

UN MESE DI SOCIALE:
GLI SNODI DI UN ANNO
SPECIALE

4.

Il nuovo bisogno di Stato

Roma, 23 giugno 2008



INDICE

1. Inquietudini globali e scricchiolii del mercato	Pag.	1
2. Il ritorno del bisogno di Stato	“	10
2.1. Voglia di protezione, poteri statuali diluiti	“	10
2.2. La “sacralizzazione” del territorio e il comunitarismo reattivo	“	18
3. Un nuovo equilibrio pubblico-privato: il <i>brand</i> di territorio che si fa “dal basso”	“	22

1. INQUIETUDINI GLOBALI E SCRICCHIOLII DEL MERCATO

Quello che si era imposto come il “pensiero unico” del primato assoluto del mercato sembra mostrare la corda, negli ultimi tempi, spiazzato dagli eventi. E con l’incrinatura della fiducia cieca negli automatismi del mercato comincia a farsi strada una rivalutazione del ruolo dello Stato che una certa cultura mercatista aveva voluto sbrigativamente mettere da parte. Con qualche sorpresa, nelle pieghe di una congiuntura economica difficile si riaffacciano fascinazioni di esplicito richiamo colbertista e protezionista, dissonanti rispetto al dibattito monocorde sul libero mercato come “destino” che aveva prevalso nel lungo periodo.

Nella traiettoria di senso tracciata dalla rivoluzione liberista degli anni ’80 il mercato era divenuto il solo orizzonte cognitivo del mondo occidentale, e la *deregulation* continuata era lo strumento operativo per assicurare una larga e rapida diffusione del nuovo paradigma economico e sociale. La celebre affermazione di Margaret Thatcher secondo cui “non esiste una cosa chiamata società” sottolineava l’illegittimità di ogni principio o progetto che potesse contrastare, anche in termini di mera regolazione o di controllo, la libertà d’impresa in senso lato, depotenziando così ogni strategia di governo collettivo, o praticata in nome dell’interesse generale, dell’economia e della finanza.

Ma oggi, in un mondo in cui i processi di globalizzazione accelerata hanno agganciato l’una all’altra le diverse dimensioni sociali e le diverse regioni geoeconomiche del pianeta come faglie interdipendenti, per cui gli smottamenti dell’una producono onde d’urto lunghe che si rifrangono minacciose sulle altre, il mercato non sembra più sufficiente a comporre gli squilibri di domanda e offerta a livello mondiale. Non basta più:

- a disciplinare ordinatamente i flussi globali e a scongiurare crisi di tipo planetario (basti pensare alle tempeste finanziarie degli ultimi mesi o alla crisi alimentare in corso);
- a proteggere le aree territoriali e settoriali che entrano via via in crisi (che si tratti dei paesi africani più poveri o dell’approvvigionamento energetico dell’Europa);



- a garantire la copertura di bisogni sociali diffusi e spesso drammatici, legati a fenomenologie demografiche relativamente nuove e impetuose, non presidiati da alcuna autorità statale o soggetto pubblico (dai problemi di integrazione innescati dai crescenti flussi migratori ai disagi legati all'invecchiamento della popolazione);
- a dare senso ai comportamenti collettivi (non bastano i pur ingenti profitti realizzati in Italia da alcuni segmenti industriali nonostante l'apprezzamento dell'euro, magari nell'export di alta gamma e nel consumo di lusso, per dare significato a sistemi sociali sempre più complessi).

Lo scenario di lungo periodo delle transazioni internazionali evidenzia un intenso incremento degli scambi mondiali di beni e dei flussi di investimenti.

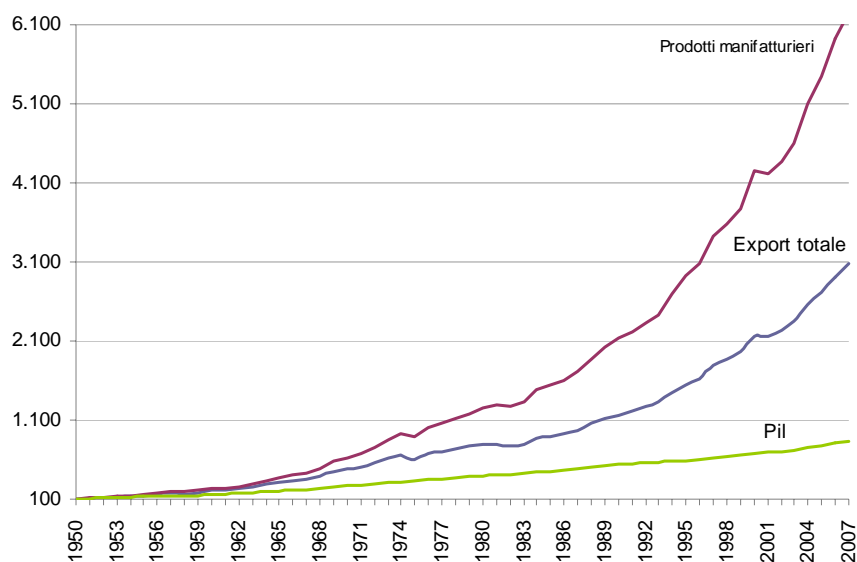
Negli ultimi cinquant'anni il valore del commercio mondiale è cresciuto a ritmi vertiginosi, con un andamento costantemente di gran lunga più sostenuto della crescita del Pil del mondo. Dal 1950 a oggi la ricchezza mondiale è aumentata di 8 volte (+3,8% medio annuo), il volume dell'export totale ha registrato una corsa quasi quattro volte più veloce della produzione (è aumentato di 30 volte, a un ritmo superiore al 6% medio annuo), e la componente degli scambi di prodotti manifatturieri è cresciuta ancora più rapidamente (60 volte, +7,5% medio annuo) (fig. 1).

Con un valore globale delle esportazioni di merci che ha superato i 13.500 miliardi di dollari nel 2007, anche l'evoluzione nel periodo più recente, riferita agli anni 2005-2007, appare molto accelerata, con tassi di variazione annua, in termini reali, superiori al 5% (tab. 1).

Gli investimenti diretti esteri sono stati pari a 1.306 miliardi di dollari nel 2006 (con fusioni e acquisizioni internazionali per un valore di 880 miliardi di dollari), segnando una crescita nominale del 38% rispetto all'anno prima, e riassorbendo quasi completamente la caduta verticale del 2001 e degli anni successivi. Le consistenze globali degli investimenti esteri hanno raggiunto la cifra di 12.474 miliardi di dollari, grazie soprattutto all'attività di circa 78.000 imprese transnazionali (fig. 2).



Fig. 1 - Andamento del Pil e dell'export di merci (in volume) del mondo, 1950-2007
(numeri indice: 1950=100)



Fonte: elaborazione Censis su dati Wto

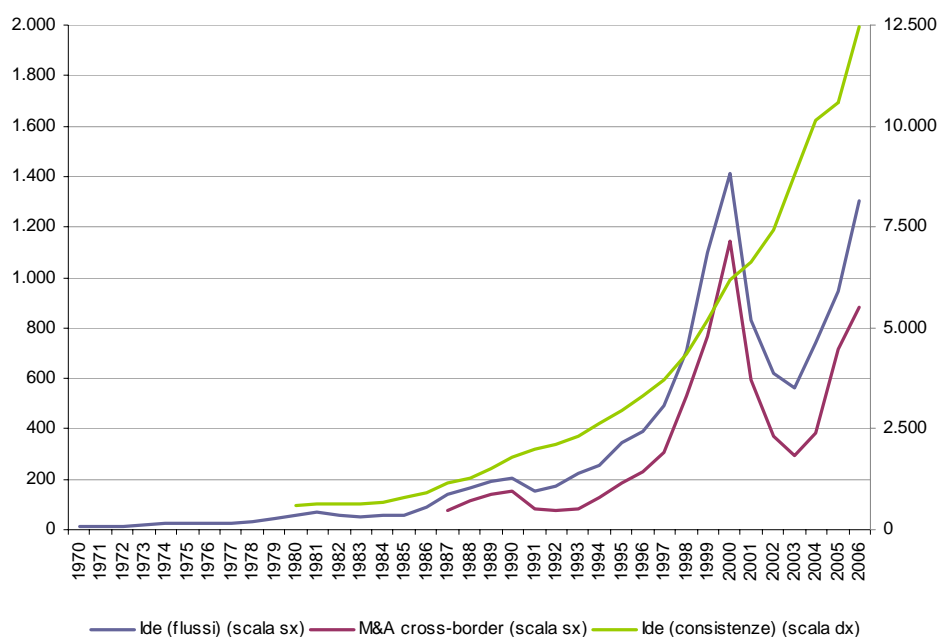
Tab. 1 - Pil ed esportazioni mondiali di merci e servizi, 2007 (miliardi di dollari e var. %)

	Valore dell'export (miliardi \$) 2007		Var. % reale annua		
			2005	2006	2007
Merci	13.570	Pil	3,3	3,7	3,4
Servizi	3.260	Esportazioni di merci	6,5	8,5	5,5

Fonte: elaborazione Censis su dati Wto



Fig. 2 - Investimenti diretti esteri e operazioni internazionali di fusione e acquisizione, 1970-2006 (miliardi di dollari)

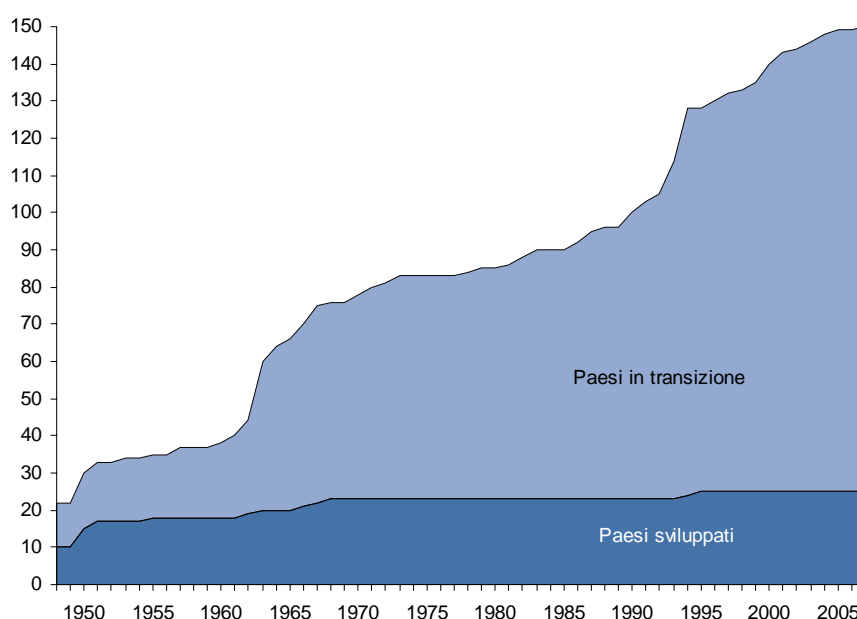


Fonte: elaborazione Censis su dati Unctad

Si tratta di risultati che era difficile immaginare nell'ottobre 1947, quando 23 paesi sottoscrissero l'adesione al Gatt (General Agreement on Tariffs and Trade), l'accordo che gettò le basi di un sistema multilaterale di relazioni commerciali con lo scopo di promuovere la liberalizzazione del commercio mondiale. Neanche il liberista più oltranzista avrebbe potuto allora prevedere la progressiva convergenza di Stati di tutto il mondo. Alla Wto, istituita nel 1995, aderiscono oggi 150 paesi, che rappresentano il 97% circa del commercio mondiale di beni e servizi. Mentre Banca mondiale e Fondo monetario internazionale promuovevano le politiche liberiste premendo per l'ulteriore espansione del mercato mondiale di merci, servizi e capitali, procedeva il graduale abbattimento dei tradizionali strumenti di protezione dei sistemi economici nazionali per mezzo di dazi e tariffe doganali sulle merci di provenienza estera (fig. 3).



Fig. 3 - Paesi membri del Gatt/Wto, 1948-2007 (v.a.)



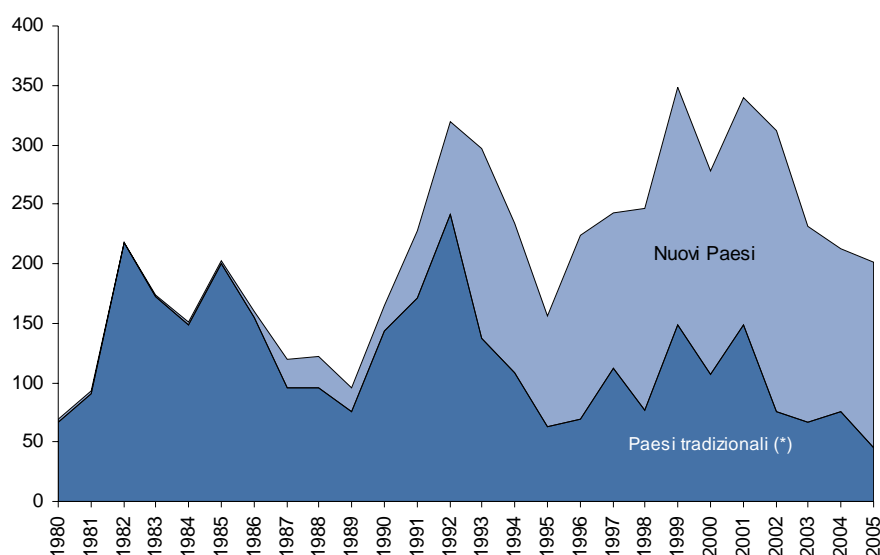
Fonte: elaborazione Censis su dati Wto

A lungo apologeti e detrattori del libero mercato hanno continuato a disputare aspramente sui vantaggi o i guasti della globalizzazione. Ma che qualcosa cominciasse a scricchiolare anche all'interno dei meccanismi stessi della Wto si rileva dal progressivo aumento del ricorso da parte di molti paesi a misure *antidumping*, tese a contrastare la pratica sleale delle vendite di prodotti sottocosto al fine di ottenere posizioni dominanti nel mercato e mettere fuori gioco la concorrenza. In fondo, si tratta di interventi di protezionismo "a breve termine" letti dai neoliberalisti, non senza qualche frustrazione, come la minaccia di nuove barriere al commercio, per quanto temporanee, che potrebbero contingentare i flussi globali (fig. 4).

Anche molti dei paesi che si propongono come strenui sostenitori della liberalizzazione del commercio internazionale non sfuggono alla tentazione di adottare di tanto in tanto atteggiamenti difensivi, e nel corso degli anni hanno incrementato l'uso di pratiche dirigistiche e protezionistiche al fine di tutelare singoli comparti delle economie nazionali.



Fig. 4 - Procedure antidumping avviate, 1980-2005 (v.a.)



(*) Usa, Ue, Canada, Australia.

Fonte: elaborazione Censis su dati Wto

Nei primi decenni di operatività del Gatt, per la maggior parte le misure *antidumping* erano state promosse da un piccolo gruppo di paesi: Stati Uniti, Unione europea, Canada, Australia. A metà degli anni '80 le azioni di difesa delle imprese nazionali, attraverso l'imposizione di dazi su determinati prodotti, sono aumentate nettamente e hanno cominciato a interessare attivamente anche i paesi in via di sviluppo. Lungo gli anni '90 le procedure *antidumping* avviate hanno continuato ad aumentare, con una crescita media annua dell'8% a fronte di una espansione del commercio mondiale in quel periodo del 5% medio annuo. Parallelamente, è diminuita la quota riferita ai paesi tradizionali, e a partire dalla metà del decennio i nuovi Stati (soprattutto Argentina, Brasile, Messico e India) si sono resi responsabili dell'incremento del numero delle iniziative, dirette soprattutto (per circa due terzi) verso altre economie in transizione.



Più in generale, il numero delle controversie internazionali in senso alla Wto (339 nell'arco di una decina di anni, dal 1995) è quasi pari ai casi registrati complessivamente in 47 anni di operatività del Gatt (433) (tab. 2).

Tab. 2 - Numero di controversie internazionali in seno al Gatt/Wto, 1948-2004

	Gatt 1948-1994 (47 anni)	Wto 1995-2004 (10 anni)
Usa	116	81
Ue	105	63
Altri Paesi sviluppati	78	55
Paesi in via di sviluppo	134	140
Totale	433	339

Fonte: elaborazione Censis su dati Wto

Ma le preoccupazioni più forti si appuntano al momento sugli scompensi determinati dal corso dei prezzi dei prodotti energetici (il petrolio e il gas per le società di consumo occidentali sempre più energivore), e riguardano ormai anche bisogni primari come quelli alimentari (figg. 5-6).

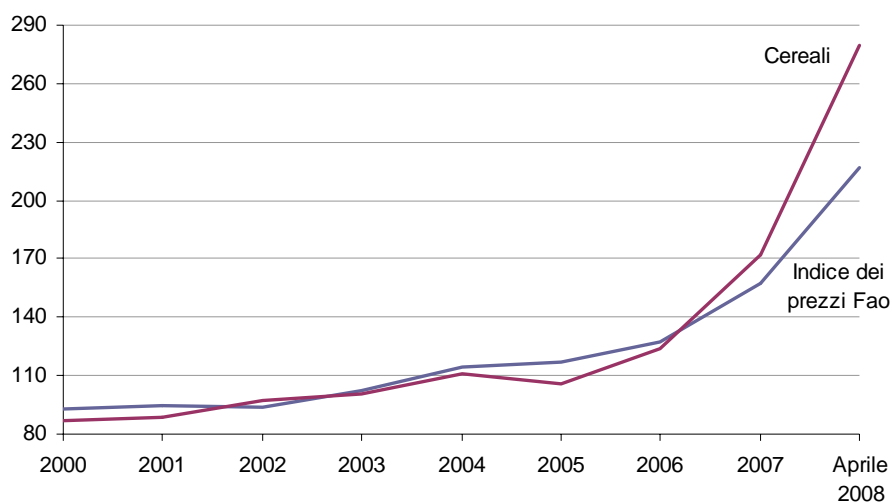
Quest'ultima crisi non coinvolge solo le popolazioni affamate dei paesi in via di sviluppo, ma si ripercuote anche sulle impennate dei prezzi alimentari in Italia. L'indice dei prezzi Fao è aumentato del 70% circa tra il 2000 e il 2007, e del 54% in un solo anno, tra l'aprile del 2007 e l'aprile del 2008. Il prezzo dei cereali, in particolare, è cresciuto del 92% nell'ultimo anno. Le quotazioni del riso e del mais hanno raggiunto i massimi storici, trascinando quelle di zucchero, caffè e cacao.

Quella "sindrome da impoverimento" che si era insinuata nel ventre dello stesso ceto medio si acuisce di fronte a paure ataviche che non eravamo più abituati ad affrontare. Per la prima volta, i figli si sentono più poveri dei padri, nonostante abbiano acquisito alti livelli culturali e competenze tecnologiche ben più elevate delle generazioni precedenti. E la percezione della progressiva erosione delle nostre certezze materiali viene amplificata



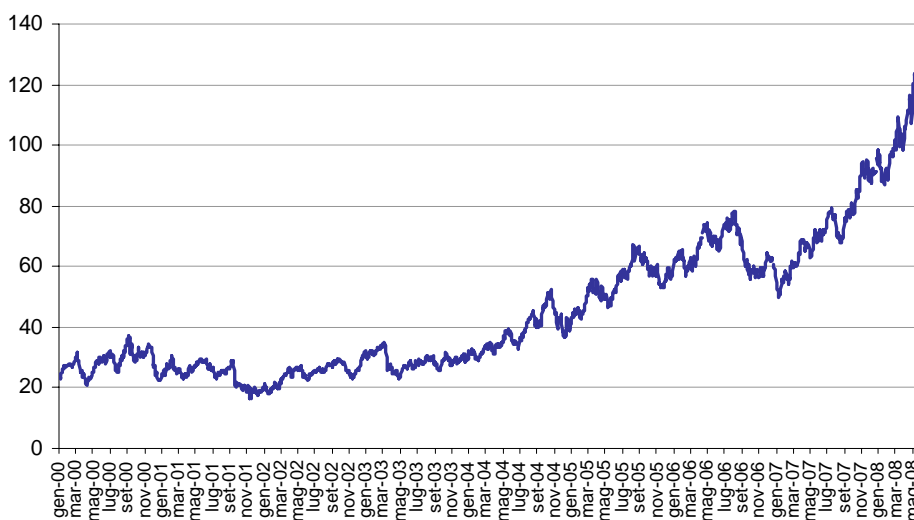
dagli spettri mediatici che aleggiano all'interno di un sistema circolare delle informazioni anch'esso privo di limiti spaziali.

Fig. 5 - Andamento dei prezzi alimentari, 2000-2008 (numeri indice: 1998-2000=100)



Fonte: elaborazione Censis su dati Fao

Fig. 6 - Andamento del prezzo giornaliero del petrolio (Brent), 2000-2008 (dollari per barile)



Fonte: elaborazione Censis su dati Eia



La questione tocca non solo i temi dell'economia, ma anche le modalità nuove dello "stare assieme" nel mondo di oggi senza più confini né periferie, in cui le frontiere nazionali sono diventate estremamente porose. Occorre affidarne la regia ai governi nazionali o piuttosto lasciarla al libero mercato? Il *mercator* deve subordinarsi alla *polis* – nazionale, super-nazionale o forse mondiale – accettando da essa un apparato di norme e di regole negoziate che guidino transazioni e flussi internazionali? Il mercato è effettivamente il migliore habitat possibile in cui coniugare libertà e sviluppo?

Nell'ansia generata dalle trasformazioni epocali della globalizzazione ritorna così, in modo oggettivamente confuso, un bisogno di Stato, di intervento pubblico, di responsabilità politica, che occorre declinare.



2. IL RITORNO DEL BISOGNO DI STATO

2.1. Voglia di protezione, poteri statuali diluiti

In una società ripiegata su stessa, attanagliata da una regressiva crisi di senso collettivo, nell' autorappresentazione sociale le preoccupazioni comuni affondano le radici nella condizione di insicurezza economica individuale. È in forte aumento la percentuale di italiani con un'opinione negativa sulla situazione in cui versa attualmente l'economia del paese. Erano già la maggioranza (58%) nella primavera del 2007, ma in autunno il malcontento ha contagiato quasi 4 italiani su 5 (74%). Le preoccupazioni riguardano anche la situazione occupazionale (78%) e le garanzie offerte dal sistema di protezione sociale nazionale (68%) (tab. 3).

La globalizzazione, inoltre, continua a dividere gli italiani: per il 50% è un fenomeno che conserva un valore positivo, il 37% ne dà invece un giudizio negativo, il 13% è incerto. Ma non è in discussione la rinuncia al libero mercato come grande cornice dei processi economici e sociali, su cui – vale la pena rimarcarlo – si esprime un consenso generalizzato, che aggrega il favore di un'ampia maggioranza di cittadini (il 74% ne dà un giudizio positivo, solo il 18% si mostra critico, l'8% non ha un'opinione in proposito). E non deve stupire che una quota di italiani pari al 48% considera positivamente il protezionismo, contro il 37% che esprime una valutazione negativa e il 15% di dubbiosi (tab. 4).

Questa asimmetria di opinioni, nel giudizio non pienamente complementare sui due modelli economici, lascerebbe pensare a un incompabile “dualismo psichico”. Si spiega però più facilmente con la considerazione che il bisogno di dirigismo e di Stato è soprattutto voglia di protezione dai rischi della globalizzazione, una voglia accentuata di fronte alla scomparsa di una solida dimensione pubblica – e quindi politica – di riferimento che possa mitigare il senso pervasivo di insicurezza, viste le sue origini remote.

L'ideologia liberista del “meno governo c'è, meglio è” non sembra più la risposta capace di garantire una tenuta sociale complessiva di fronte alle istanze di ricomposizione di squilibri angoscianti, e si diffonde la domanda



di intervento pubblico. Ma al tempo stesso non capiamo più quali siano i luoghi di governo capaci di affrontare questi fenomeni dirompenti:

- in alto, i poteri statuali appaiono neutralizzati dalle forze extraterritoriali del mercato o sono in gran parte delegati a istituzioni super-nazionali per quanto attiene alle scelte relative a parametri macroeconomici fondamentali;
- in basso, il primato del mercato globalizzato ha finito per innescare tendenze difensive del territorio, gelosie identitarie, l'arroccamento corporativistico del locale.

I diluiti poteri delle istituzioni politiche nazionali sono meno determinanti di ieri nel compito di garantire il benessere individuale. La globalizzazione ha spostato altrove, nei mercati finanziari internazionali come nelle normative e nei vincoli europei, meccanismi e sedi di decisionalità. Ma se la sovranità politica dello Stato nazionale non rappresenta più un baluardo sicuro per gli individui rispetto alle minacce portate alle loro prospettive di benessere, si sfalda la fiducia nelle istituzioni europee e torna una indistinta voglia di Stato.

Tab. 3 - Giudizio dei cittadini sulla situazione economica, occupazionale e della protezione sociale in Italia, 2007 (val. %)

		Positivo	Negativo	Non so	Totale
<i>Economia</i>	Primavera 2007	36	58	6	100
	Autunno 2007	23	74	3	100
<i>Occupazione</i>	Primavera 2007	24	73	3	100
	Autunno 2007	19	78	3	100
<i>Protezione sociale</i>	Primavera 2007	37	57	6	100
	Autunno 2007	25	68	7	100

Fonte: elaborazione Censis su dati Eurobarometro



Tab. 4 - Giudizio dei cittadini su globalizzazione, libero mercato e protezionismo, 2007 (val. %)

		Positivo	Negativo	Non so	Totale
<i>Globalizzazione</i>	Italia	50	37	13	100
	Ue	46	39	15	100
<i>Libero mercato</i>	Italia	74	18	8	100
	Ue	76	16	8	100
<i>Protezionismo</i>	Italia	48	37	15	100
	Ue	41	38	21	100

Fonte: elaborazione Censis su dati Eurobarometro

Mentre in un'economia "governata" le autorità politiche devono coltivare ambizioni e responsabilità finalistiche – crescita, occupazione, garanzia del potere d'acquisto, benessere diffuso, qualità della vita – poiché la misura di una buona gestione non può essere dissociata dai risultati, gli automatismi delle politiche europee imperniate sul ferreo trinomio "contrasto delle spinte inflazionistiche-equilibrio di bilancio nei conti pubblici-concorrenza" appaiono astratti e privi di elasticità di fronte al mutare delle condizioni sociali.

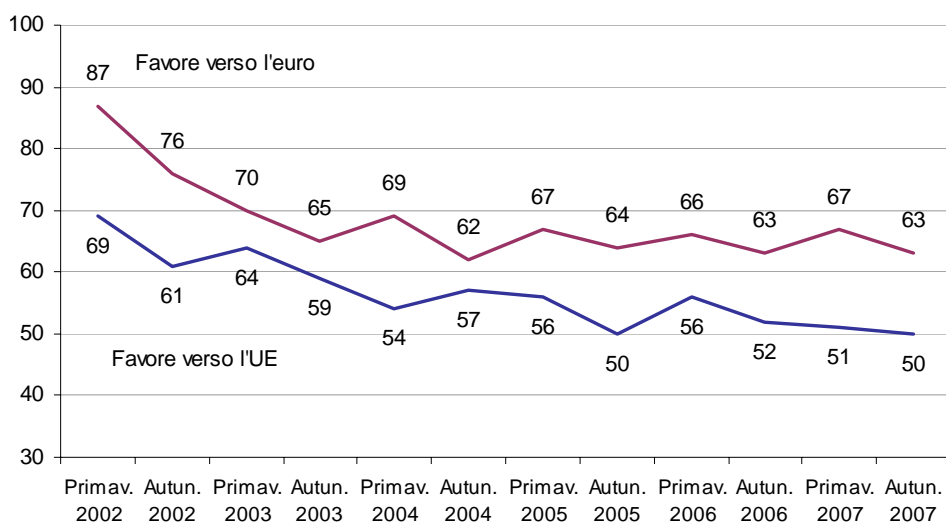
Certo, sulla delusione per le istituzioni europee ha pesato l'effetto incontrollato sui prezzi innescato dall'introduzione dell'euro. Ma tra la primavera del 2002 e l'autunno del 2007 il favore accordato alla moneta unica ha continuato a diminuire dall'87% al 63% degli italiani. E una crescente sfiducia nei confronti dei poteri sovranazionali si diffonde nella sensibilità collettiva. Nello stesso periodo, il favore per l'Unione europea si è ridotto dal 69% al 50% delle opinioni, toccando così un minimo storico, ben al di sotto della media europea (58%) (fig. 7).

In modo speculare, si riducono i giudizi positivi degli italiani sul ruolo che l'Europa deve avere in alcuni settori, dall'istruzione (22%) ai trasporti (26%), dall'economia (31%) alla sicurezza (34%) e alla tutela dell'ambiente (36%). In quasi tutti i casi non si va oltre il parere favorevole di un terzo dei



cittadini, con una riduzione anche di 11 punti percentuali (è il caso della scottante questione sicurezza) rispetto alla precedente rilevazione (tab. 5).

Fig. 7 - Favore verso l'Ue e l'euro degli italiani, 2002-2007 (val. %)



Fonte: elaborazione Censis su dati Eurobarometro

Tab. 5 - Giudizi positivi degli italiani sul ruolo dell'Ue in alcuni settori, 2007 (val. %)

	Primavera 2007	Autunno 2007	diff. %
Istruzione	29	22	-7
Trasporti	28	26	-2
Economia	37	31	-6
Sicurezza	45	34	-11
Ambiente	47	36	-11
Politica estera e difesa	53	41	-12
Terrorismo	53	41	-12

Fonte: elaborazione Censis su dati Eurobarometro



Un popolo orfano di protezione pubblica dai rischi e dalle minacce esterne chiede quindi maggiore presenza dello Stato nell'indirizzo e nella regolazione dei processi economici e sociali. Alla domanda circa quale delle istituzioni nazionali debba avere più poteri, secondo i risultati delle consuete indagini Censis condotte all'uscita dei seggi elettorali, la quota delle opinioni a favore dello Stato centrale è aumentata in maniera netta, con un balzo dal contenuto 30,9% del 1999 – gli anni del decentramento – ad oltre il 43% nel 2004, fino all'attuale 47,5% del corpo elettorale rilevato in occasione delle ultime consultazioni politiche del 13 e 14 aprile (fig. 8).

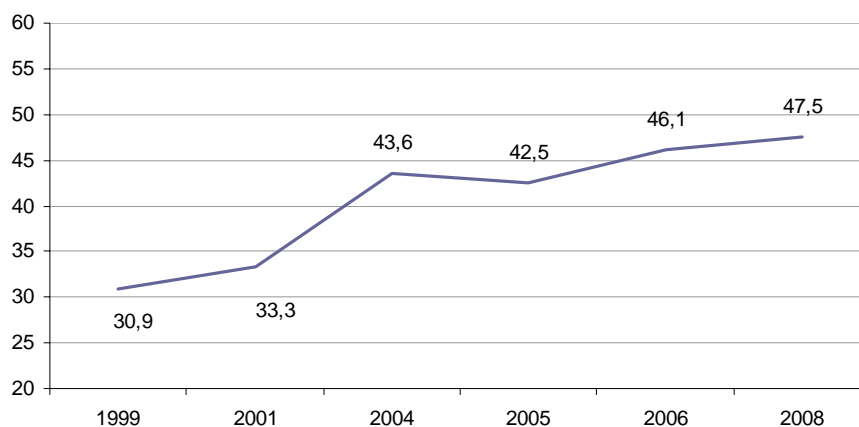
In alcune zone settentrionali del paese (specialmente nel Triveneto) o in alcune aree politiche (l'elettorato della Lega Nord) queste proporzioni si attenuano (tab. 6), ma non al punto da mettere in dubbio l'impressione generale che la cultura sociale italiana si stia muovendo verso una rivalutazione della funzione politica, non solo simbolica, dello Stato, e che l'opinione largamente maggioritaria tra i cittadini esprima l'attesa nei confronti dello Stato affinché esso garantisca attraverso interventi "verticali" e messi in moto da un attivismo decisionista (la sicurezza, la gestione dei rifiuti, la sanità) che il complesso delle relazioni sociali non smetta di produrre vantaggi individuali.

Negli anni '90, alla prima grande prova degli effetti della globalizzazione, le inquietudini sociali e le destabilizzanti incertezze economiche si erano tradotte nella forma della malinconica rabbia locale contro tutto ciò che era di promanazione centralistica. Ora qualcosa è profondamente cambiato.

Se in passato la domanda rivolta alle istituzioni e alla politica era di accompagnare la corsa soggettuale verso il benessere e l'inclusione sociale, con fini certi e predeterminati, oggi si chiede di attenuare l'incertezza nello spazio aperto in cui ci si gioca il futuro. La rinnovata domanda di responsabilità pubblica poggia sullo scambio del tradizionale binomio "esclusione *sociale*-tutela *collettiva*" con la nuova combinazione "vulnerabilità *individuale*-incolumità *personale*" rispetto a rischi dilatati nel tempo e nello spazio. Per le nuove esigenze, il tradizionale *welfare state* universalistico ha esaurito la sua forza di spinta, e i nuovi bisogni sociali (dalla *long-term care* per gli anziani alla qualità della vita urbana) rimangono scoperti, disegnando i tasselli di *un sociale non presidiato* da nessun soggetto pubblico.



Fig. 8 - Elettori favorevoli a un incremento del potere dello Stato, 1999-2008 (val. %)



Fonte: indagini Censis, 1999-2008

Tab. 6 - Una nuova distribuzione dei poteri tra le istituzioni nazionali deve privilegiare: (val. %)

	Partito votato alla Camera				Altri	Totale
	Il Popolo della Libertà	Lega Nord	Partito Democratico	Unione di Centro		
Stato centrale	44,0	15,3	60,9	50,3	43,4	47,5
Regioni	31,5	44,5	19,2	27,3	32,4	28,4
Province/Comuni	24,4	40,2	20,0	22,4	24,1	24,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2008



L'affievolirsi della capacità di protezione e di sostegno rispetto ai flussi competitivi globali tradizionalmente esercitata dalle reti del governo statale nazionale ha colpito anche il sistema delle imprese, a tutti i livelli. Basti pensare che oggi, in nome del libero mercato e del principio della concorrenza, incontrano resistenze persino piani di “salvataggio” dei conti e dell’occupazione di un’azienda a controllo statale.

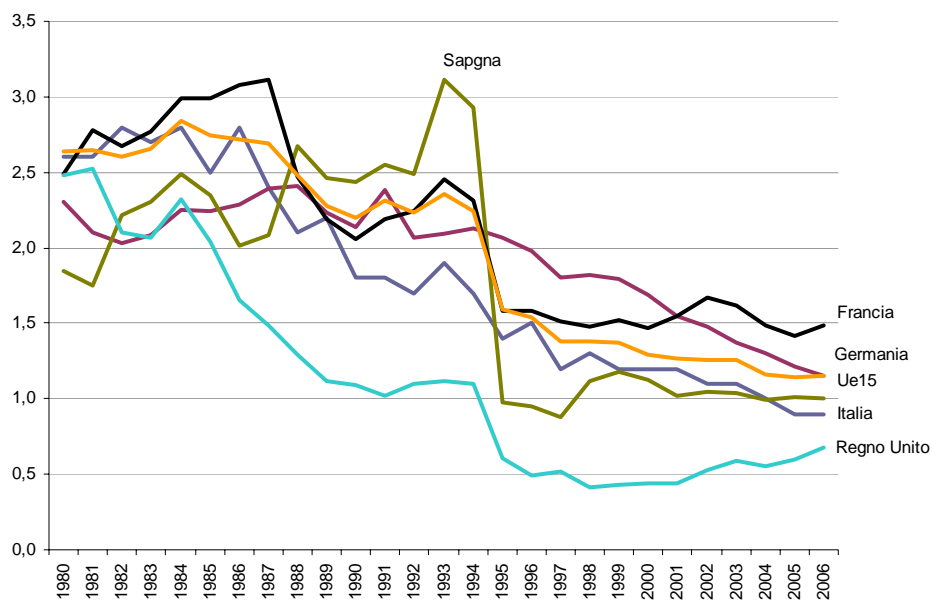
Più in generale, i trasferimenti alle imprese e i contributi pubblici alla produzione si sono progressivamente asciugati nel tempo: corrispondevano a un ammontare pari al 2,6% del Pil nel 1980, all’1,8% nel 1990, all’1,2% nel 2000, per poi ridursi drasticamente allo 0,9% nel 2006 (fig. 9).

In passato, anche l’espansione della spesa pubblica per investimenti è stata spesso impiegata come misura per rilanciare il Pil. Se si osserva l’evoluzione temporale degli investimenti pubblici, si evidenzia però una significativa riduzione dopo il 1991. Dopo questo anno, in Italia la spesa pubblica per investimenti è diminuita più che nel resto d’Europa, fino a toccare il minimo storico nel 1995 (il 2,1% del Pil, il massimo era stato il 3,5% nel 1982) come effetto di una politica fiscale e monetaria restrittiva per far convergere i conti pubblici sui criteri indicati nel Trattato dell’Unione economica e monetaria. Successivamente, gli investimenti pubblici hanno ripreso ad aumentare leggermente, e nel 2006 il valore si è attestato al 2,3% del Pil (fig. 10).

La nuova fase della competizione internazionale, la struttura dei costi della concorrenza, l’ascesa di paesi in grado di mettere sotto sforzo i tradizionali attori dell’economia mondiale, colpiscono nel vivo gli interessi personali, le reti locali sono in affanno, si invocano regole che proteggano. Si definiscono allora strategie di “sindacalismo” di territorio, duro e rivendicativo, col rischio di innescare processi di *corporativismo localistico*. Chi invece sfugge a questa logica mostra vitalità soggettuale, tentando di agganciare il locale alle reti competitive di medio e lungo raggio (*le minoranze vitali*).

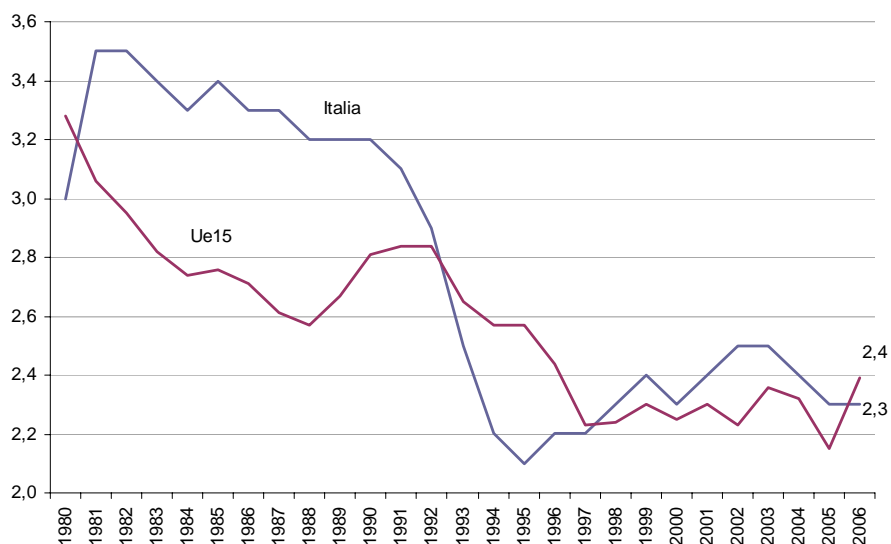


Fig. 9 - Andamento dei trasferimenti pubblici correnti alle imprese (contributi alla produzione), 1980-2006 (% del Pil)



Fonte: elaborazione Censis su dati Banca d'Italia

Fig. 10 - Andamento degli investimenti pubblici, 1980-2006 (% del Pil)



Fonte: elaborazione Censis su dati Banca d'Italia



UN MESE DI SOCIALE:
GLI SNODI DI UN ANNO SPECIALE

2.2. La “sacralizzazione” del territorio e il comunitarismo reattivo

Il senso diffuso di insicurezza e vulnerabilità delle condizioni di vita si accompagna alla percezione dell'assenza di una istituzione cui rivolgersi con fiducia per mitigare l'incertezza di futuro. Nel mondo ridisegnato dai processi di rapida globalizzazione, in cui una larga parte dei poteri nella sfera economica è stata trasferita a meccanismi di deregolamentazione su scala planetaria o alle tecnocrazie di Bruxelles, e le transazioni commerciali sono affidate alla fluttuazione deregolamentata delle libere forze del mercato, le istituzioni politiche possono fornire scarso aiuto.

Si pensi, ad esempio, ai poteri notevolmente ridimensionati della Banca d'Italia sulla politica monetaria, ai necessari passaggi di condivisione delle scelte economiche e di finanza pubblica nazionali nei periodici vertici dell'Ecofin o del Fondo monetario internazionale, alle “pagelle” dei *rating* internazionali, ai veti posti agli “aiuti di Stato”. Non a caso, delegazioni di operatori di comparti produttivi nazionali, piegati dal rialzo del prezzo del gasolio, a malincuore manifestano la loro protesta direttamente a Bruxelles, non più fra i palazzi romani.

L'incolumità personale è allora diventato l'ambito privilegiato di esercizio dell'offerta politica nazionale, a tutti i livelli (dallo Stato al sindaco). Quello che l'élite politica nazionale può fare è polarizzare la propria offerta su un ambito, quello della sicurezza personale, contro crimini reali o potenziali, e trarne profitti ai fini elettorali. In questa sfera di intervento, infatti, i margini di manovra rimangono ampi, perché nel mondo globalizzato la libera circolazione delle persone non ha conosciuto una deregolamentazione pari a quella assicurata ai flussi di merci e di capitali. I poteri statali possono essere impiegati per chiudere le frontiere ai migranti, per irrigidire le norme sul diritto d'asilo e di cittadinanza, per inasprire le pene per i clandestini, si possono fermare ed espellere gli stranieri indesiderati, si possono pattugliare le città con l'esercito, costruire nuovi centri di permanenza temporanea e prigioni.

Si spiega anche così il montare dell'allarme criminalità – e poco importa la relazione accertabile fra causa ed effetto, perché in questo caso percezioni e definizioni pubbliche coincidono. Così dilaga, in base a molti indicatori, la preoccupazione per la sicurezza, il timore della criminalità predatoria, i



fenomeni di disagio correlati all'immigrazione. Le famiglie che denunciano la percezione di rischio nella zona in cui vivono sono passate dal 30,9% del totale nel 1995 al 34,6% nel 2007 (fig. 11).

Un incremento di meno di quattro punti percentuali in più di dieci anni potrebbe sembrare poca cosa. Ma ciò che più conta è che i dati mostrano che il clima di paura cambia nelle diverse aree del Paese (al Nord-ovest quasi 4 famiglie su 10 si sentono a rischio) e che le differenze territoriali contano soprattutto nell'evoluzione temporale della percezione di insicurezza. Nelle regioni del Nord-est la quota di cittadini che si considerano molto o abbastanza a rischio di criminalità è cresciuta in modo più intenso che altrove (+7,5% tra il 1995 e il 2007) (tab. 7).

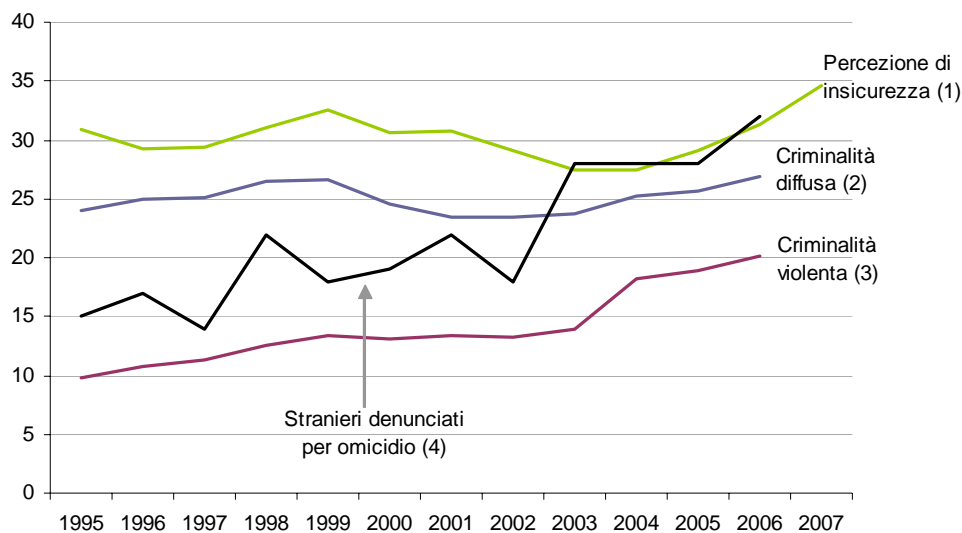
Sul piano sociale prevalgono le paure di perdere il lavoro, di vedere deteriorati i livelli di benessere e di consumo raggiunti, di smarrire le tradizioni, la memoria storica, le identità collettive. Si possono leggere in questa chiave anche le mobilitazioni spontanee contro i fenomeni di devianza (spaccio, prostituzione nelle strade, baracche e accampamenti illegali di immigrati), come espressione della "voce" territoriale e microcomunitaria, dove la città, il quartiere, la strada esprimono i confini dell'"io" e la "sacralizzazione" del territorio veicola l'uscita da una condizione di impotenza.

L'insicurezza individualizzata tende così ad esprimersi, non già nelle forme tradizionali della rappresentanza di bisogni e interessi sociali, bensì attraverso aggregazioni comunitarie reattive, socialmente disomogenee, proprio come l'aggregazione trasversale all'origine del successo alle ultime elezioni di un partito politico come la Lega Nord, che ha fatto del territorio il collante orizzontale del consenso.

Il disagio del territorio si è dunque quotato al mercato elettorale, ed è stata premiata un'offerta politica che guarda agli interessi delle comunità locali. Scommettendo sulla loro difesa, si è potuta costruire un'aggregazione socio-politica orizzontale, interclassista e comunitaria, capace di intercettare le istanze dei cittadini di un territorio, a prescindere dalle connotazioni sociali di ciascuno. Ma non per questo la Lega ha finito per trasformarsi in un "partito contenitore", come il Pdl o il Pd, perché in questo caso il territorio rimane il saldo riferimento trasversale e discriminante.



Fig. 11 - Criminalità e percezione di insicurezza, 1995-2007



(1) Famiglie che avvertono molto o abbastanza il rischio di criminalità nella zona in cui vivono (%).

(2) Furti e rapine per 1.000 abitanti.

(3) Crimini violenti per 10.000 abitanti.

(4) Stranieri denunciati per omicidio sul totale dei denunciati (%).

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat, Ministero dell'Interno

Tab. 7 - Famiglie che avvertono molto o abbastanza il rischio di criminalità nella zona in cui vivono per ripartizione geografica, 1995-2007 (val. %)

	1995	2007	diff. %
Nord-ovest	32,7	38,4	5,7
Nord-est	19,6	27,1	7,5
Centro	32,7	38,0	5,3
Mezzogiorno	34,7	33,8	-0,9
Italia	30,9	34,6	3,7

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat



Da una parte, dunque, si profila la domanda di Stato, dall'altra si afferma un comunitarismo reattivo che riflette la focalizzazione sulla domanda di beni politici locali e dal valore fortemente comunitario. Riproponendo così l'oscillazione di un pendolo semantico, di una dialettica socioeconomica e sociopolitica – “localismo-flussi globali”, “territorio-forze extraterritoriali del mercato”, “arroccamento localistico-proiezione internazionale”, “comunità degli interessi locali-forza dei *big player* transnazionali” – rispetto alla quale non sarà facile far prevalere la logica necessaria dell’“*et et*”.



3. UN NUOVO EQUILIBRIO PUBBLICO-PRIVATO: IL BRAND DI TERRITORIO CHE SI FA “DAL BASSO”

È indispensabile impegnarsi in un esercizio di interpretazione del ritorno, nella percezione diffusa, del bisogno di Stato e di direzione politica. Si tratta di un processo culturale che deve orientare l'azione di governo in un anno speciale, in cui si sono addensate le attese e vanno affrontati gli snodi sociali fondamentali del cambiamento.

Per declinare quale debba essere il punto in cui pubblico e privato si incontrano, occorre sgombrare il campo da un possibile equivoco:

- non si pensa alla riproposizione del paradigma dello Stato come soggetto generale dello sviluppo, che aveva avuto grande fioritura nella stagione delle partecipazioni statali;
- bensì all'applicazione della responsabilità pubblica sulla dimensione orizzontale dei processi socioeconomici in corso.

Una concezione dello Stato come soggetto generale dello sviluppo, appartenente a un canone interpretativo valido fino alla seconda metà degli anni '60, sarebbe oggi irrimediabilmente anacronistica, non tenendo conto delle invarianti strutturali della società italiana, policentrica e molecolare, in cui la moltiplicazione dei soggetti per proliferazione in campo sociale ed economico ha portato oggi alla presenza di 4.000 medie imprese leader e di 5 milioni di piccole imprese e microimprese personali, sancendo la definitiva desublimazione dello Stato come soggetto sovraordinato alla società.

Occorre invece rimodulare il rapporto pubblico-privato attraverso un ricentraggio sulla risorsa territorio con i suoi valori simbolici e *asset* materiali: infrastrutture, nodi logistici, servizi di *welfare* locale, *utilities* efficienti, ma anche paesaggio, qualità della vita, coesione comunitaria, meccanismi identitari connessi al territorio.

Nella gara aperta dalla globalizzazione vincono i soggetti che non hanno perso i legami con i luoghi di radicamento tradizionali, pur nella dilatazione del loro spazio competitivo. In gran parte, le medie imprese protagoniste negli ultimi anni di un inaspettato ciclo positivo non hanno spezzato le



relazioni locali in nome della proiezione internazionale, ma anzi rinsaldano la propria presenza su scala globale coniugando la spinta a presidiare i nuovi mercati con il *brand* di territorio, utilizzando i significati che il territorio è in grado di trasmettere, incorporandoli in marchi e prodotti aziendali riconosciuti e apprezzati nell'economia mondiale.

In passato il modello di sviluppo prevedeva che l'insediamento della fabbrica, magari identificata con la città stessa (l'auto a Torino, la chimica, la siderurgia), avrebbe garantito al territorio assorbimento occupazionale e significativi livelli di indotto economico. In cambio il pubblico offriva le aree, facilitava l'investimento, forniva le attrezzature infrastrutturali di base, garantiva a livello centrale incentivi e sostegni finanziari, mentre a livello locale si chiudeva un occhio sulle esternalità negative dei processi di produzione poco attenti alle compatibilità ambientali, e al sindaco bastava prevedere piani di espansione edilizia magari accompagnati da una componente di case popolari, e tutto si teneva.

Oggi lo scambio tra pubblico e privato è mutato profondamente. L'impresa attinge a manodopera straniera, non necessariamente reclutata sul territorio; le sedi di produzione si distribuiscono dove le condizioni sono più convenienti, o si spostano per essere più vicine ai nuovi mercati di consumo e accorciare così le filiere; si utilizzano subfornitori delocalizzati, e anche l'indotto si sparpaglia alla scala sovralocale, così come l'accesso al credito non ha più connotazioni localistiche; infine, anche il ciclo dell'economia per agglomerazione dei distretti industriali, basata su "reti corte" fisiche e relazionali, si è andato esaurendo.

Le funzioni di servizio e i componenti di prodotto possono sempre essere acquisiti all'esterno, ma il radicamento simbolico rimane. Il nuovo scambio tiene, però, se la responsabilità pubblica restituisce indietro la garanzia che non si degradi quel legame virtuoso con il territorio e il valore aggiunto che ne deriva. Perciò è necessaria una "manutenzione" continua del territorio ed elevati livelli di qualità localistica (ambientale, di servizi pubblici, di benessere comunitario).

L'origine di territorio del *brand* rimanda ai luoghi e ai valori simbolici di cui il territorio è sostrato attivo e parte integrante. Lo scambio giocato sul *brand* territoriale appare evidente, ad esempio:



- nelle *imprese-mondo*, capaci di connettersi e di misurarsi con i flussi globali valorizzando beni locali non riproducibili e quotabili nell'economia globale come tipicità del *made in Italy*;
- nelle *città-impresa*, come la Parma “capitale” della gastronomia con un legame indissolubile con Barilla, azienda leader nel mondo nel mercato della pasta, con esportazioni in più di un centinaio di paesi e una produzione in 26 stabilimenti, 14 in Italia e 12 all'estero;
- nelle *imprese di territorio*, come il Sagrantino di Montefalco, che incorpora nei prodotti il valore del *brand* territoriale come modalità per competere e dai confini dell'Umbria aspira a diventare conosciuto in tutto il mondo.

I prodotti che maggiormente connotano il più tradizionale *made in Italy* fanno capo al settore agro-alimentare di qualità, all'abbigliamento, le calzature, i mobili, la gioielleria, le produzioni in vetro e ceramica: settori e nicchie in cui al nostro paese è assicurata forte penetrazione e leadership nei mercati internazionali. Una parte notevole di questo successo sulle piazze estere è riconducibile non solo alla innegabile qualità organolettica o manifatturiera di queste produzioni, quanto a quell'addizionale in termini di cultura e immagine che tende a caratterizzarsi come seduzione del “buon vivere” piuttosto che come semplice ricerca della *griffe*.

L'agro-alimentare italiano e la moda, ad esempio, sono sicuramente settori di punta nel panorama produttivo nazionale: lo sono per il fatturato complessivo, per il valore delle esportazioni, per il contributo che sono in grado di conferire all'immagine dell'Italia all'estero. Ma al di là del valore delle produzioni, dell'impatto occupazionale, del sostegno fornito alla bilancia dei pagamenti, è il contenuto simbolico indissolubilmente radicato nel territorio di origine a conferire a tali produzioni il valore aggiunto del *brand* italiano di qualità, riconosciuto a livello mondiale.

La città-impresa per antonomasia, Torino, la *one company town* in cui tutto era Fiat, è diventata *Torino Internazionale*. La crisi degli stabilimenti Fiat è stata segnata nel quinquennio 2000-2005 da una riduzione della produzione torinese da 518 mila a 205 mila auto all'anno. Un andamento analogo si è registrato negli stabilimenti italiani di tutto il gruppo Fiat, con una produzione dimezzata da più di 1,4 milioni di auto a 726 mila. Ma l'*automotive* torinese, quello che una volta si chiamava “indotto Fiat”, collegato da un rapporto di dipendenza di mercato e di tecnologia a un'unica



impresa leader, si è ristrutturato trasformandosi in un sistema della produzione automobilistica tendenzialmente mondiale.

Nel frattempo, il sistema metropolitano torinese ha saputo rilanciare il proprio ruolo grazie ai grandi progetti infrastrutturali e alla valorizzazione del contributo apportato dai molteplici soggetti protagonisti del cambiamento (dalle amministrazioni pubbliche ai soggetti imprenditoriali, dai gestori delle reti alle forze sociali) e la città sta riscoprendo una nuova centralità come grande città di scambio. Ha dovuto però attrezzarsi adeguatamente anche al proprio interno, per garantire al tempo stesso alti standard di competitività nell'orizzonte internazionale, attrattività, tenuta sociale, puntando su un inconfondibile "marchio" di fabbrica cittadino. Il progetto di riposizionamento di Torino è stato fortemente legato, oltre che all'evento olimpionico del 2006, alla riorganizzazione delle reti di integrazione urbana e dell'area metropolitana, degli spazi e delle funzioni della città e del suo intorno, mantenendo uno sguardo vigile all'impatto sia sull'economia urbana che sulla qualità sociale. Così la città ha potuto mantenere i suoi primati nazionali nel corso della lunga transizione dalla caratterizzazione industriale monoculturale verso la polifonia delle vocazioni urbane.

Un altro caso esemplare è quello delle città-porto. In passato la città portuale nelle sue diverse componenti sociali "respirava" con il porto, da cui dipendevano le buone o cattive sorti. Ma oggi le maestranze possono essere straniere, nelle aree portuali arrivano capitali di investimento di terminalisti provenienti da paesi esteri, vettori e flussi che gravitano sugli scali marittimi sono intercontinentali. In questo caso lo scambio pubblico-privato poggia sul perno delle Autorità portuali, che fanno regolazione e investimenti nelle opere marittime, e il porto garantisce al territorio l'immissione nelle "reti lunghe".

Il processo di globalizzazione dei mercati e la progressiva internazionalizzazione delle economie, con l'affacciarsi sullo scacchiere geoeconomico mondiale di paesi fino a poco tempo fa esclusi o rimasti ai margini delle relazioni commerciali, stanno stimolando i principali protagonisti del nuovo "gioco competitivo" a massimizzare l'efficienza dei propri apparati di trasporto e di logistica, siano essi a servizio dei passeggeri o delle merci. Le componenti della mobilità delle persone, del trasporto delle merci, della catena logistica, all'interno di contesti competitivi sempre più ampi, hanno acquisito una valenza strategica che va ben oltre il mero



obiettivo del contenimento di una pur rilevante voce di costo, e identificano anzi una vera e propria leva competitiva straordinaria per i diversi sistemi-paese.

Da questo punto di vista, è difficile non cogliere l'immagine dei porti come varchi di accesso ai tanti territori italiani, come terminali di giunzione del *cluster* terra-mare, come "ponti" di lancio per le imprese italiane orientate all'export, come "cerniere" tra i flussi e i territori nello scenario globalizzato.

L'espansione geografica dei mercati e l'intensificazione delle relazioni commerciali intercontinentali, con i conseguenti cambiamenti delle rotte marittime dei principali vettori, sono legati inoltre all'orientamento sempre più marcato verso la distribuzione su scala internazionale non più solo di materie prime e fonti primarie di energia necessarie alle fasi di produzione, ma soprattutto di beni e prodotti finiti per i mercati di consumo finali attraverso il trasporto containerizzato. Anche in Italia i traffici marittimi stanno conoscendo una fase di crescita sostenuta: tra il 2000 e il 2006, pur a fronte di una stagnazione della congiuntura economica, il traffico di merci in navigazione internazionale e di cabotaggio nei principali porti italiani è aumentato del 15,7%, i container movimentati del 39,7%, i passeggeri imbarcati e sbarcati del 13,2%.

I porti costituiscono così una rete di nodi primari della filiera logistica determinanti tanto per i processi di approvvigionamento del sistema produttivo, tanto per l'immissione delle imprese italiane esportatrici nelle "reti lunghe", quanto per il sostenimento delle dinamiche dei consumi sociali. Basti considerare che il trasporto marittimo è la prima modalità di trasporto nel commercio estero: nel 2006 il 61,2% del volume complessivo delle merci importate e il 46,2% di quelle esportate dall'Italia hanno viaggiato via mare e hanno trovato negli scali marittimi italiani le attrezzature e i servizi indispensabili per le operazioni di sbarco, imbarco, magazzinaggio e trasferimento del carico da una modalità all'altra.

Nella ridefinizione dei rapporti di forza nel nuovo "gioco competitivo" risulteranno certamente determinanti gli interventi tesi a potenziare le sinergie logistiche del sistema dei trasporti, operando dunque sull'ammodernamento e il potenziamento delle attrezzature portuali, e sulla complessa rete di nodi e infrastrutture lineari per favorire l'intermodalità,



l'ottimizzazione dei tempi di movimentazione delle merci, la compressione dei costi dei servizi.

Al di là dei tanti esempi che si possono citare, se si guarda ai migliori processi di internazionalizzazione di nuova generazione non più legati, come in passato, ai vantaggi della delocalizzazione, ma pienamente integrati nei mercati esteri, si scopre che quasi la metà delle imprese italiane (il 49,1%) non si appoggia a nessun ente quando decide di espandersi nei mercati esteri: né alle nostre ambasciate (0,5%), poco abituate a svolgere funzioni di *front-office* per il mercato estero, né all'Ice, con le sue 112 sedi sparse nei cinque continenti (vi si rivolge solo il 4,3% degli imprenditori che intendono investire all'estero) o agli altri enti pubblici come Simest e Sace (solo lo 0,5% delle piccole imprese, appena l'1,5% delle aziende con più di 50 addetti) (tab. 8).

L'apertura alla globalizzazione e la competitività italiana vengono dalla vitalità dei soggetti e dalle loro strategie, dalla proliferazione continuata di *start-up* individuali, dalla forza del nuovo sviluppo locale e della coesione sociale che ne è alla base. Il nuovo rapporto pubblico-privato, insomma, non si costruisce con l'intervento straordinario, con le aziende a partecipazione statale, con le grandi agenzie pubbliche nazionali, ma "dal basso", nella dimensione comunitaria della vita collettiva, nelle sue componenti di qualità, con le conseguenti esigenze di responsabilizzazione degli enti locali e delle autonomie funzionali affinché garantiscano efficienza operativa nel sociale, nelle *utilities*, nelle infrastrutture di proiezione.

D'altra parte, è sufficiente constatare come l'insieme delle 47 società a controllo comunale delle 6 principali città italiane impegnate nei servizi di *public utilities* hanno prodotto nel 2006 ricavi per quasi 17,3 miliardi di euro e contano più di 79.000 dipendenti (tabb. 9-10). Si comprende meglio il rilievo dell'attività svolta dai Comuni tramite le società di *utilities* se si considera che, misurata in termini di costi di gestione, essa ha rappresentato circa dieci volte il volume della spesa corrente del Comune di Brescia, oltre quattro volte quella del Comune di Milano, circa lo stesso valore di quella di Roma.

È dunque nella *communitas* che si materializza la nuova economia pubblico-privata, che si costruisce il bene comune, ed essa rappresenta il vero perno intorno a cui ruota una cultura di sviluppo moderna basata su un'articolata *poliarchia di territorio* coerente con le trasformazioni in atto.



Tab. 8 - Soggetti a cui si rivolgono le imprese italiane per le attività di internazionalizzazione (val. %)

	Classe dimensionale		Totale
	Fino a 49 addetti	50 e più addetti	
Nessuno	50,7	43,6	49,1
Associazioni di categoria	15,1	10,5	14,2
Banche	8,2	13,5	9,5
Società di consulenza	5,3	9,8	6,3
Camera di commercio	6,0	5,3	5,9
Ice	4,8	3,0	4,3
Altri enti pubblici	0,5	1,5	0,7
Società finanziarie	0,5	1,5	0,6
Ambasciate	0,2	1,5	0,5
Altri	8,7	9,8	8,9
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Fondazione Nord Est-UniCredit Corporate Banking, 2008

Tab. 9 - Ricavi, dipendenti e dividendi delle società controllate dai principali Comuni italiani, 2006 (v.a., milioni di euro e var. %)

	Ricavi		Dipendenti		Dividendi percepiti dal Comune	
	2006	var. % annua	2006	var. % annua	2006	var. % annua
Milano	8.484	17,5	23.502	-0,3	248,3	201,5
Roma	3.649	14,4	30.309	4,2	59,5	14,5
Brescia	2.050	22,4	2.831	-0,3	83,1	19,1
Torino	2.022	26,0	10.633	3,6	14,0	-2,7
Napoli	585	-6,5	8.832	-2,9	-	-
Bologna	498	8,2	3.034	2,4	12,2	14,2
Totale	17.288	17,0	79.141	1,7	417,2	82,0

Fonte: elaborazione Civicum su dati societari



Tab. 10 - Le principali società italiane di *public utilities* (v.a. e milioni di euro)

	Ricavi 2006	Dipendenti 2006	Capitalizzazione al 31 gennaio 2008	Dividendi distribuiti nel 2007
AEM-Milano	6.546	4.031	8.365	126
Iride (ex AEM-Torino)	2.451	3.004	1.585	50
HERA-Bologna	2.248	6.227	2.820	81
ACEA-Roma	2.055	5.518	2.598	115
ASM-Brescia	1.966	2.210	(*) 3.841	120
ATM-Milano	670	8.599	-	-
AMA-Roma	567	7.161	-	-
Totale	16.503	36.750	19.209	492

(*) A fine 2007.

Fonte: elaborazione Civicum su dati societari

