

La Commissione Attali e l'Italia¹

di Franco BASSANINI e Mario MONTI

La *Commission pour la libération de la croissance française* ha suscitato in Italia, fin dal momento della sua costituzione, un'attenzione e un interesse straordinari e imprevisi. In nessun altro paese europeo, a parte la Francia, se ne è discusso e scritto quanto in Italia. Talora, anzi, in Italia l'attesa del rapporto Attali è perfino sembrata – paradossalmente – maggiore che in Francia.

Ha certamente attirato l'interesse degli italiani il fatto che la Francia - per studiare e proporre le riforme necessarie per rimuovere i freni e gli ostacoli alla sua crescita e alla sua competitività - decidesse di far ricorso anche ad esperti stranieri (e ad esperti italiani più che di altri paesi): nell'immaginario degli italiani, infatti, la Francia è una sorta di fratello maggiore, dal quale abbiamo imparato molte cose, spesso non riuscendo ad imitarle con lo stesso successo; un fratello maggiore abituato a guardarci dall'alto in basso, fiero della sua superiorità, chiuso in una autoreferenzialità venata di sciovinismo. Con la Commissione Attali veniva dunque clamorosamente smentito un radicato luogo comune.

Vi sono tuttavia – noi pensiamo – ragioni più profonde, che spiegano questa attenzione e questo interesse. L'Italia, come la Francia, vive con tremore e timore l'epoca della globalizzazione. Ne coglie le grandi opportunità, ma anche i rischi e le sfide. Come il rapporto Attali sottolinea fin dalle prime righe, il mondo è oggi attraversato dalla più forte ondata di crescita materiale della sua storia. Più di cento Paesi nel mondo hanno registrato nel 2006 una crescita superiore al 5% in termini di prodotto interno lordo: essa crea ricchezza e sviluppo a un ritmo finora sconosciuto, ma crea anche straordinarie e inedite disuguaglianze. Dovrebbe produrre una parallela crescita delle libertà, del sapere, della qualità della vita: talora lo fa, talora no.

Come è noto, infatti, la crescita economica non produce necessariamente crescita civile, culturale e sociale. Né

¹ E' l'introduzione alla edizione italiana del Rapporto Attali, *300 decisioni per cambiare la Francia*, Milano, Rizzoli-Egea, 2008.

emancipazione dalla povertà, dalla fame, dall'ignoranza e dalle malattie; o diffusione delle libertà e dei diritti. E' un indicatore parziale del progresso di un Paese (anche per questo, qualche mese fa, Nicolas Sarkozy ha affidato a Amartya Sen e a Joseph Stiglitz l'incarico di elaborare indicatori più raffinati). Resta comunque vero che la crescita, dunque la produzione di ricchezza, costituisce un presupposto se non una condizione necessaria per affrontare i problemi della fame e delle malattie, della povertà e dell'istruzione, del sottosviluppo e della qualità della vita. Molto dipenderà dall'uso che si farà di queste risorse. Ma è nondimeno certo che, per alcuni miliardi di esseri umani, per la prima volta nella storia questi problemi possono oggi essere affrontati, con una concreta possibilità di risolverli, nell'arco di una o due generazioni, grazie alla crescita, combinata con le straordinarie risorse di conoscenza e di interrelazione offerte dalla rivoluzione digitale (che della crescita è – come si sa – uno dei vettori cruciali).

La globalizzazione offre anche – come è noto – grandi e inedite opportunità per i Paesi sviluppati, ben oltre la pur importante apertura di nuovi mercati per i loro prodotti e i loro servizi. Oggi, tuttavia, una parte importante dell'Europa (Francia e Italia comprese) non partecipa alla crescita mondiale, o vi partecipa molto parzialmente. Anzi, molti europei e molti italiani vivono come una minaccia le grandi trasformazioni, le grandi sfide che caratterizzano questo cambio di millennio: le sfide della competizione globale, della rivoluzione digitale, dell'innovazione tecnologica e produttiva, della società della informazione, dell'emergenza climatica e ambientale; e, ancora, l'emergere sui mercati mondiali di nuove formidabili potenze economiche, i grandi flussi migratori, i problemi delle società multietniche e multiculturali, la domanda di nuovi diritti e di nuove libertà, la crescente richiesta di sicurezza, la segmentazione della società e la diversificazione dei bisogni e delle domande sociali. La verità è che gli italiani, come e forse ancor più dei francesi, intuiscono che queste sfide non possono essere vinte senza grandi riforme, senza forti innovazioni. Alcuni di loro temono che le riforme mettano in discussione rendite, privilegi, diritti acquisiti. Tutti capiscono che il cammino delle riforme è stretto, e ingombro di ostacoli e resistenze. Vedono che in Italia, più ancora che in Francia, le istituzioni e la politica sembrano inadatte a imboccarlo con decisione, incapaci di affrontare ostacoli e resistenze comunque formidabili.

La Commissione Attali interessa dunque all'Italia e agli italiani perché i due Paesi – per molti versi simili, per altri diversi - devono affrontare e vincere le medesime sfide. Perché entrambi hanno il problema di liberare energie e risorse per la crescita; entrambi

devono dunque, in negativo, censire e rimuovere i freni e i lacci che la ostacolano; e, in positivo, devono varare riforme intese a promuovere i talenti, l'iniziativa individuale e collettiva, la capacità e la voglia di intraprendere, di sperimentare, di innovare, di competere, di rischiare. Ma anche perché entrambi devono conciliare competizione, flessibilità, dinamismo e innovazione, con la salvaguardia di alti livelli di solidarietà e coesione sociale, di tutela dei diritti e delle libertà dei cittadini, di qualità della vita, di sostenibilità ambientale, di qualità dei servizi sociali. E perché entrambi devono fronteggiare gli ostacoli alle riforme e alle innovazioni opposti da interessi corporativi forti e ben radicati, da aree di privilegio e di rendita consolidate, favorite (in Italia più che in Francia) dalla carenza di un robusto senso dello Stato e di una rigorosa e condivisa etica civile

Ma la Commissione Attali ha interessato e interessa all'Italia anche per alcuni importanti scelte di metodo. Colpisce innanzitutto l'idea che un Governo - ancorché dotato di poteri assai più ampi e di una maggioranza parlamentare più larga e coesa di quelli di cui godono i governi italiani - scelga di affidare a una Commissione internazionale di esperti la ricognizione dei freni e degli ostacoli alla crescita e l'indicazione delle riforme e delle misure necessarie per rimuoverli; che questa Commissione sia formata secondo criteri di competenza, esperienza, integrazione multidisciplinare, pluralismo culturale e politico; che ad essa sia assicurata totale indipendenza di valutazioni e di proposte (e che tale indipendenza sia nei fatti rigorosamente rispettata); che dunque la Commissione risulti largamente *multipartisan* nella sua composizione, assolutamente *nonpartisan* nella conduzione dei suoi lavori e nelle conclusioni a cui è pervenuta; che ciononostante il Governo, per bocca del Presidente Nicolas Sarkozy e del primo ministro François Fillon, sottolinei e ribadisca l'impegno dell'esecutivo a tradurre le sue proposte, nella loro sostanza, in concreti progetti o misure di riforma e a sostenerle in Parlamento (se poi nei fatti riuscirà a mantenere questo impegno, lo diranno, beninteso, solo le cronache politiche dei prossimi mesi...); che, in coerenza con questo impegno, il Governo chieda alla Commissione di restare in carica, una volta consegnato il Rapporto, per monitorarne l'attuazione e darne conto alla pubblica opinione, accettando implicitamente il rischio di una valutazione in tutto o in parte critica da parte di un organismo dallo stesso Governo istituito.

Ma altri aspetti del metodo seguito dalla Commissione meritano di essere segnalati. Per esempio, la concentrazione dei suoi lavori:

alla Commissione sono stati dati solo quattro mesi di tempo per presentare il suo Rapporto, quattro in meno della mitica Commissione Rueff-Armand (1959-60), alla cui esperienza Sarkozy si è dichiaratamente ispirato. Ciò ha costretto tutti i suoi membri a un duro lavoro e a uno straordinario impegno, ma ha consentito di non perdere mai il filo di un confronto appassionato e serrato.

O ancora, la composizione multidisciplinare della Commissione, la scelta, largamente dovuta a Jacques Attali, di fare appello a una variegata molteplicità di competenze ed esperienze: non solo, dunque, economisti e giuristi, grands commis e scienziati dell'amministrazione (come di solito s'usa), ma psicologi e romanzieri, banchieri e industriali, ingegneri e consulenti di impresa, ex ministri e ex leader sindacali, giornalisti e esponenti del mondo del volontariato e delle associazioni dei consumatori. Sorprendentemente (almeno per noi, ma non forse per chi conosceva le straordinaria capacità di organizzatore culturale di Jacques Attali), l'ampio e diversificato spettro di competenze, esperienze e culture politiche dei suoi componenti non ha impedito alla Commissione di pervenire a conclusioni e proposte sostanzialmente condivise da tutti i suoi membri. Unanimità tanto più sorprendente, in quanto raggiunta su un progetto che non si limita a analisi generiche e *guidelines* generali, ma comprende un *set* di riforme e misure precise, coraggiose e innovative.

Altri aspetti di metodo, a nostro avviso non meno importanti, sono sostanzialmente sfuggiti all'attenzione dei media e degli osservatori italiani. Innanzitutto, la scelta di "dire la verità ai francesi", di far precedere ogni paragrafo del rapporto da un'analisi cruda e spietata della realtà economica e sociale della Francia di oggi, accompagnandola con un altrettanto impietoso *benchmarking* internazionale. E' stata una scelta voluta e consapevole, indotta, per vero, dalla stessa missione che il presidente Sarkozy aveva affidato alla Commissione: non solo identificare le riforme necessarie per far ripartire la crescita e vincere le sfide della globalizzazione, ma convincere i francesi della necessità di queste riforme. In Francia, ben più che in Italia, la paura del nuovo, della innovazione e delle riforme si nutre infatti di analisi indulgenti sulle condizioni del paese. Il rapporto della Commissione è dunque, innanzitutto, una sfida ai "medici pietosi", che offrono alibi a scelte di conservazione e alle resistenze degli interessi, dei privilegi e delle rendite colpite dalle riforme.

Come il lettore constaterà facilmente, un accurato *benchmarking* internazionale accompagna anche, paragrafo per paragrafo, l'individuazione delle riforme e delle misure proposte.

Grazie al brillante lavoro di uno staff di esperti di grande competenza (guidati da Josseline de Clausade e Emmanuel Macron), la Commissione ha puntualmente censito le *best practices* realizzate da altri paesi europei e extraeuropei, in modo da indicare al Governo, al Parlamento e alla società francese non solo le soluzioni ritenute in astratto più idonee, ma quelle già testate in altri paesi, di cui dunque è possibile verificare in concreto pregi e difetti, benefici e criticità. Ancora una volta smentendo l'immagine di autoreferenzialità e sciovinismo che dei francesi ha l'Europa, la Commissione ha così non soltanto nuovamente attirato l'attenzione dell'opinione pubblica francese sui ritardi accumulati dalla Francia, in molti campi, nei confronti dei suoi partners e competitori europei e non europei, ma anche invitato a imitarne l'esempio. Come era prevedibile, i paesi scandinavi e anglosassoni hanno fornito alla Commissione la maggioranza delle *best practices*; ma non pochi lettori saranno, forse, sorpresi nel constatare che anche l'Italia offre diverse esperienze d'eccellenza degne di essere imitate.

Ancora un punto, sul piano del metodo, merita una riflessione. La partecipazione di esperti stranieri. Jacques Attali, e lo stesso Presidente Sarkozy, l'hanno fortemente voluta, per allargare lo spettro delle esperienze e delle competenze, evitare i condizionamenti di impostazioni e visioni troppo *franco-françaises*, avere argomenti in più nell'azione di convincimento dell'opinione pubblica. Malgrado il notevole onere di tempo e di lavoro, peraltro a titolo del tutto gratuito, e i disagi logistici imposti dalla frequenza plurisettimanale delle riunioni, i membri stranieri hanno corrisposto a quelle aspettative con impegno ed entusiasmo. Il loro ruolo non è stato certo marginale: Attali e tutti i componenti francesi della Commissione hanno dimostrato, nei confronti delle osservazioni, dei rilievi critici e delle proposte degli stranieri, un interesse e una attenzione assolutamente rilevanti, e da noi stessi, forse, inattesi. Non ci siamo sentiti "stranieri". Certo, non siamo stati percepiti come tali.

Qualche lettore potrà chiedersi per quale ragione esperti stranieri, tutti già impegnati in attività di qualche rilievo nei loro paesi di origine o in istituzioni internazionali, abbiano accettato di dedicare parecchie decine di giornate di lavoro alla redazione di un rapporto sulle riforme francesi. In effetti, questa domanda ci è stata più volte rivolta negli scorsi mesi. La risposta non è difficile. Innanzitutto, la Francia è parte dell'Europa. Non c'è Europa senza la Francia. Ciò che serve alla Francia, serve all'Europa. Rimuovere i freni alla crescita francese, far ripartire la "locomotiva" francese è, anche, un contributo alla crescita europea, dunque italiana.

In secondo luogo i problemi e le sfide che la Francia deve affrontare sono, in larga misura, gli stessi che l'Italia, la Germania e altri paesi europei hanno davanti a loro. Possono essere fronteggiati, come già abbiamo notato, solo con grandi riforme, con grandi modernizzazioni. Il Presidente francese sembra (sembrava?) determinato a farle. La Commissione Attali è stata chiamata a progettarle. Il Governo Fillon a realizzarle. Se agli impegni seguiranno i fatti, l'Italia, la Germania, altri paesi europei potranno trarne profitto, avere modelli da valutare e eventualmente da imitare, ricavarne insegnamenti e incoraggiamenti.

In terzo luogo, ci affascinava l'idea di un'esperienza, breve ma intensa, di confronto e di collaborazione internazionale su un progetto di modernizzazione e di riforme. I lavori della Commissione non hanno tradito questa attesa: è stato un lavoro intenso, appassionato, ricco di idee, di stimoli, di riflessioni nuove.

Con l'occhio alla realtà e ai problemi del nostro Paese, per noi italiani vi erano tuttavia altri elementi di interesse. Innanzitutto, verificare in concreto l'ipotesi che il cammino della crescita e della modernizzazione possa essere agevolato dalla costituzione di una Commissione indipendente di esperti di diversa estrazione culturale e di variegate opinioni politiche, chiamata a offrire alla politica un progetto di riforme e di misure innovative rigorosamente *nonpartisan*. Ma soprattutto, offrire questo *set* di proposte a un Governo che si dichiarava pronto a dar loro rapida e coerente attuazione, o comunque a realizzare un programma intenso e rapido di modernizzazione del Paese; e che disponeva di poteri adeguati e di una maggioranza parlamentare larga e coesa, dunque delle condizioni migliori per mantenere questo impegno.

Possiamo dire che l'esperimento abbia avuto esito positivo? Certamente sì, quanto al primo dei due profili or ora ricordati. La diversità delle opinioni culturali e politiche è stata nei lavori della Commissione un fattore di arricchimento e mai un impaccio o un ostacolo. Il Rapporto della Commissione è stato apprezzato, nel suo complesso, dagli innovatori, dai liberali e dai riformisti del centrodestra e della sinistra francese, ed è stato parimenti criticato, come era prevedibile, dai conservatori di destra e di sinistra, e dai difensori di rendite, privilegi, interessi corporativi o localistici. Confermando che gran parte delle riforme e delle innovazioni necessarie per far fronte alle sfide di questo secolo non sono etichettabili a priori come di destra o di sinistra. Anche se, forse, possono essere definite a seconda della loro coerenza con alcune scelte di fondo, nella prospettiva di un "economia sociale di mercato", che valorizza il merito, i talenti, la capacità di

intraprendere ma sa nel contempo tutelare i diritti fondamentali di tutti, a partire dal diritto all'istruzione, alla sicurezza, alla salute e alla qualità ambientale.

Più incerta e comunque prematura è la valutazione dell'esito dell'esperimento sotto il secondo dei profili accennati. Malgrado dichiarazioni impegnative, e nonostante che un centinaio delle proposte della Commissione abbia già formato oggetto di proposte di legge o provvedimenti del Governo francese, non è facile prevedere oggi se il Rapporto Attali sarà attuato nel suo insieme, o se prevarranno invece le resistenze degli interessi organizzati e l'opposizione dei conservatori di destra o di sinistra.

Se ne possono trarre tuttavia già da oggi, forse, ragioni per una riflessione di fondo: che le coraggiose riforme strutturali delle quali c'è bisogno, in Italia come negli altri paesi dell'Europa continentale, per vincere le sfide della globalizzazione, hanno bisogno non soltanto di governi dotati di poteri forti e di maggioranze parlamentari larghe e coese; ma ancor più di leadership determinate e autorevoli e di un ampio sostegno *bipartisan*. La Costituzione della V Repubblica e la legge elettorale francese garantiscono al Presidente della Repubblica e al suo Governo, salvo che nei periodi di coabitazione, forti poteri e maggioranze ampie. Ciononostante, l'esito del progetto di modernizzazione è oggi ancora incerto. Sarkozy per primo ha avvertito l'insufficienza di queste "protesi" istituzionali: ha voluto esponenti socialisti nella squadra di governo, ha affidato – per l'appunto – l'elaborazione del "pacchetto" di riforme a una Commissione *multipartisan* (e similmente ha fatto per le riforme istituzionali con la parallela Commissione Balladur), ha scommesso – con alterna fortuna – sull'affermazione di una leadership riconosciuta e autorevole di campione della modernizzazione e delle riforme. Forse non basterà. Forse le sorti della modernizzazione dipenderanno dalla possibilità – che oggi appare remota – di aggiungere a questi elementi il supporto di un esplicito sostegno *bipartisan* che coinvolga, in un modo o nell'altro, le forze più riformiste della opposizione francese.

Franco Bassanini e Mario Monti

membri della Commission pour la libération de la croissance française

