

## NOTE BIBLIOGRAFICHE

TANZI V. (2015), *Dal miracolo economico al declino? Una diagnosi intima*, Jorge Pinto Books, New York, pp. 300, ISBN: 9781934978603.

“Questo libro”, scrive lo stesso autore,

“è basato su memorie e impressioni, acquisite in molti anni da parte di un economista nato e cresciuto in Italia che ha continuato a seguire attentamente l'economia e la società italiana, ma che, allo stesso tempo, per ragioni professionali, ha vissuto molti anni fuori d'Italia, occupandosi, come economista, di molti paesi del mondo. Non è un libro di ricerca, o un libro basato su relazioni econometriche o su ore spese in biblioteca. Non è neppure un libro, come ci sono alcuni, scritto dopo un breve soggiorno in Italia. Il libro è basato su osservazioni di circa 40 anni e cerca di distillare lezioni imparate in quel lungo periodo. Contiene pochissimi riferimenti bibliografici, poche statistiche, e molte descrizioni di episodi ed eventi che cercano di analizzare la società e l'economia italiana nella sua essenza, come è stata vista dall'autore in molti anni ed in molte visite, alcune brevi altre di lunga durata. Come è da aspettarsi in economia, non tutti i lettori condivideranno le impressioni o, specialmente le conclusioni” (p. 11).

Il libro è diviso in tre parti. La prima riprende analisi, osservazioni, impressioni, maturate durante le missioni del Fondo Monetario Internazionale (FMI) guidate dall'autore, gli incontri e i seminari accademici, i soggiorni e le vacanze trascorsi in Italia. La seconda parte riprende innanzitutto la sua esperienza nel governo Berlusconi II nei primi anni 2000 e i suoi ripensamenti e, alla fine, le dimissioni. Indubbiamente questa seconda parte è la più interessante e pregnante perché entra nel merito del funzionamento della politica in generale e delle politiche economiche adottate dai vari governi italiani, compreso quello di cui ha fatto parte. Spiega il mancato funzionamento del 'sistema Italia', della sua burocrazia, il modo in cui vengono concepite e scritte le leggi, la loro mancata o distorta attuazione, le riforme fiscali annunciate, fatte, e fallite e, soprattutto, l'ininterrotta sequenza di condoni fiscali ed edilizi. Spiega inoltre perché in Italia è impossibile tagliare e/o fare una seria revisione della spesa pubblica. Non ultimo, nella terza parte, l'autore



spiega l'attitudine italiana a non rispettare le regole, a partire da quella della puntualità.

Ha ragione Tanzi. In Italia non è mai esistito il 'libero mercato' ma la colpa, secondo me, non è della Costituzione del 1948 ma di un mondo imprenditoriale che ha sempre preferito la protezione dello Stato, che si trattasse di imprenditori agricoli o industriali.

L'Italia che uscì gravemente danneggiata dalla seconda guerra mondiale aveva comunque bisogno di un forte intervento pubblico per la ricostruzione e, in special modo, se voleva affrontare il problema secolare dell'arretratezza del Mezzogiorno. Già nei primi anni Settanta, dopo il miracolo economico, l'Italia si ritrova tra i primi paesi industriali del mondo ma con un'economia caratterizzata da una forte presenza di piccole e medie imprese e una diversità esasperata che – secondo Tanzi – non consente di cogliere e/o internalizzare le economie di scala. Ed è proprio in quegli anni che, a livello europeo, il commissario Spinelli avviò il tentativo di lanciare una politica industriale a livello continentale, che consentisse non solo di promuovere dei campioni europei in grado di competere con le grandi imprese multinazionali, ma anche che incoraggiasse uno sviluppo sostenibile, rispettoso dell'ambiente e meglio distribuito sul territorio. Purtroppo le conclusioni della Conferenza di Venezia dell'aprile 1972 ebbero un seguito solo parziale, con la creazione del fondo per la politica regionale nel 1973, ma, con l'arrivo della crisi energetica e con l'avvento del neo-liberismo, i progetti coordinati di politica industriale furono abbandonati.

Un grande mercato unico richiede un certo grado di omologazione dei gusti e delle preferenze, oltre che coesione sociale. Se ci sono diversità esasperate e forti squilibri regionali le preferenze non si aggregano. Molte PMI non sopravvivono al primo-secondo passaggio generazionale. Se c'è esasperata diversità culturale, le regole uguali per tutti non vengono rispettate, perché non sono percepite come eque.

Le regole vengono violate con disinvoltura anche perché alcuni confondono il bene comune con quello individuale. Quarant'anni di neo-liberismo, di malinteso individualismo metodologico, di massimizzazione del proprio interesse individuale hanno legittimato il trionfo dell'interesse individuale e/o familiare, che in Italia ha radici secolari in

termini di familismo amorale, non solo nelle aree arretrate del Mezzogiorno. E se prevale l'interesse particolare, si riduce o viene meno del tutto la propensione a cooperare, fare squadra, tenere conto dell'interesse generale, che richiede il rispetto di regole ben definite e, soprattutto, percepite come eque. Restando per il momento nel settore dell'industria e della finanza, erano eque le regole di Mediobanca dove gli azionisti principali (le tre banche di interesse nazionale), che avevano la maggioranza assoluta (56% delle azioni), dovevano decidere d'intesa con i rappresentanti delle grandi dinastie industriali, che avevano insieme solo il 6% delle azioni? Il patto di Mediobanca (del cosiddetto salotto buono) che risale al 1956 fu denunciato solo nel gennaio 1985 da Gianni De Michelis, quando ormai si stavano avviando le privatizzazioni.

Anche in materia fiscale Tanzi denuncia il mancato rispetto delle regole, l'inefficienza dell'amministrazione finanziaria e la corruzione e, di conseguenza, l'evasione fiscale. Concordo sull'idea che le regole non vengono rispettate se, da un lato, esse non sono percepite come eque e, dall'altro, se in assenza della libera adesione da parte dei contribuenti non si mette in piedi un sistema di controlli efficienti ed efficaci.

Aggiungo un episodio di mia diretta esperienza: in seguito al secondo scandalo dei petroli (1978), che vide coinvolto il Comandante generale della Guardia di finanza, gen. Giudice, e importanti uomini politici, fu costituito il Servizio centrale degli ispettori tributari (Secit), con il compito di combattere l'evasione fiscale e la corruzione nella Guardia di finanza e negli uffici finanziari civili, programmandone l'attività di controllo. Ho avuto la ventura di far parte della prima infornata di nomine. Era forte e sentita la determinazione del Servizio, ma dopo gli entusiasmi dei primi anni e, soprattutto, dopo che altri ministri subentrarono a Franco Reviglio, prima di tutto la Guardia di finanza rifiutò di programmare la sua attività insieme a quella degli uffici civili, e poi via via il sostegno dei ministri, del governo e dello stesso Parlamento, a cui le relazioni del Secit venivano regolarmente inviate, si affievolì. Nel 1986, un anno prima che scadesse il mio mandato, mi dimisi per tornare all'Università. Nel corso degli anni Novanta il Servizio, da organo attivo di programmazione dell'attività degli uffici e di lotta all'evasione su casi di rilevanza nazionale e internazionale, fu trasformato in organo di

consulenza, nel quale inserire amici o persone comunque vicine al ministro delle Finanze e al governo, per poi sparire del tutto. Evidentemente Governo e Parlamento non ritenevano prioritaria la lotta all'evasione. Ricordo anche che, quando con il primo governo Craxi (luglio 1983) arrivò al ministero delle Finanze Bruno Visentini, una delle prime cose che raccomandò al Comitato di coordinamento del Secit fu quella di astenersi dal proporre modifiche legislative che venivano maturando sulla base dell'esperienza operativa diretta del Secit e degli uffici.

Ho citato questo episodio solo per introdurre e sostenere le analisi del prof. Tanzi sul modo di funzionare del governo e sul modo di legiferare da parte del Parlamento, anche allora in grossa parte – ora del tutto – espropriato della funzione legislativa. Sul punto, di diverso avviso da Tanzi, vorrei subito dire che se il governo non controlla l'alta dirigenza dello Stato è solo colpa sua e non è vera la favola secondo cui detta dirigenza è più potente del governo, specialmente dopo l'introduzione dello *spoils system* introdotto con le riforme Bassanini.

Ripetutamente ritorna l'osservazione dell'autore secondo cui il parere dei tecnici, dei consulenti esterni, delle commissioni tecniche, delle missioni del FMI venivano e vengono sistematicamente ignorate dai ministri e dal governo. Questo ha a che fare con il modo di governare e legiferare, tutto italiano. Come dice bene Tanzi, le leggi vengono scritte senza la necessaria preparazione tecnica, ossia la valutazione preventiva dell'idoneità a risolvere il problema che si intende affrontare. Le leggi per lo più rimangono senza copertura amministrativa, senza una seria analisi *ex post* dei motivi della mancata attuazione e/o del loro fallimento totale o parziale. Stando così le cose, nessuno poi sa perché una legge non ha raggiunto gli obiettivi prefissati, e allora il governo sceglie la via più facile e più redditizia dal punto di vista della sua immagine mediatica: quella di riscrivere *ex novo* la legge. Per fare questo non servono complesse analisi di costi e benefici o estenuanti indagini amministrative, per capire perché quelle leggi non sono state attuate o perché non hanno prodotto i risultati annunciati. Bastano il lavoro di alcuni alti funzionari, che conservano nei cassetti ogni sorta di disegni di legge, e di qualche consulente esterno – ignaro di come funzionano gli uffici – che li affianchi.

Il prof. Tanzi scrive della sua esperienza:

“non ci fu mai una discussione su un problema economico, o di politica economica, *con i funzionari* che scrivevano le norme [...] improvvisamente e misteriosamente, apparivano nuove proposte di leggi già scritte e pronte per essere mandate al parlamento [...]. Centinaia di disegni di legge erano scritti ogni anno e molte volte diventavano leggi [...]. La produzione di leggi (buone o spesso cattive) e non la soluzione di problemi era l'attività in cui i ministeri chiaramente mostravano grande efficienza [...] un altro principio era che tutti i problemi si possono risolvere con nuove leggi anche se le leggi erano spesso scritte male e non erano state precedute da analisi dei problemi da risolvere” (pp. 166-167, corsivo nell'originale).

Ovviamente questa prassi non si è verificata solo con il governo Berlusconi II. Posso dire che caratterizza più o meno l'attività legislativa di tutti i governi del periodo tenuto presente da Tanzi. Questo modo di “governare e amministrare legiferando” non solo spiega come il Parlamento italiano produca un numero medio di leggi pari a 10 volte quello che ad esempio produce il Parlamento inglese (15-18 leggi all'anno), ma ha conseguenze molto forti in termini di deresponsabilizzazione: da un lato sulla burocrazia, dall'altro sullo stesso Parlamento, come noto all'80-85% espropriato dell'iniziativa legislativa, e sullo stesso governo.

Se questo è il modo di produrre leggi in Italia, e se attraverso le leggi nello stato di diritto si stabiliscono imposte, spese pubbliche e, soprattutto, cattiva regolazione del settore pubblico e privato, la risposta al problema non è tornare semplicemente al libero mercato, che non esiste in natura, ma occuparsi non solo della quantità ma anche della qualità delle leggi che vengono prodotte. A mio giudizio, senza dimenticare che, anche per il settore privato, 'libero mercato' non equivale ad assenza di regole. I mercati sono sempre regolamentati, e le regole possono essere più o meno eque, più o meno pervasive, più o meno distorsive rispetto a certi modelli teorici.

Da quarant'anni a questa parte, ossia dalla riforma tributaria entrata in vigore nel 1973-1974, ogni anno vengono modificate decine di articoli del decreto legislativo sull'accertamento e sugli strumenti che l'amministrazione finanziaria può utilizzare, ma l'evasione fiscale non solo non viene sconfitta, ma neanche ridotta significativamente – come ha messo in evidenza da ultimo il Presidente della Repubblica nel suo

messaggio di fine anno. E questo perché all'introduzione di nuove regole i governi fanno sistematicamente seguire dei condoni. Anzi, a mio parere da quando nel 1994 Tremonti iniziò a rendere più flessibile il procedimento di accertamento delle imposte si è andati molto avanti su questa strada. Per cui, tenendo conto dei ravvedimenti operosi, delle adesioni volontarie, delle conciliazioni giudiziali, si può dire che viviamo in un regime di condono permanente.

Ma il motivo fondamentale per cui persiste l'evasione fiscale è che i governi alla ricerca del consenso preferiscono chiedere ai ricchi fondi in prestito, piuttosto che prenderglieli con le imposte a titolo definitivo. Da 150 anni l'Italia è sempre stato un Paese ad alto debito pubblico – come dimostrano tutte le ricostruzioni statistiche.

Il sistema Italia non funziona per la qualità della classe dirigente in generale, di quella politica in special modo e delle istituzioni che essa anima. Al di là delle regole del mercato, possiamo dire che la produzione legislativa di tipo alluvionale, sussultoria, per stratificazioni continue, produce un ammasso di regole scritte confuse, contraddittorie e a volte indecifrabili, che non di rado rimangono sulla carta. Come disse a suo tempo Piero Calamandrei, la stessa Costituzione resta un pezzo di carta inerte, se non trova le gambe su cui camminare. Ora, le regole scritte nelle leggi restano dei pezzi di carta se, a monte, esse non sono permeate da un'etica pubblica comune, ossia da un sistema di valori e doveri condivisi dalla stragrande maggioranza dei cittadini.

Il libro di Tanzi riporta innumerevoli episodi che corroborano questa tesi e, venendo da un economista di fama internazionale, guadagnata non solo con gli scritti scientifici ma anche con l'esperienza operativa in giro per il mondo con il FMI, merita di essere letto e attentamente meditato da chi ha a cuore il bene dell'Italia.

*Vincenzo Russo,*  
*Università degli Studi di Roma "La Sapienza";*  
*email: vincenzo.russo@uniroma1.it*