesi, impedendo il prestito in presenza «di un ingente e prolungato deflusso di capitali», con la revisione del 1961 lo prevede esplicitamente. Al Fondo vengono rimproverate anche altre modalità, per Caffè causate dal fatto che quello si muove come fosse «prigioniero di una formula»: 1) la inevitabilità delle politiche restrizionistiche per i pae-

si debitori (sottosviluppati), con un mix di limite al consumo interno, crescita del risparmio ed espansione delle esportazioni; 2) la concezione di uno sviluppo mondiale trainato dalle esportazioni accompagnata dal protezionismo dei paesi egemoni; 3) la tendenza ad esercitare pressioni sui paesi più deboli con i diversi programmi di aggiustamento, fatto da politiche di stabilizzazione monetaria e deflattive, con contrazione della occupazione e il non raggiungimento del pieno impiego. Seguendo l'impostazione originaria keynesiana, Caffè propone che l'onere dell'aggiustamento vada ripartito equamente tra i paesi eccedentari e quelli deficitari. Keynes addirittura propose di gravare di un interesse anche le posizioni creditorie verso il FMI, proposta mai accolta. Anzi, nel 1985, viene accantonato anche l'intento di una responsabilità comune; 4) la facoltà di rilasciare una certificazione di affidabilità verso un paese (sempre i più deboli); 5) la raccomandazione generica ai paesi poveri ad aprirsi, adottando un *laissez faire* non controllato che può rendere la cooperazione internazionale «pericolosamente fragile» (Caffè 1976); 6) la scadente rappresentanza democratica con i paesi emergenti relativamente sottorappresentati a fronte di piccole economie, delle aree più avanzate, notevolmente sovra rappresentati; 7) la debolezza di non essere prestatore di ultima istanza, come invece dovrebbero essere gli organismi monetari internazionali.

L'unione monetaria

Per chiudere, andiamo ad analizzare la lettura di Caffè rispetto all'unificazione monetaria. L'affidamento ad un meccanismo cooperativo della manovra del tasso di cambio, strumento essenziale, in precedenza, nelle mani dei singoli stati per recuperare la loro stabilità macroeconomica, soprattutto nei conti con l'estero, rende necessaria l'attuazione di numerose operazioni di riallineamento delle parità centrali, realizzate con laboriose trattative tra i paesi membri. È vero che lo Sme prevede il contributo al riequilibrio del paese forte, ad esempio con una rivalutazione. Ma è vero anche che sia difficile da ottenere quando si è indotti a pensare che gli squilibri siano il risultato di comportamenti virtuosi, da un lato, e perversi, dall'altro. A ragione di ciò invita le istituzioni internazionali a «diluire su un arco di tempo più ampio» il riequilibrio nei singoli paesi, gra-

zie ai «meccanismi monetari, oltre che fiscali». Perché è la variabile tempo ad essere determinante:

«La quasi totale assenza di tali meccanismi nei rapporti intracomunitari concentra nel tempo il processo di aggiustamento, rendendolo più acuto, fino al punto di richiedere sacrifici importanti in termini di priorità tra obiettivi di politica economica. Se in questo momento la lotta all'inflazione appare l'obiettivo prioritario, l'unione monetaria europea non può essere imperniata su un meccanismo che tenda a relegare verso il fondo della scala gli obiettivi dello sviluppo e della piena occupazione, cioè ad invertire le scelte accettate dalla generalità dei popoli e dei governi in questo dopoguerra».

La debolezza del percorso in atto per Caffè è da collegare «al retaggio fondamentale di tale esperienza che si traduce nella particolare sensibilità alla stabilità dei prezzi, ottenuta anche con un assetto istituzionale che prevede una forte autonomia della Banca Centrale rispetto al potere politico». Il suo timore per questa piega culturale, tutta centrata sul tema dell'inflazione, lo spinge ad usare espressioni forti, come quando accenna alla «possibilità non remota di *germanizzazione* economica del nostro paese».

Caffè è molto critico di questo indirizzo di teoria monetaria, di matrice monetarista, e, in particolare, di alcuni suoi elementi peculiari: l'ipotesi della sostanziale stabilità del settore privato dell'economia, la concezione della moneta come variabile essenzialmente esogena, l'ambiguità nell'individuazione dell'aggregato monetario strategicamente decisivo, la spiegazione dei fenomeni inflazionistici in termini strettamente monetari, il messaggio di grande ostilità nei confronti dell'intervento pubblico in economia.

Sostenuta dai paesi dell'area del marco, la Germania, riuscita, come pochi altri, a contenere la dinamica dei prezzi, impone, peraltro, la strategia di ricondurre a maggiore *disciplina* monetaria gli altri paesi comunitari, tra cui l'Italia. Ciò significa però anche, secondo Caffè, imprimere una temibile piega deflazionistica alle economie dei paesi europei, con il tasso reale di cambio del marco che si apprezza attraverso il contenimento del potere di acquisto dei lavoratori tedeschi ed il conseguente contenimento della domanda verso l'esterno e, quindi, verso gli altri paesi della comunità. L'economista comprende come problemi reali di rilevanza politica

abbiano spinto a una affrettata unificazione monetaria. Il risultato però è «espressione di una insufficiente convergenza delle politiche economiche nei paesi partecipanti; il che trova l'espressione più vistosa nei divari sensibili del tasso di inflazione nei vari paesi e nella diversità delle condizioni, eccedentarie o deficitarie, delle bilance dei pagamenti».

Serve quindi un deciso coordinamento delle politiche economiche per:

«evitare persistenti divari tra i paesi in posizione forte e quelli in posizione debole», garantire «aiuti adeguati... a consentire il superamento di difficoltà temporanee»; sanare le difficoltà «persistenti... con severe misure di deflazione...o con il ricorso ...alla svalutazione della moneta».

Caffè vive le fasi di alternativa tra un primo euroscetticismo, con le difficoltà del cammino dello SME, in cui si ipotizza un eventuale scioglimento del vincolo di solidarietà valutaria tra i paesi comunitari, riportandoli nell'alveo dominante a livello mondiale dei cambi flessibili oppure la ripresa più convinta del percorso delineato dal *Rapporto Delors* per giungere all'Unione economica e monetaria europea, come in effetti prevarrà. La riflessione teorica in questo periodo ha anche illustrato come il passaggio all'unione monetaria possa apportare rilevanti benefici ai paesi contraenti, accompagnati però da costi altrettanto rilevanti, tra i quali viene indicata la rinuncia allo strumento del tasso di cambio. Il messaggio è chiaro: la rinuncia alla sovranità monetaria può aggravare il divario tra paesi. La soluzione non può passare né dalla rigidità delle procedure né dall'uniformità delle ricette economiche che rischiano di rendere inefficace qualsiasi politica fiscale, sia dal lato delle entrate sia delle uscite. Il caso italiano è ancora più complesso, per le caratteristiche istituzionali del nostro paese, in difficoltà anche prima che gli accordi di Maastricht rendessero ancora più stringenti i margini di manovra. Il suo giudizio finale sullo SME deli anni '80 può essere rinnovato sull'attuale scenario euro: un sistema monetario che lega monete e paesi diversi è virtuoso se si rafforza l'apparato produttivo dei paesi più deboli. Così come attuali sono le sue preoccupazioni sul sistema degli scambi internazionali e sul ruolo degli istituti come FMI e GATT, con l'assenza di una vera leadership che ga-

rantisca un equilibrio e contenga gli eccessi della speculazione. Ecco perché i dubbi di Federico Caffè non perdono interesse dopo la sua misteriosa scomparsa del 1987. L'Europa e l'economia internazionale del 2019 hanno ancora sul tavolo molte delle sue valutazioni critiche. Irrisolte.

Francesco Poggi

Francesco Poggi è professore a contratto nell'Università degli Studi di Pisa.

Bibliografia

CAFFÈ F. (1954), *Considerazioni sulla formazione del capitale nelle aree economicamente arretrate*, in AA.VV., teoria e politica dello sviluppo economico, Milano, Giuffrè.

CAFFÈ F. (1958), *Recenti tendenze nella teoria della distribuzione*, Giornale degli economisti e Annali di economia, settembre-ottobre.

CAFFÈ F. (1970), *Uno sguardo agli attuali problemi monetari internazionali*, in AA.VV, Problemi di economia contemporanea, Centro Didattico Nazionale, Roma, Aprile.

CAFFÈ F. (1971), *Le dimensioni mondiali della povertà*, Notiziario di Geografia Economica, Roma, numero speciale, Scritti in onore di Ferdinando Milone.

CAFFÈ F. (1976), *Una fase critica della cooperazione economica internazionale*, La Comunità Internazionale, Gennaio-Marzo, pp. 3-7.

CAFFÈ F. (1986), *In difesa del Welfare State. Saggi di politica economica-Introduzione*, Torino, Rosenberg & Sellier.

CAFFÈ F. (2007), *Scritti quotidiani dal 1976 al 1985*, Roma, Manifestolibri.

CAFFÈ F. (2013), *Contro gli incappucciati della finanza. Tutti gli scritti: Il Messaggero (1974-1986), L'Ora (1983-1987)*, a cura di G. Amari, Roma, Castelvecchi.

NUOVA ECONOMIA E STORIA

ISSN 1126-0998

ANNO XXV – N. 3-4 – LUGLIO-DICEMBRE 2019

SOMMARIO

RIASSUNTI-SUMMARIES

Pagina 5

ARTICOLI

SERGIO MATTARELLA, *L'intitolazione di un'Aula dell'Università "La Sapienza" a Massimo D'Antona a 20 anni dal suo assassinio*..... 7

SAGGI

FRANCA PIROLO, *Il commercio estero del Regno di Napoli con la "Nuova Russia" tra 700 e 800*..... 11

FRANCESCO POGGI, *Integrazione europea, trasferimenti di capitale, sistema monetario internazionale: la critica di Federico Caffè*..... 43

LEONARDO ANDRIOLA, *Le dinamiche strutturali del capitalismo*..... 53

NOTE E RASSEGNE

DANILO D'ANGIOLO, *Giuseppe Toniolo nel contesto degli aspetti religiosi e sociali del pontificato di papa Leone XIII (1878-1903)*..... 67

SERGIO BINDI, *"Economy of Francesco", il convegno mondiale ad Assisi "per una nuova economia"*..... 71

RASSEGNA BIBLIOGRAFICA

M.M. AUGELLO, M.E.L. GUIDI, *Economisti e scienza economica nell'Italia liberale (1848-1922). Una storia istituzionale* – S. ZAMAGNI, *Responsabili. Come civilizzare il mercato* – W. SCHIVELBUSCH, *La vita logorante delle cose* – P. VANNI, M.E. MONACO GORNI, *Le infermiere volontarie e la grande guerra* – M.G.R. MELE, *Mediterraneo e città* – M. MERLATI, D. VIGNATI, *Una storia, tante storie* – C. SAN MAURO, *Raymond Aron e gli Stati Uniti: anni di guerra, sguardi di pace (1945-1972)* – M.L. ERCOLANI, *Paolo Volponi le sfide del Novecento* – E. CORNIOLO, *Chiesa locale e relazione di potere nel XV secolo* – P. LATTARULO, A. OMIZZOLO, F. PALERMO, V. PROVENZANO, T. STREIFENEDER, *Le regioni d'Europa tra identità locali, nuove comunità e disparità territoriali* – F. GHISELLI, *Giù le tasse, ma con stile!* – F. PRINA, *Gang giovanili* – P.A. MORI, J. SFORZI, *Imprese di comunità* – A. BERTOLINI, *Il postcontratto* – N. ANTONETTI, *Aldo Moro nella storia della Repubblica* – M. CAMAIONI, *Il Vangelo e l'Anticristo* – A. AMANTIA, *L'industrializzazione nel comprensorio del Vajont* – R. ORLANDI, *Le anime dello sviluppo* – A. GRAZIOSI, *Il futuro contro. Democrazia, libertà, mondo giusto* – A. MASSARUTTO, *Un mondo senza rifiuti?* – M. DI BRANCO, 915. *La battaglia del Garigliano* – S. MURA, *Per una storia del Cnel* – C. GALLI, *Sovranità* – CARLO MARCO BELFANTI, *Storia culturale del Made in Italy* – L. FORNI, *Nessun pasto è gratis* – R. SCIARRONE, L. STORTI, *Le mafie nell'economia legale* – R. DE BONIS, M.I. VANGELISTI, *Moneta. Dai buoi di Omero ai Bitcoin* – C. DELL'ARINGA, P. GUERRIERI, *Inclusione, produttività, crescita* – C. CROUCH, *Se il lavoro si fa gig* – L. BOLTANSKI, A. ESQUERRE, *Arricchimento. Una critica della merce* – C. BAGNOLI, *Teoria della responsabilità* – FOND. LEONE MORESSA, *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione. Edizione 2019* – R. GIULIANELLI, *L'economista utile. Vita di Giorgio Fuà* 73

SPOGLIO DELLE RIVISTE 97

NOTIZIARIO

Convegno internazionale di studi SISE e XI Congresso Italia-Spagna di storia economica: "La resilienza economica di fronte agli scenari di crisi: territori, settori e imprese" – *Economia e sociologia nel pensiero europeo-mediterraneo Workshop all'Università di Camerino* – COP25, a Madrid la XV Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici – *"Laudato si: casa comune, futuro ed ecologia integrale"*. *Convegno della Fondazione Nazionale di Studi Tonioliani in Basilicata* – *Il Manifesto del Festival "Economia e Spiritualità" per Assisi 2020* 103

INDICE DELL'ANNATA 2019 122

Gli articoli qui pubblicati sono sottoposti al vaglio di membri del Comitato Scientifico e della Redazione. La responsabilità degli articoli firmati è degli Autori.