

Fondazioni e identità territoriali

Carlo Trigilia

(Università di Firenze)

Congresso Nazionale dell'ACRI

Siena, 10-11 Giugno 2009

1. Premessa

Il titolo di questo convegno suggerisce che nell'identità di un territorio vi siano le radici del suo futuro. Il rapporto tra identità locale e prospettive di sviluppo non è però semplice e scontato. Non sempre l'identità favorisce lo sviluppo locale, a volte spinge verso il declino o la stagnazione. A quali condizioni si può innescare un percorso positivo? E quale ruolo possono giocare le fondazioni in tale processo.

Cercherò di proporre una risposta a questi interrogativi attraverso il percorso seguente. Anzitutto, è opportuno chiarire che cosa possiamo intendere per identità territoriale, e in che senso essa influisce sull'ascesa o il declino di determinati luoghi. In secondo luogo, farò riferimento ad alcune grandi trasformazioni in corso, legate al processo di globalizzazione e alle sue conseguenze economiche e politiche per il destino dei territori. La globalizzazione pone certamente delle sfide per le identità consolidate, ma apre anche delle opportunità per quei territori che sapranno ridefinire le loro identità. Contrariamente a quanto spesso si crede, infatti, la liberalizzazione dei mercati e l'internazionalizzazione dell'economia non indeboliscono necessariamente i territori, ma creano anche nuove opportunità di sviluppo locale. In questa prospettiva, discuterò infine quale ruolo possono giocare le fondazioni. A determinate condizioni, esse possono accrescere le funzioni rilevanti che già svolgono nei territori, favorendo la ridefinizione delle vecchie identità per affrontare meglio le nuove sfide.

2. L'identità territoriale

Un territorio è una 'comunità di destino'. Con questa espressione del sociologo Max Weber si sottolinea come chi viva in un determinato territorio sia accomunato ad altri dal poter accedere a certe possibilità di vita, in termini di opportunità di lavoro, di reddito, di consumo, di interazioni sociali.

Naturalmente, specie nelle società moderne è possibile muoversi da un territorio all'altro, e spesso lo si fa, per scelta o per costrizione. Ma cambiare costa, sia per i singoli che per le imprese. I costi possono essere economici ma anche sociali e affettivi. Vi è dunque una forza di inerzia nei territori che ne fa per molti una condizione durevole delle proprie opportunità di vita.

Nel tempo, attraverso le passate esperienze degli abitanti di un territorio – tra loro e con il mondo esterno – si sedimenta uno specifico patrimonio di risorse immateriali e materiali: valori culturali e norme, conoscenze e saper fare, capitale, servizi collettivi. Questi fattori, che potremmo definire artificiali e storici, si aggiungono alla dotazione naturale di beni del territorio, e alla sua collocazione geografica che ne condiziona i rapporti con altri luoghi. Il complesso di queste risorse – sociali e naturali – definisce l'identità di un territorio.

Una delle prime e più affascinanti rappresentazioni di tale identità si trova proprio qui vicino a noi, nel Palazzo Pubblico di Siena dove Ambrogio Lorenzetti realizzò i suoi dipinti sul buon governo. In particolare, con la rappresentazione della Siena trecentesca negli *Effetti del buon governo nella città e nella campagna*, Lorenzetti mostra mirabilmente quella sintesi di valori culturali, sociali e materiali che simboleggiano l'identità di un territorio.

L'identità di un territorio consente di rapportarsi alle sfide esterne, economiche e politiche (per esempio alla concorrenza che viene da altri luoghi) e influisce sulla sua capacità di controllo e di comando su altri spazi. Possiamo dunque dire che l'ascesa o il declino di un territorio sono anzitutto condizionate dalla sua identità originaria plasmata dalla storia, che influenza le traiettorie possibili (per esempio, non è facile per una città fordista trasformarsi in una città orientata ai servizi culturali e al turismo). Ma ascesa e declino dipendono soprattutto dalla continua capacità di ridefinire l'identità per adattarla alle nuove sfide esterne; dalla capacità dei diversi attori – singoli, famiglie, imprese, associazioni, governi locali - di reagire alle sfide esterne, cooperando tra di loro,

‘aiutandosi a vicenda’, costruendo e ricostruendo quelle relazioni tra soggetti privati, e tra pubblico e privato, che chiamiamo ‘capitale sociale’. Cruciale è dunque la capacità del territorio di trasformarsi da ‘arena’ dove interagiscono diversi attori in ‘soggetto collettivo’ capace di coordinare, di indirizzare, di darsi una strategia condivisa.

E’ proprio in questo processo che le fondazioni, per le loro specifiche caratteristiche, possono avere un ruolo importante. Prima di esaminarlo più in dettaglio, consideriamo brevemente la natura di alcune grandi sfide contemporanee che i nostri territori devono affrontare.

3. Globalizzazione e sviluppo locale

Sappiamo che i cambiamenti nei mercati e nelle tecnologie hanno comportato, a partire dagli anni ’70 del secolo scorso, delle sfide significative per i territori cresciuti sull’onda dell’industrializzazione fordista, in tutti i paesi più sviluppati. Le città delle vecchie grandi imprese hanno dovuto ridefinire la loro identità con il declino industriale. Più tardi, la liberalizzazione dei mercati e il miglioramento delle comunicazioni hanno rappresentato un’ulteriore duplice sfida per i territori: massicci processi di delocalizzazione produttiva e crescente concorrenza nelle produzioni di minore qualità, più sensibili ai prezzi, da parte dei paesi emergenti. Molti hanno visto in questi processi di globalizzazione dell’economia una perdita di rilievo della dimensione territoriale. Che cosa possono fare i territori di fronte a flussi possenti che hanno portato a parlare di ‘economie senza patria’?

A ben vedere, questa visione della globalizzazione e dei suoi effetti si rivela però non ben fondata. E’ vero infatti che cresce la mobilità delle imprese alla ricerca di migliori condizioni di costo, e di una più efficace presenza nei nuovi mercati. Si formano così reti produttive sempre più transnazionali e transterritoriali. Ma è altrettanto vero che la globalizzazione crea

contemporaneamente nuove opportunità per lo sviluppo dei territori dei paesi avanzati, tra cui anche il nostro. Due in particolare: quelle legate allo spostamento verso produzioni innovative e di qualità; e quelle basate sulla valorizzazione dei ‘beni immobili’, ambientali e storico-artistici.

Quanto alle prime, uno sguardo alla localizzazione di tali produzioni mostra chiaramente che esse si concentrano sempre più in alcuni territori. Perché hanno bisogno di ricche economie esterne alle imprese: vicinanza con strutture universitarie e di ricerca; disponibilità di personale qualificato; un contesto socio-culturale integrato e ricco di stimoli, con un welfare locale sviluppato e servizi formativi e culturali di elevato livello; infrastrutture di comunicazione e servizi per le imprese adeguate.

Si apre qui un’importante sfida per molti dei nostri territori. Cogliere le nuove opportunità di sviluppo significa riqualificare il contesto locale, arricchirlo di nuove economie esterne attraverso la creazione di beni e servizi collettivi adeguati. Questa sfida non può però essere efficacemente affrontata senza un protagonismo maggiore e un coordinamento dei soggetti locali. E’ solo in tal modo, infatti, che si rende possibile la produzione di quei beni collettivi dedicati per la competitività che giocano un ruolo sempre più importante per l’innovazione delle imprese. Questi beni saranno tanto più efficaci quanto più la loro offerta avverrà in un quadro integrato, in cui cioè dimensione economica, sociale e infrastrutturale siano meglio cucite tra loro in relazione alle vocazioni specifiche dei territori. In altre parole, si apre una sfida che non può essere vinta solo da Roma o da Bruxelles, ma che comporta una capacità di ridefinizione della vecchia identità dei territori; una capacità di coordinamento e di strategia dei soggetti locali.

Un discorso analogo vale per l’altra opportunità creata dalla globalizzazione: la valorizzazione dei ‘beni immobili’, ambientali e storico artistici. Il miglioramento delle comunicazioni e dei redditi, e la formazione di una nuova classe media nei paesi emergenti, creano una domanda potenziale per

i territori più dotati di tali beni. Ed è evidente come questa possibilità sia importante per i territori italiani che di beni ambientali e culturali sono particolarmente dotati. Ma anche in questo caso la valorizzazione di tali risorse non avviene solo spontaneamente, ma richiede una capacità di passare da vecchie a nuove identità, e comporta quindi quelle capacità di coordinamento e di strategia da parte dei soggetti locali di cui si diceva.

4. Le Fondazioni nei processi di ridefinizione delle identità territoriali

Nel caso italiano la ridefinizione delle identità dei territori di fronte alle nuove sfide appare particolarmente importante, ma la sua realizzazione incontra vincoli rilevanti. E' cruciale perché il motore produttivo del paese è più che altrove legato ai territori. Sappiamo che il 'modello italiano' si basa su sistemi locali di piccole e medie imprese e distretti industriali, per i quali il radicamento territoriale – cioè la disponibilità di rilevanti economie esterne, alimentate da beni collettivi materiali e immateriali – è ancor più importante. C'è quindi un problema di passaggio da una vecchia a una nuova identità di 'territori dei produttori', evitando i rischi di disperdere un patrimonio che impoverirebbe la capacità di innovare e di controllare il futuro.

D'altra parte, la ridefinizione delle identità è più difficile per le gravi inefficienze dei servizi privati e pubblici; che rimandano alla ben nota debolezza dei governi locali e di quello nazionale, cioè alla loro difficoltà di avviare interventi efficaci di riforma, a prescindere dal grado di consenso elettorale di cui godono. In una situazione nella quale non è più possibile compensare le carenze dei servizi con la svalutazione, il modello italiano è stato preso tra due fuochi: le sfide esterne della globalizzazione che colpivano le fasce più deboli del *made in Italy*, e le inefficienze interne dei servizi non aperti alla concorrenza internazionale che accrescevano i costi per le imprese.

Naturalmente, sarebbe sbagliato sottovalutare ciò che è stato fatto in questi anni per adeguare il sistema istituzionale del paese. Ma non c'è dubbio che la spinta maggiore per far fronte alle nuove sfide nei territori sia finora venuta da un nucleo limitato ma significativo di imprese medie innovative che hanno promosso una riorganizzazione delle economie locali. Ci sono però beni collettivi locali che queste imprese da sole non possono produrre, ma da cui dipendono le loro possibilità di successo. In molti dei territori produttivi del paese, la transizione dalla vecchia alla nuova identità resta quindi incompiuta. Per di più, la crisi in corso ha sorpreso molte realtà locali mentre erano 'in mezzo al guado' e rischia di rendere ancor più difficile il cambiamento.

Infine, non va dimenticato un problema di grande rilievo che sembra però uscito dal dibattito pubblico e dall'agenda politica. La ridefinizione delle identità territoriali nel Mezzogiorno è cruciale per il futuro del paese, ma incontra difficoltà ancora più forti. Esse sono dovute alla maggiore fragilità della società civile, e alla sua più debole capacità di stimolare le istituzioni politiche locali e regionali in direzione di una maggiore capacità di produrre beni collettivi, invece di offrire benefici selettivi e particolaristici come base del consenso politico.

Insomma, le sfide per i nostri territori sono più forti, ma le istituzioni politiche locali e nazionali sono più deboli nel fornire sostegno alla ridefinizione efficace delle identità. In questo quadro, le fondazioni di origine bancaria sono una risorsa importante per i territori, e in prospettiva potrebbero giocare un ruolo ancor più rilevante nel sostenere il loro sforzo. Naturalmente, bisogna stare attenti a non caricare queste istituzioni di troppi pesi, e soprattutto a non caricarle di compiti impropri rispetto alle loro caratteristiche e alle loro possibilità. Ma non c'è dubbio che esse siano una risorsa di particolare rilievo, per il loro radicamento territoriale, e per lo status di persone giuridiche private senza fine di lucro, che perseguono scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico nei territori in cui operano.

Sappiamo che le fondazioni fanno già molto per i territori. Quasi 90 fondazioni, largamente presenti nelle diverse aree del paese, con oltre un miliardo e mezzo di erogazioni (prima della crisi) e circa 30mila interventi annui finanziati, sono ovviamente una presenza significativa; una presenza che probabilmente rappresenta per i territori una conseguenza positiva non prevista dallo stesso legislatore, dato che le fondazioni furono inizialmente create con l'occhio rivolto soprattutto alla riforma del settore bancario. Le domande che vogliamo porci sono però le seguenti? E' opportuno rafforzare ulteriormente il ruolo delle fondazioni nella ridefinizione delle identità dei territori e a sostegno dello sviluppo locale? E come sarebbe possibile perseguire questo obiettivo?

La risposta positiva al primo interrogativo può trovare anzitutto fondamento nel quadro normativo e nella definizione della *governance* delle fondazioni, che tracciano chiaramente un legame forte con i territori in cui operano. Tuttavia, ancora di recente, sono state formulate proposte volte a rafforzare il ruolo nazionale delle fondazioni, legandone maggiormente l'intervento alla realizzazione di beni e servizi collettivi di dimensione appunto nazionale. Dietro tali proposte si intravede la preoccupazione che le fondazioni possano alimentare una sorta di corporativismo locale per i territori che ne beneficiano, disperdendo risorse importanti specie in una situazione di grave crisi. Ma si manifesta soprattutto la forte sottovalutazione dello sviluppo locale nella fase attuale di organizzazione dell'economia e della società, e per la stessa fuoriuscita positiva dalla crisi in corso. Come ho cercato di mostrare, invece, proprio l'importanza della dimensione locale per lo sviluppo del paese – unita allo status e ai caratteri delle fondazioni - farebbero propendere per il rafforzamento del loro ruolo nei territori.

In quest'ottica, è allora opportuno passare al secondo quesito e chiedersi in che modo è possibile rafforzare ulteriormente il ruolo delle fondazioni nello sviluppo locale. Quali risorse peculiari delle fondazioni favoriscono tale ruolo? E come si possono valorizzare?

Tra le risorse si pensa subito a quelle finanziarie. Ma l'ammontare delle erogazioni, pur non essendo trascurabile, non è significativo in sé. Come è stato spesso sottolineato, esso sarebbe comunque del tutto insufficiente per le esigenze da soddisfare nei territori. Le risorse finanziarie diventano invece più rilevanti se concepite come un seme capace di innescare processi di innovazione che né il settore delle imprese private che operano per il mercato, né quello dei soggetti pubblici, sono in grado da sole di fare maturare. Le risorse delle fondazioni possono agire come *seme di innovazione per lo sviluppo locale* in quanto si collegano alla *governance* particolare di queste istituzioni.

Tre aspetti vanno richiamati da questo punto di vista: l'ampia rappresentanza degli interessi territoriali negli organi di indirizzo, che favorisce il radicamento nei territori; la non contendibilità delle fondazioni, che mette a riparo gli amministratori dalle sanzioni del mercato; la disponibilità di un patrimonio che deve essere preservato, da cui originano le erogazioni, senza che vi sia la necessità di ricercare profitti a breve. Questi aspetti, nel loro complesso, hanno un'importante conseguenza. Pongono le basi per un 'allungamento dello sguardo', cioè per azioni innovative a favore dei territori che si collocano a più lungo termine e non necessitano di ritorni immediati. In tal modo le fondazioni possono sfuggire ai vincoli che derivano per le imprese private dalla necessità di realizzare profitti a breve; e a quelli che anche influenzano nella stessa direzione le amministrazioni pubbliche: cioè la preferenza - per motivi di consenso - a interventi che tendono a garantire benefici selettivi a breve a settori dell'elettorato, piuttosto che creare beni collettivi a resa più differita.

E' necessario riconoscere che queste potenzialità della *governance* delle fondazioni - che permette di usare un soggetto privato per promuovere interessi collettivi - comporta anche dei rischi. L'isolamento degli amministratori dai circuiti e dalle sanzioni del mercato e del voto potrebbe attenuare gli stimoli verso interventi efficienti e efficaci. Una strada per ridurre questi rischi - già perseguita dalle fondazioni, e in particolare dalla loro associazione - è quella di

contribuire a definire standard pubblici di comportamento condivisi attraverso pratiche continue di *benchmarking*, di comparazione degli interventi e dei risultati. La maggiore disponibilità di queste informazioni per l'opinione pubblica può accrescere la responsabilità degli amministratori ancorandola alla possibilità di controllo e quindi alla legittimazione della società locale.

Proseguendo con determinazione su questa strada già avviata, le fondazioni giocherebbero un ruolo ancor più incisivo per lo sviluppo locale da due punti di vista. In una situazione di storica debolezza della società locale, potrebbero anzitutto richiamare - con l'autorevolezza della loro terzietà - i soggetti privati e pubblici locali alla necessità di cooperazione per produrre beni e servizi collettivi. Infatti, come abbiamo visto, solo con un maggior coordinamento - con la crescita di capitale sociale - possono essere perseguiti gli obiettivi di ridefinizione dell'identità territoriale di fronte alle nuove sfide; che comportano appunto la creazione di nuove economie esterne materiali e immateriali attraverso specifici beni e servizi collettivi. Particolare rilievo assume in questa prospettiva l'investimento delle fondazioni in analisi scientifiche efficaci delle condizioni economiche e sociali dei territori, dei loro punti di forza e di debolezza. La produzione di queste conoscenze è in sé un bene collettivo importante per la società locale, per stimolare i soggetti pubblici e privati a un'argomentazione pubblica delle loro posizioni e a un'assunzione di responsabilità intorno ai nodi dello sviluppo locale.

In secondo luogo, un quadro aggiornato delle conoscenze sul territorio potrebbe orientare gli stessi interventi concreti delle fondazioni. Potrebbe permettere di individuare meglio i terreni sui quali seminare, usando le erogazioni come stimolo per promuovere la cooperazione tra soggetti diversi. Per esempio, tra soggetti privati che potrebbero trarre vantaggio da un servizio collettivo per la formazione qualificata, ma che da soli non riescono a mettersi d'accordo; o tra imprese, università e strutture di ricerca, per lo sviluppo di progetti innovativi con potenziali ricadute rilevanti per il territorio; o tra soggetti

pubblici e privati la cui cooperazione è necessaria per un'adeguata valorizzazione di beni ambientali e storico-artistici.

Ciò che conta in tutti questi casi è l'autorevolezza, la terzietà e la legittimazione delle fondazioni come soggetto che opera per costruire 'ponti fiduciari' tra i vari attori locali. E conta inoltre la capacità di utilizzare le proprie risorse in modo più selettivo e focalizzato, per farne quindi un incentivo alla cooperazione tra i vari attori su obiettivi strategici per lo sviluppo locale; piuttosto che usarle come erogazione a vantaggio di singole iniziative, meritorie ma più slegate da un disegno più ampio di ricostruzione continua dell'identità del territorio.

Per questa strada dunque le fondazioni possono valorizzare ulteriormente il loro contributo allo sviluppo economico e sociale del paese e accrescere la loro legittimazione. Possono farlo sia rafforzando l'autonomia e la riflessività della società locale, sia aiutando concretamente ancor di più i territori a ridefinire la loro identità per affrontare le nuove sfide e per essere più padroni del loro destino.