

Recensione del volume:

Dal miracolo economico al declino? Una diagnosi intima[◇]

TANZI V.

a cura di

Riccardo Puglisi*

Università di Pavia

1. - Introduzione

Il libro “Dal miracolo economico al declino” di Vito Tanzi, già direttore del Dipartimento per gli Affari Fiscali del Fondo Monetario Internazionale per quasi un ventennio e brevemente sottosegretario di Stato presso il Ministero dell’Economia nel governo Berlusconi II, è qualcosa che sta a metà tra un’ autobiografia e un *pamphlet*. La ragione di questa duplice natura sta nel fatto che il testo non consiste soltanto nel racconto della doppia esperienza di Tanzi come economista impegnato nella principale organizzazione internazionale in campo economico e come membro tecnico di un governo nazionale, ma anche nella costruzione di una tesi sulla possibilità/impossibilità di applicare la tecnica – in questo caso: la tecnica economica – alla sfera politica e di ottenere risultati tangibili e misurabili.

Il concetto di tecnica applicato all’economia rischia naturalmente di scontentare tutti coloro che utilizzano il paradigma modellistico sperimentale delle scienze naturali come punto di riferimento rispetto alle scienze sociali, ma questo è il punto di vista su cui si basa Vito Tanzi per raccontare la sua esperienza: pur non essendo possibile raggiungere il grado di affidabilità delle scienze naturali, a parere di Tanzi il mestiere di economista ha come punto di partenza un insieme di modelli teorici testabili e di risultati empirici che sono in principio replicabili. Dal momento che l’evidenza sperimentale è in larga parte preclusa, nella scienza economica è tipicamente possibile che più di una teoria economica risulti non essere rigettata dai dati.

[◇] Jorge Pinto Books, New York, 2015, pages 1-293, ISBN 978-1-934978-60-3.

* <riccardo.puglisi@unipv.it>, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali.

All'interno di questo schema che ammette gradi di libertà nella formulazione di teorie non rigettate dai dati è del tutto evidente come Vito Tanzi abbracci in maniera netta ed esplicita una posizione di carattere liberista, secondo la quale il funzionamento dei mercati permette in generale il raggiungimento di esiti efficienti, e soprattutto di *performance* macroeconomiche di crescita che sono superiori rispetto all'opposto caso di un regime economico caratterizzato da elevata tassazione ed elevata spesa pubblica, spesso a motivo di una endemica diffidenza nei confronti dei mercati stessi. Ciò naturalmente non toglie che – anche in un regime caratterizzato dal libero funzionamento dei mercati – lo stato debba comunque essere presente ed esercitare il suo potere coercitivo al fine di garantire il rispetto delle leggi e dei contratti, la protezione da aggressioni interne ed esterne, le pari opportunità di accesso all'istruzione e interventi redistributivi finalizzati a combattere la povertà.

Dato questo posizionamento teorico, il libro in questione è anche un *pamphlet* in quanto tale punto di vista – a parte esplicitarsi nell'attività scientifica e divulgativa dell'autore – per tradursi in azione pratica di *policy* non può che confrontarsi e talora scontrarsi con i vincoli presenti all'interno della sfera politica. Ciò vale sia per il lungo periodo passato da Tanzi presso il FMI che per l'intenso biennio come sottosegretario all'economia: sotto questo profilo, è utile leggere il libro di Tanzi avendo in mente la brillante conversazione teorica tra James Buchanan e Richard Musgrave (Buchanan e Musgrave, 1999). In questo ragguardevole volume i due autori rappresentano da un lato la posizione "illuministica" dell'economista pubblico che è consulente tecnico del governo (o membro dell'esecutivo stesso) e indirizza l'azione di *policy* verso il fine di eliminare i fallimenti del mercato e attuare la politica redistributiva ritenuta "giusta", e dall'altro lato la posizione "pessimistica" della scuola delle *Public Choice*, secondo cui anche nella sfera politica e burocratica gli esseri umani sono caratterizzati dalla stessa funzione obiettivo che hanno quando agiscono sui mercati, cosicché il consulente tecnico del governo deve necessariamente immergersi nei vincoli e negli incentivi della politica. Ciò vale a maggior ragione quando il tecnico non è consulente del politico, ma diventa politico lui stesso.

Il libro di Tanzi è molto godibile da parte del lettore in quanto questo schema teorico – la sfida della tecnica dentro la politica – fa da intelaiatura al racconto della sua duplice avventura personale. Non solo: il libro ha una sua leggerezza piacevole dal momento che in quasi ogni pagina non manca mai l'aneddoto personale divertente, anche quando esso ha un retrogusto amaro.

Il resto della recensione è organizzato in questo modo: nella sezione 2 passerò in breve rassegna i capitoli del libro, mentre nella sezione conclusiva formulerò alcune considerazioni di carattere più generale, con particolare riferimento all'intreccio tra i mestieri di economista e politico.

2. - L'organizzazione in capitoli

Il libro è organizzato in tre parti: come accennato sopra, la prima parte riguarda l'esperienza di Tanzi presso il FMI, ma si focalizza in maniera precisa sulle occasioni di contatto tra Tanzi e la realtà politica ed economica italiana, attraverso viaggi, conferenze, seminari e incontri. La seconda parte è dedicata all'esperienza di Tanzi come sottosegretario presso il ministero dell'Economia nel governo Berlusconi II, mentre la terza parte consiste in una serie di riflessioni conclusive sulla duplice esperienza di vita raccontata nelle prime due parti del libro.

Nella prima parte del libro Tanzi prende spunto dalle sue molteplici visite in Italia per esporre il suo punto di vista sulle vicende economiche del paese, inquadrando all'interno di un quadro concettuale di stampo marcatamente liberale. Si tratta di missioni ufficiali per conto del FMI, di incontri con politici, conferenze con economisti, ma anche periodi di vacanza nella città di Mola di Calabria, di cui Tanzi è originario. Questa prima parte occupa un periodo temporale molto lungo ma funziona come una premessa necessaria rispetto al racconto dell'esperienza politica diretta vissuta da Tanzi negli anni 2000. Le stesse argomentazioni economiche e politiche si dipanano nelle due parti del libro, ma secondo due ottiche diverse: quella da uomo delle istituzioni internazionali e quella da politico attivo in prima linea, così da permettere la valutazione in prima persona della "differenza tra idea e azione".

Ad esempio il periodo passato a Mola offre spunti di discussione intorno a svariati temi: la dipendenza di molte località meridionali dai fondi pubblici e dai sussidi, i molteplici casi di spreco di questi fondi, le attività culturali finanziate dal settore pubblico, le quali sono capaci di mantenere vivo il passato delle città e dei paesi, ma nel contempo rischiano di bloccare l'allocazione delle risorse verso impieghi più utili per la crescita economica presente e futura.

In effetti, uno dei temi ricorrenti nel libro è quello della necessaria mobilità dei fattori produttivi, che secondo Tanzi è fortemente impedita in Italia, anche a motivo della difficoltà/impossibilità di tagliare la spesa pubblica. A questo proposito, è abbastanza memorabile il colloquio di Tanzi con l'allora Ministro delle

Finanze Rino Formica, il quale – di fronte alle insistenze del primo a favore di tagli e riforme strutturali – gli risponde testualmente così: «Professor Tanzi, lei non si rende conto che non ho neppure il potere di spostare un usciere da una porta all'altra del ministero.» E il commento amaro di Tanzi a proposito della difficoltà di implementare riforme liberali si appunta sull'inganno lessicale stesso insito nell'uso del termine in Italia durante gli anni '70 e '80: «*Fare riforme era diventato l'equivalente di spendere di più*» (in corsivo nel testo). E non mancano riferimenti polemici all'ortodossia keynesiana, esemplificata da Rudiger Dornbusch in quegli anni e da Paul Krugman negli anni più recenti.

Un altro tema su cui Tanzi si sofferma è quello dell'allocazione del talento, meccanismo che a suo parere funziona malamente in Italia, a motivo della presenza di barriere regolamentari che per lungo tempo hanno reso eccessivamente appetibili le professioni liberali, oppure a motivo di spinte culturali a favore di professioni artistiche/umanistiche con scarsi sbocchi lavorativi. Un'altra valvola di sfogo per questo meccanismo inceppato del talento è naturalmente l'emigrazione di giovani cittadini con elevato capitale umano: quella che con espressione forse ormai abusata definiamo “fuga dei cervelli”.

Tanzi sottolinea anche i costi e i benefici connessi all'importanza elevata che le relazioni personali hanno in Italia: alla piacevolezza per se stessa di queste relazioni si contrappone il rischio/certezza di inficiare l'applicazione del principio della neutralità e indipendenza della pubblica amministrazione, la quale non deve creare favoritismi sulla base di relazioni personali esistenti: il principio dell'*arm's length*, che Tanzi trova difficilmente traducibile e che forse si può rendere come “principio dell'indipendenza creata dalla distanza”: questa fiducia nelle relazioni personali e familiari a scapito della fiducia nelle relazioni con lo stato e con gli altri cittadini naturalmente si collega con i concetti di capitale sociale carente e di familismo amorale abbondante (Banfield, 1958).

Nella seconda parte del libro la breve esperienza di Tanzi presso il Ministero dell'Economia sembra ruotare intorno a una domanda annosa, specialmente dal punto di vista di un economista liberale: perché mai in Italia risulta tanto difficile ridurre la spesa pubblica corrente, se il fine è quello di abbassare le imposte in maniera permanente? Naturalmente si può andare molto indietro nel tempo, alla ricerca delle ragioni storiche del problema. Tuttavia, il racconto fatto da Tanzi della sua esperienza come sottosegretario è una risposta autobiografica a questa domanda, una risposta che è per larga parte pessimistica. In realtà, quando Silvio Berlusconi vinse con larga maggioranza le elezioni politiche del 2001 la nomina di Tanzi come sottosegretario all'economia – a parte il carattere di “fiore all'oc-

chiello” della nomina stessa – fu salutata da molti commentatori come il segnale di intenzioni serie da parte del nuovo esecutivo, nella direzione succitata di un taglio permanente delle imposte che fosse finanziato in maniera credibile da un taglio altrettanto permanente della spesa corrente.

In effetti, come raccontato da Tanzi medesimo, la speranza da lui coltivata nel momento di accettare l’incarico era che l’ampia maggioranza parlamentare di cui godeva Berlusconi potesse permettere l’implementazione di un’agenda economica di carattere genuinamente liberale, tesa a una riduzione consistente dello spazio occupato dalle amministrazioni pubbliche all’interno dell’economia italiana.

Il racconto da parte di Tanzi si snoda come una progressiva presa di coscienza dello iato esistente tra i proclami iniziali e le effettive scelte di politica economica attuate da Berlusconi e Tremonti. Ma prima ancora di questo svelamento politico, Tanzi si incontra e si scontra con il malfunzionamento endemico della macchina ministeriale, così come esemplificato dai sedici assistenti al sottosegretario che non avevano abbastanza da fare (e che potevano essere solo riassegnati ad altri sottosegretari), e dai due aerei di stato diversi per portare Tremonti e il governatore della Banca d’Italia Fazio a un meeting del FMI a Washington. Di fronte a queste costose inefficienze Tanzi avanza la proposta – neanche troppo paradossale – di spostare il Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF) altrove, e di utilizzare il mastodontico palazzo di Via XX Settembre come sede del “museo più grande d’Italia”.

Passando agli aspetti più tecnici e operativi, Tanzi rileva come le competenze all’interno del MEF fossero definite in maniera molto poco chiara, e come fosse pressoché impossibile creare una qualche *task force* impegnata sulla singola questione da gestire con urgenza e sistematicità. Non solo: dal momento che egli era stato sostanzialmente – anche se non formalmente – delegato da Tremonti a tenere i rapporti del MEF con il Parlamento, l’esperienza della formazione delle leggi lo lascia molto sconcertato, e di ciò non fa mistero nel libro. In particolare, egli critica severamente la qualità estremamente bassa delle relazioni tecniche alle leggi di spesa, che a suo parere sono in media malamente scritte sia in termini formali che in termini sostanziali, e sistematicamente finiscono per sottostimare i costi per il bilancio pubblico che derivano dai provvedimenti stessi.

Uno dei fili conduttori nel libro di Tanzi – e nella sua intera attività di ricerca e di *policy* – è la visione del settore pubblico come un’istituzione che deve creare servizi utili ai cittadini, non già posti di lavoro in un equilibrio di dubbia economicità.

Pur in presenza di un rapporto umano con Tremonti che Tanzi giudica complessivamente buono, il tema politico ed economico che porta Vito Tanzi alle di-

missioni è quello del modo in cui il governo Berlusconi decide di finanziare il taglio delle imposte: invece di tagli strutturali alla spesa pubblica – e in particolare a quella corrente – le risorse necessarie vengono trovate tramite entrate *una tantum* come lo scudo fiscale.

Sul punto l'asciutta testimonianza di Tanzi è che ogni suo tentativo di spingere per una *spending review* ampia e rigorosa venne stoppato pubblicamente e privatamente da Tremonti e dello stesso Berlusconi, all'insegna del motto "non si mettono le mani nelle tasche dei cittadini". Ma – tanto per contrapporre motto a motto – secondo Tanzi "i conti non tornano": con un livello elevato di debito pubblico, la scelta politica di non toccare se non marginalmente la spesa pubblica (oppure semplicemente di impedirne aumenti ulteriori) mentre contemporaneamente si abbassano le tasse non può che tradursi in un aumento del *deficit*.

L'unica via di uscita da questo stallo finanziario consiste per l'appunto nel rinvenire forme di entrate *una tantum*, ad esempio grazie alla privatizzazione di imprese pubbliche, oppure nella forma peggiore di condoni fiscali. Il governo Berlusconi/Tremonti – a parte la creazione di *deficit* aggiuntivo – cercò di migliorare i conti pubblici attraverso condoni fiscali e nel contempo spostando a un futuro sempre più lontano la revisione della spesa, nella speranza – rivelatasi vana – di un salvifico *boom* del PIL che permettesse di far comunque quadrare i conti pubblici.

L'orientamento liberale e pragmatico induce Tanzi allo scetticismo rispetto all'idea keynesiana o pseudo-keynesiana di un potere salvifico della spesa pubblica "senza e senza ma": a parte la discussione sui moltiplicatori applicabili alle diverse voci di spesa, esiste un tema di misurazione dell'efficienza della spesa pubblica tra settori e tra paesi, di cui Tanzi si è occupato in un rilevante articolo apparso su *Public Choice*, qui citato e discusso (Afonso *et al.*, 2005). Uno dei messaggi principali di questo articolo è che i paesi con un settore pubblico più ristretto sono più efficienti, mentre quelli con un settore pubblico più ampio sono in media più attivi dal lato della redistribuzione.

Dall'altro lato, rispetto alla difesa vagamente caricaturale della spesa pubblica in quanto essa "è sempre il reddito di qualcun altro", Tanzi come economista liberale risulta molto più vicino alla versione originale della Legge di Say, secondo cui «la domanda di beni e servizi si crea dal lato dell'offerta»¹. In particolare, nel suo duplice ruolo al FMI prima e come sottosegretario dopo, Tanzi si è sempre preoccupato di quanto sia possibile rendere più efficiente e – se del caso – limitare l'intervento pubblico, al fine di lasciare alle energie della parte privata dell'eco-

¹ Per una discussione della cosiddetta Legge di Say, si veda per tutti BAUMOL W.J. (1999).

nomia lo spazio necessario per allocare lavoro, capitale fisico e capitale umano. Si tratta di una posizione economica e politica precisa, non certamente l'unica, ma Tanzi non si trincerava certamente dietro eufemismi e litoti per renderla appetibile a tutti. E – come meglio precisato nella terza parte del volume – questa posizione liberale di Tanzi è ben lontana da ipotesi estreme di anarco-capitalismo, in quanto si basa essenzialmente sul principio del rispetto delle regole da parte di cittadini e politici: solo se le regole sono generalmente rispettate il mercato è in grado di produrre crescita grazie a un tasso elevato di esecuzione dei contratti e a un livello soddisfacente di fiducia reciproca tra cittadini, e tra cittadini e istituzioni.

3. - Conclusioni

Tra le molte riflessioni e domande che questo volume suscita nel lettore, ve ne è una che reputo di particolare rilevanza: quanto spazio c'è per esperienze personali simili a quella vissuta da Tanzi, cioè di tecnico che decide di prestarsi all'attività politica diretta? E – andando ancor più nello specifico – c'è spazio per un tecnico di impostazione *liberista* che decida di “scendere in campo”? Il punto cruciale sta nella sfida paradossale di un tecnico-politico che assume un ruolo apicale dentro la macchina statale *per ridurre le dimensioni e il costo*: sotto questo profilo, l'esperienza di Tanzi come sottosegretario è giudicata da Tanzi medesimo come una delusione rispetto alle speranze iniziali.

D'altro canto si può avere un'opinione più positiva intorno alla questione di cui sopra, anche grazie a questo stesso libro autobiografico: nel futuro esperienze simili potranno ottenere un successo maggiore grazie a un effetto di *learning by watching* (o più precisamente: *by reading*). Sotto questo profilo, si può anche leggere il racconto asciutto e scevro da infingimenti di Tanzi come un esempio illustrativo del modo in cui altri possano fare meglio sullo stesso suo solco, avendo potuto constatare la presenza di ostacoli interni importanti dentro la pubblica amministrazione e dentro i meccanismi politici. Secondo il vecchio adagio gramsciano il pessimismo della ragione che sta nelle pagine del libro apra la strada a un pragmatico ottimismo della volontà per chi voglia provare a implementare un'agenda economica liberale in Italia.

BIBLIOGRAFIA

- AFONSO A. - SCHUKNECHT L. - TANZI V. (2005), «Public Sector Efficiency: An International Comparison», *Public Choice*, June, no. 123(3), pp. 321-347.
- BANFIELD E.C. (1958), *The Moral Basis of a Backward Society*, The Free Press, New York (NY).
- BAUMOL W.J., (1999) «Retrospectives: Say's Law», *Journal of Economic Perspectives*, Winter, no. 13(1), pp. 195-204.
- BUCHANAN J.M. - MUSGRAVE R.A. (1999), *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*, MIT Press, Cambridge (Mass.).