

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO - BICOCCA
Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale
Corso di Laurea Magistrale in
Programmazione e Gestione delle Politiche e dei Servizi Sociali



MODELLI DI GOVERNANCE E SVILUPPO DELLA FILANTROPIA STRATEGICA NELLE
FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA: IL PROGRAMMA “WELFARE IN AZIONE” DI
FONDAZIONE CARIPLO E IL SUO IMPATTO SULLE RELAZIONI CON I TERRITORI

Relatore
Prof. EMANUELE MARIA POLIZZI

Relazione finale di
GIULIA PIERMARIA
Matr. Nr. 845226

INTRODUZIONE

Le Fondazioni di Origine Bancaria risultano essere ancora oggi, a trent'anni dalla loro nascita, tra gli attori più interessanti e ambigui del panorama del welfare italiano. Effetto del processo di privatizzazione del sistema bancario nazionale, nonostante le critiche rivolte a tali istituti nel tempo, le FOB si sono evolute, superando il semplice scopo erogativo, entrando nell'alveo dei protagonisti dei processi di policy-making territoriali e inserendosi a pieno titolo sotto l'ombrello del cosiddetto "secondo welfare". Dato il ruolo delle FOB, sempre più influente e dibattuto, abbiamo ritenuto potesse valere la pena approfondire alcuni aspetti, tra cui in particolare le dinamiche relazionali instaurate con gli altri attori dei territori. Le domande che ci hanno indotti sono diverse: qual è il ruolo delle Fondazioni nei processi di sviluppo locale? Come si pongono le Fondazioni nei processi di policy-making? Data la loro influenza sui contesti urbani, possono svolgere funzione di advocacy? Ricoprono anche un ruolo di tipo politico o puramente operativo? Come si relazionano con gli altri attori del territorio e, in particolare, con il soggetto pubblico?

Sulle motivazioni alla base dello studio della filantropia, profondamente esplicativo è il recente prodotto di Arrigoni, Bifulco e Caselli (2020), che ci guida nell'analisi delle questioni principali presentate dalla letteratura in riferimento al tema: le caratteristiche del cosiddetto "filantrocapitalismo", i processi di finanziarizzazione, il rapporto tra filantropia e conoscenza, filantropia ed élite. Per quanto riguarda il primo tema, gli autori si domandano sulla base dell'ampia letteratura in merito quali siano effettivamente gli aspetti positivi delle nuove forme di filantropia, che vedono una diversa attivazione del mercato. Da questo punto di vista si presentano nel panorama analitico diverse considerazioni, alcune di natura più celebrativa, che si concentrano particolarmente sulle virtù della coincidenza tra "ragioni del dono e i meccanismi dell'accumulazione" ossia capacità di problem-solving e promozione del cambiamento sociale, e altre di natura decisamente più critica, che esaminano invece le problematiche emerse dalle varie sperimentazioni, ossia l'evidente aumento delle disuguaglianze nonché la frequente genericità nell'esposizione degli obiettivi. Le questioni rilevate e da approfondire sono in questo caso tre: la contraddizione tra "interesse individuale e interesse collettivo" o tra "valore sociale ed economico nel caring capitalism"; la questione relativa alla legittimità democratica del potere della filantropia di porsi come policy maker (*philanthro-policymaking*), portata in evidenza da Rogers (2011), incentrata sulla considerazione della capacità delle organizzazioni filantropiche, comunque soggetti privati e senza obblighi di accountability, di imporsi nei processi decisionali, decisamente di natura più politica, relativi a temi collettivi; la questione dell' "immunità perpetua" di cui i filantropi

possono avvalersi grazie alla natura della loro attività e all'esplicitazione di dati relativi a risultati ottenuti, che giustificano e rendono più accettabile l'iniqua concentrazione della ricchezza e legittimano al contempo la "pretesa a governare" (Guilhot, 2006) di tali attori. L'introduzione di strumenti di natura finanziaria, incentrati sulla dimensione di *measurement*, nella gestione delle questioni sociali rappresenta da questo punto di vista un tema di rilievo dato che impone livelli altissimi di specializzazione ed expertise, rafforzando il riconoscimento dell'azione filantropica che riesce intrinsecamente a riunire in sé il "doing well" e il "doing good". Le principali criticità riportate a tal proposito sono la riduzione, l'eccessiva semplificazione di problemi complessi, l'inibizione della flessibilità dei servizi, la scarsa o mancata considerazione della voce dei beneficiari (Arrigoni, Bifulco, Caselli, 2020).

Per quanto riguarda invece la questione della relazione tra filantropia ed élite: si tratta di un binomio ben riconosciuto, così come la capacità della prima di produrre o riprodurre le seconde, ovviamente con particolare riferimento alle fondazioni private, titolari di ingenti patrimoni. Le fondazioni private, infatti, rappresenterebbero secondo gli autori il luogo privilegiato di connessione tra ricchezza e influenza politica, data la loro collocazione in quello che viene definito uno "spazio ibrido", che permetterebbe alle élite di "fare politica senza averne l'aria" (Offerlè et al., 2012), attraverso finanziamenti o supporti alle fondazioni, assecondando contestualmente il processo di depoliticizzazione che vede il trasferimento di competenze tipicamente appartenenti all'ambito pubblico, da organi politici a strutture non democraticamente legittimate (Arrigoni, Bifulco, Caselli, 2020).

Lo scritto, sulla base di queste considerazioni, e dell'interesse da esse suscitato, vuole approfondire alcune di queste tematiche, con particolare attenzione all'influenza degli enti filantropici privati, come le Fondazioni di Origine Bancaria, sull'agenda pubblica locale. Le FOB rappresentano un osservatorio ideale, date le loro peculiarità, indagate approfonditamente nel primo capitolo e date le caratteristiche proprie del contesto italiano, che presenta una "tensione fra de-politicizzazione e ri-politicizzazione... acuita da una declinazione peculiare della post-democrazia – la crescita di poteri extra-pubblici, extra-territoriali ed extra-statali (Crouch, 2003) – che ha trovato la strada spianata da una antica storia di elevato privatismo, fragilità delle strutture intermedie, leaderismo politico" (Arrigoni, Bifulco, Caselli, 2020).

Lungi da noi compiere una valutazione relativa alla legittimazione di tali strutture, ci limiteremo a compiere un'analisi attinente ai modelli relazionali in uso, nel contesto lombardo, da una delle più grandi FOB italiane e i territori da essa presidiati (intesi come amministrazioni pubbliche e attori), sulla scia di studi sulle realtà di Milano e Torino, condotti da S. Ravazzi.

Ci concentreremo in particolare sullo studio di uno dei programmi più innovativi realizzati recentemente da Fondazione Cariplo, ossia il programma “Welfare di comunità e innovazione sociale” o “Welfare in azione”, che ha visto la luce con la sua prima edizione, nel 2014. Finalizzato alla costituzione di welfare di comunità sui territori della Lombardia e del Piemonte orientale, Welfare in Azione ha messo in campo nuovi strumenti diretti naturalmente al raggiungimento degli obiettivi preposti, numerosi e anche essi fortemente innovativi, ma che sono stati (volontariamente?) causa di forti variazioni nelle dinamiche relazionali tra Fondazione e il suo territorio di riferimento, nonché dell’evoluzione della natura erogativa di Fondazione Cariplo, aspetto che rappresenta l’ipotesi della nostra analisi.

La tesi presenta quindi quattro capitoli: nel primo indagheremo la natura delle Fondazioni di Origine Bancaria, fornendone la definizione, studiandone le principali caratteristiche, individuando le svolte normative necessarie alla loro nascita e successiva proliferazione; in seguito, cercheremo di comprenderne il ruolo nel sistema di welfare italiano.

Nel secondo capitolo, incentrato sulle dinamiche di governance, analizzeremo i principi costituenti la governance delle Fondazioni, ne individueremo gli organi, le strutture, per poi rintracciare nella letteratura nuovi possibili modelli di gestione. In tale frangente, ci confronteremo con il concetto di “filantropia strategica”, che si riferisce ad alcuni aspetti già esaminati, intesa come nuova modalità di amministrazione e direzione delle erogazioni. Infine, ci dedicheremo al già citato studio di alcune delle possibili strutture di relazione tra Fondazioni e altri soggetti territoriali (sia pubblici, sia appartenenti al mondo del privato/privato sociale), tenendo in considerazione la cornice estremamente ampia in cui ci inseriremo, date le innumerevoli analisi svolte in tal senso¹.

Nel terzo capitolo ci concentreremo sullo studio del programma “Welfare di comunità e innovazione sociale” o “Welfare in azione”, indagandone le principali caratteristiche, mentre nel quarto e ultimo capitolo ci dedicheremo alla dimostrazione della nostra ipotesi, tramite un’indagine qualitativa costituita da interviste semi-strutturate, in profondità, attraverso le quali abbiamo cercato di cogliere le prospettive dei diversi attori in gioco. Approfondiremo, tramite la rilevazione delle principali criticità, le dinamiche di relazione e le loro evoluzioni nel corso della realizzazione dei progetti.

Non si tratterà di una valutazione dei progetti ma di un’analisi trasversale, inerente al posizionamento di Fondazione rispetto ai soggetti naturalmente predisposti alla definizione delle politiche pubbliche; non ci soffermeremo neanche sulle valutazioni relative alla figura delle

¹ Come, ad esempio, gli studi sul ruolo delle fondazioni nella governance delle città di Baltimora e Bristol, condotti da M. Pill e S. Davies;

Fondazioni, numerose e relative a diversi ambiti: il presupposto di partenza è l'esistenza, nonché l'attività, delle FOB, fatti concreti e incontestabili che giustificano l'interesse rispetto ai temi che affronteremo e la mancata invettiva sull'essenza politico-economica di attori la cui operosità, e relative conseguenze, non possono restare inosservate.

CONCLUSIONI

L'elaborato aveva l'intento di verificare ed indagare l'eventuale impatto che il programma "Welfare in Azione", promosso e finanziato da Fondazione Cariplo, possa aver avuto sulle dinamiche relazionali instaurate tra Fondazione e i territori beneficiari degli interventi, nonché gli elementi caratterizzanti l'effettiva strategicità delle erogazioni.

Sulla base delle evidenze raccolte, è possibile confermare l'ipotesi di partenza, ossia l'effettivo cambiamento nella gestione dei finanziamenti da parte di Fondazione Cariplo, trasformazione che ha determinato una rivoluzione nelle dinamiche relazionali territoriali, nonché una nuova forma di "introduzione" di Fondazione nei territori. Ci riferiamo in particolare ai nuovi strumenti messi in campo da Fondazione, la quale conferisce nuovo valore all'autodeterminazione di enti e attori locali. Flessibilità e fiducia sono alla base delle relazioni con i soggetti beneficiari, che si sentono realmente fautori e protagonisti dei progetti, aspetto che sembrerebbe scontato ma che in realtà rappresenta una sorta di "mosca bianca" nel sistema dei finanziamenti, sempre più vincolati ad azioni o aree di intervento predefinite. L'accompagnamento strutturato da Fondazione, poi, con i processi di monitoraggio e valutazione, accompagnamento al fundraising, comunità di pratiche, ha consentito non solo una maggior efficacia degli interventi, un livello più elevato di efficienza, ma anche un cambiamento di tipo "culturale", relativo alla raccolta e alla lettura del dato, alle competenze inerenti alla garanzia di sostenibilità ma ha anche favorito la creazione di nuovi link e forme di apprendimento. Per quanto riguarda le nuove forme di introduzione di Fondazione nei territori e di impatto sulle strutture di policy making territoriali, possiamo quindi riconoscere due livelli, chiaramente tra loro connessi; il primo di tipo relazionale/informale, il secondo programmatico/formale:

1. Cariplo ha evidentemente fatto una scelta, ben identificata da C. Guidetti nel corso dell'intervista, relativa al rapporto con i territori: l'accompagnamento strutturato, una novità rispetto a progettazioni finanziate da altri soggetti, ha consentito a Fondazione di costruire delle relazioni "*molto strette*" (cit. Guidetti) con i territori, rappresentati in questo frangente dagli Uffici di Piano, i luoghi privilegiati della programmazione territoriale nonché sede dello studio e dell'osservazione sul sistema di welfare locale; considerati questi aspetti,

torniamo un momento sulla scelta erogativa di Cariplo, ampiamente chiarita nelle sue peculiarità: Fondazione nel Documento Programmatico Previsione Pluriennale (DPPP) 2020-2023, afferma la propria natura erogativa definendone le specifiche modalità, prevedendo nuove forme di collaborazione con i territori: Welfare in Azione rappresenta l'esempio lampante di come Fondazione persegua tale intento attraverso il superamento della semplice dimensione valutativa nonché dei limiti posti dalla definizione di fondazione "erogativa". Questo aspetto, di tipo prevalentemente terminologico, risulta essenziale anche da un punto di vista puramente strategico, data la connessione tra "intensità di relazione" tra finanziatori e enti beneficiari delle erogazioni e sviluppo di performance manageriali e operative analizzata e portata alla luce nel secondo capitolo di tale scritto (Boesso, Cerbioni, Mian, 2019), elemento riconosciuto e confermato dagli esiti della nostra analisi;

2. L'inserimento di temi, obiettivi, servizi, attività propri dei progetti nei Piani di Zona conseguenti il triennio, rappresenta forse l'elemento più evidente della messa a sistema del modello proposto da Fondazione che si introduce, tramite le progettazioni che spesso rientrano tra i nuclei dei documenti, nel sistema di policy making territoriale; è importante ricordare che le linee di sviluppo previste del bando sono ben definite e, come già specificato, non riguardano contenuti o attività ma si incentrano sulla gestione dei sistemi di governance: l'attenzione è posta sulle reti, quindi sugli attori del territorio e le loro interazioni nonché gestione generale del sistema dei servizi. L'orientamento al modello comunitario, inoltre, impone anche una nuova modalità di interazione con la cittadinanza, una nuova visione e successivo coinvolgimento dei gruppi informali: si vuole impattare sulla gestione dei bisogni individuali, tramite soluzioni messe in atto dalla collettività, andando quindi a rimodellare anche la quotidianità dei servizi nonché le strutture tipiche proprie del lavoro sociale così come lo intendiamo oggi. L'obiettivo, quindi, non è tanto la costituzione di colonne parallele al sistema vigente ma l'innesto, l'inserimento nelle strutture del welfare locale e, come affermato da Guidetti, si tratta di un esito raggiunto in tutti i casi esaminati dalla ricerca di Lombardia Sociale.

Fondazione, quindi, con i progetti descritti, ha indubbiamente voluto compiere un investimento, non solo su modelli di welfare considerati più efficaci ed efficienti, ma nella costruzione di un nuovo rapporto con i territori presidiati, una relazione che va oltre il contatto con le Fondazioni di Comunità diffuse nella regione: Cariplo è entrata in connessione con le reti, le partnership territoriali, attraverso il percorso di accompagnamento descritto; si è inserita nei sistemi vigenti, volendone cogliere criticità e potenzialità, evidenziando la complessità delle possibili modalità di

integrazione tra Fondazioni e amministrazioni pubbliche, oggetto di studio e dibattito nel mondo accademico e qui marginalmente riportata. A tal proposito, l'introduzione dei nuovi strumenti e modelli proposti da Welfare in Azione nei documenti di programmazione locale ne costituisce un esempio più che utile e svela una nuova possibile evoluzione dei temi precedentemente riportati, in riferimento alla letteratura offerta da Ravazzi (2016): con tali esiti, infatti, è possibile rivalutare il livello di integrazione tra Cariplo e le istituzioni locali. Non si tratta sicuramente di un livello di integrazione pari a quello proposto dalla città di Torino², comunque ci riferiamo a progetti definiti nel tempo, pertanto non stabili; tuttavia, l'introduzione di un modello proposto da Fondazione, che si concentra anche su competenze di fundraising finalizzate al "sostegno" futuro delle progettazioni, concede se non altro la nascita di una prospettiva in tal senso. Inoltre, se la stabilità non è ancora caratteristica garantita, sicuramente riscontriamo un livello di pervasività della collaborazione tra enti locali e Fondazione piuttosto elevato, verificato dagli elementi prima descritti in relazione all'influenza dei progetti sulla programmazione territoriale.

Altro elemento interessante, è il nuovo posizionamento di Cariplo rispetto ai processi di policy making territoriali, aspetto già indagato nelle sue componenti squisitamente teoriche nell'introduzione: Cariplo, tramite Welfare in Azione, vuole porsi come nuovo soggetto programmatore? Questo risulta essere un elemento riconosciuto dagli attori, e poi esplicitato da Guidetti che definisce l'intervento di Cariplo come un'operazione che avrebbe potuto compiere il programmatore pubblico regionale. Consideriamo questo aspetto il più stimolante, in riferimento a ipotetici approfondimenti futuri, preferibilmente fondati su un confronto più strutturato con Regione Lombardia. Sarebbe utile uno studio relativo alla natura, all'evoluzione del riposizionamento di Fondazione nell'ambito della programmazione, accompagnato da un'osservazione delle eventuali reazioni di Regione, tramite interviste dirette o momenti di confronto tra gli enti, tentando di verificare contestualmente la possibilità di un nuovo ruolo di advocacy in capo a Fondazione (previsto dal DPPP già citato), forse più adatto alla sua natura privata rispetto a quello di programmazione.

Per quanto riguarda i limiti della ricerca effettuata, riportati e descritti nei paragrafi precedenti, ci limitiamo a evidenziare la presunta partecipazione di attori maggiormente ingaggiati, meno critici rispetto ad eventuali problematiche. Sarebbe interessante approfondire le tematiche affrontate con altri soggetti, appartenenti a progetti considerati meno incisivi, o a reti di più complessa gestione; inoltre, l'analisi sui Piani di Zona non è stata effettuata direttamente, ci siamo limitati a riportare gli esiti della ricerca di Lombardia Sociale.

² Consideriamo anche che i progetti WiA si inseriscono in più realtà territoriali;

In conclusione: nonostante le forti critiche riportate nei confronti nel welfare filantropico, e alle fondazioni di origine bancaria in particolare, soprattutto in seguito all'emergenza da Covid-19 e non solo, è impossibile negare il peso di tali istituzioni nei sistemi di welfare territoriale. Gli ingenti patrimoni, nonché l'alta specializzazione interna, accompagnati da elementi di strategia imprenditoriale, rendono le FOB vere e proprie fucine di innovazione, capaci di sostenere eventuali tentativi e fallimenti. Queste possibilità hanno concesso a Fondazione Cariplo di sperimentare nuovi modelli e strumenti, non solo di sostegno ai territori di riferimento, ma anche di relazione con gli stessi, sperimentandosi in un nuovo ruolo, forse più "politico". Non offriamo valutazioni ideologiche rispetto a quest'ultimo punto, ci limitiamo a riportarne l'esistenza e a coglierne la portata, concludendo con le parole di K. Villadsen (2011), in relazione alle possibili connessioni tra filantropia³ e "lavoro sociale":

“However, politicians, planners and researchers who might perhaps too hastily advocate more ‘pluralization of welfare’ or that ‘the public sector should learn from voluntary organizations’ should be attentive to the innovative potentials as well as to the costs at which this knowledge will come”.

³ Attenzione, si riferisce a un modello differente di filantropia, ossia quello del secolo scorso.